

# KÖZELKÉP

Munkanélküliek  
jövedelemtámogatása

Szerkesztette  
GÁBOR R. ISTVÁN  
NAGY GYULA

Írta  
FAZEKAS KÁROLY  
FREY MÁRIA  
GÁBOS ANDRÁS  
GALASI PÉTER  
KOLTAYNÉ KÓRÓDI TÜNDE  
KÖLLŐ JÁNOS  
LÁZÁR GYÖRGY  
NAGY GYULA  
SCHARLE ÁGOTA  
SZIVÓS PÉTER

## **Bevezetés**

- 1. Munkanélküliek jövedelemtámogatása a fejlett piacgazdaságokban és a poszt szocialista átmenetben**
  - 1.1. A munkanélküli ellátások közgazdasági alapjai**
  - 1.2. A munkanélküli ellátások jogosultsági szabályai és mértékei a fejlett országokban**
  - 1.3. A munkanélküli ellátások indokoltsági feltételei a fejlett országokban**
  - 1.4. A munkanélküli ellátások problémái a poszt szocialista átmenetben**
- 2. A munkanélküliek jövedelemtámogatásának szabályai és finanszírozása**
  - 2.1. A munkanélküli ellátások jogosultsági feltételei és mértékei**
  - 2.2. A munkanélküli ellátások finanszírozása**
- 3. A munkanélküliek jövedelemtámogatásának célba juttatása**
  - 3.1. A munkanélküli ellátásokban részesülők létszáma és jellemzői**
  - 3.2. A munkanélküli ellátások bőkezűsége és célzottsága**
  - 3.3. A munkanélküli járadék indokoltsági feltételei**
  - 3.4. Pályakezdő munkanélküliek segélye**
  - 3.5. A munkanélküli járadékot kimerítő munkaező-piaci státusának alakulása**
  - 3.6. Nyugdíj előtt álló munkanélküliek ellátása**
- 4. A munkanélküliek jövedelemtámogatásának munkaező-piaci és jövedelmi hatásai**
  - 4.1. A munkanélküli ellátások hatása az elhelyezkedési szándékokra és esélyekre**
  - 4.2. A munkanélküliek jövedempótló támogatásának néhány jellemzője 1994-ben**
  - 4.3. Munkanélküli ellátások a háztartások jövedelmében**
- 5. A munkanélküli jövedelemtámogatási rendszer legújabb változásainak fogadtatása és tapasztalatai**
  - 5.1. A munkanélküli ellátórendszer 2000. évi átalakításának lakossági megítélése**
  - 5.2. Járadékjogosultság és elhelyezkedési esélyek**
  - 5.3. A munkanélküli járadék hatása az egyéni elhelyezkedési esélyekre**
  - 5.4. Segélyhez jutás és elhelyezkedés a járadékkimerítés után**
  - 5.5. Az aktív korú állástalanok rendszeres segélyezésének és közcélú foglalkoztatásának önkormányzati tapasztalatai**
- 6. Jegyzetek**
- 7. Hivatkozások**

Az évkönyv idei tematikus szakirodalmi blokkjának szerkesztőit ugyanaz a szándék vezette, mint a tavalyi (első) kötet *Közelkép* összeállításának szerkesztőjét: a munkaerőpiac működése szempontjából fontos témakörben tömör és közérthető áttekintést adni a kutatási eredményekről és a még nyitott kérdésekről s ezzel – konkrét politikai ajánlásoktól tartózkodva – előmozdítani a párbeszédet a tudomány és a széles értelemben vett politika között.

Az idei *Közelkép* témája a munkanélküliek jövedelemtámogatása. Az ez alkalommal tíz szerző húsz munkáját magában foglaló összeállítás a szerkesztők reménye szerint a bérek alakulásáról szóló tavalyi összeállításhoz hasonlóan széles olvasóközönség érdeklődésére számíthat.

*A szerkesztők*



## BEVEZETÉS

A gazdasági rendszerváltozás első fél évtizedét Magyarországon lényegesen nagyobb arányú és jóval makacsabbnak bizonyult munkanélküliség kísérte, mint amire a munkanélküli jövedelemtámogatások mértékének és jogosultsági szabályainak meghatározásakor eredetileg számítani lehetett. Bár a munkanélküliség később számottevően – az évtized utolsó éveire már a fejlett piacgazdaságokban manapság normálisnak tekinthető szintre – mérséklődött, és a jövedelemtámogatási rendszer működéséről mind több tapasztalat halmozódott fel, mindmáig nem jött létre a munkanélküli ellátások elemeiben szilárd, jogosultsági feltételeiben és mértékeiben időálló rendszere, és nem alakult ki a kutatók és politikai döntéshozók körében konszenzus az ellátórendszer működésének és célszerű további módosításainak megítélésében. A konszenzusra jutást és a döntések jobb megalapozását szolgálhatják a jelen összeállításban közreadott kutatási eredmények és tapasztalatok.

Összeállításunk öt fejezetre tagolódik. Első fejezete a munkanélküliek jövedelemtámogatásának elméleti kérdéseit és nemzetközi – fejlett és poszt-szocialista gazdaságokbeli – tapasztalatait tekinti át, a másik négy a rendszerváltozás utáni magyarországi fejleményeket tárgyalja. E négy fejezetből három a kilencvenes évek fejleményeire, az utolsó a 2000. évi szigorítások fogadtatására és hatásaira koncentrálna. A kilencvenes évek fejleményeit taglaló három fejezet közül az első a támogatások jogosultsági szabályainak, mértékeinek és finanszírozásának változásait követi nyomon, a második a támogatásokból való részesülésnek és kirekesztődésnek, a harmadik a támogatások munkaerő-piaci folyamatokra és a háztartások jövedelmi viszonyaira gyakorolt hatásainak tényszerű tapasztalatait elemzi.

### **1. A MUNKANÉLKÜLIEK JÖVEDELEMTÁMOGATÁSA A FEJLETT PIACGAZDASÁGOKBAN ÉS A POSZTSZOCIALISTA ÁTMENETBEN**

#### **1.1. A munkanélküli ellátások közgazdasági alapjai**

KÖLLŐ JÁNOS

A fejlett piacgazdaságokban a munkanélküliek biztosítási vagy rászorultsági alapon juthatnak jövedelemtámogatáshoz. Bár a konkrét ellátási formák

alkalmanként nehezen feleltethetők meg ennek az elvi felosztásnak, mert egyidejűleg tartalmaznak biztosítási és szociális elemeket, általában megfigyelhető, hogy az állásvesztést követő első évben a biztosítási, a későbbiekben a rászorultsági elvű támogatás jellemző.<sup>1</sup> Az alábbiakban a munkanélküli ellátások biztosítási jellegével kapcsolatos közgazdasági alapösszefüggéseket vázolunk.

Ha foglalkoztatottként az egyén  $w$  bért keres, melyet teljes egészében fogyasztásra fordít, és  $p$  valószínűséggel bekövetkező munkanélküliség esetén nem jut jövedelemhez,

$$(1) \quad H^1 = pU(0) + (1-p)U(w)$$

fogyasztásból eredő haszonra számíthat. Ha kockázatkerülő (vagyis adott valószínűségű kimenetek várható hasznát kisebbnek tekinti e kimenetek várható értékének hasznánál), érdemes bérének  $p$ -ed részét folyamatosan megtakarítania, hogy munkanélküliség esetén ebből fedezhesse változatlan színvonalú megélhetését. Várható haszna ugyanis ez esetben

$$(2) \quad H^2 = U[(1-p)w],$$

ami nagyobb  $H^1$ -nél.<sup>2</sup>

Miután azonban a dolgozók, még ha pontosan ismernék  $p$ -t, sem lehetnek biztosak benne, hogy a munkában és a munka nélkül töltött időszakok mindig úgy következnek egymásra, hogy az előbbiek megtakarításai fedezék az utóbbiakban felmerülő kiadásokat – arra pedig különösen nem számíthatnak, hogy költségmentes hitellel fedezhetik az átmeneti deficitet –, jövedelmük ingadozásának megelőzéséhez  $pw$ -nél többet kell megtakarítaniuk. Ezzel szemben kedvező feltételek esetén – nagyszámú biztosított, egymástól független káresemények és alacsony működési költség mellett, s ha nem kell erkölcsi kockázattól és kontraszelekciótól tartani – a biztosító fizetőképesség marad  $pw$  nagyságú befizetések és  $(1-p)w$ -hez közeli kifizetések mellett.

A magánmegtakarításnál eszerint a dolgozók számára olcsóbb s ezáltal vonzóbb lehet a biztosítás. Tisztán üzleti alapon mégsem fejlődhet ki e biztosítási piac a működőképességét veszélyeztető olyan jelenségek miatt, mint az erkölcsi kockázat, a kontraszelekció és a káresemények időbeli korrelációja.

Erkölcsi kockázatról akkor beszélünk, ha a biztosított képes a káresemény előidézésére, a biztosító azonban nem képes a biztosítással visszaelő ügyfelek azonosítására. Ez ellen a biztosítók részben egyedi ellenőrzéssel, részben azzal védekeznek, hogy nem adnak teljes kártérítést.<sup>3</sup>

Noha erkölcsi kockázat esetén az optimális biztosítás csak részlegesen kárpótolhatja a biztosítottakat az elszenvedett jövedelemveszteségért, így is növekedhet az ügyfelek várható haszna. Míg biztosítás (és megtakarítás) híján, ha a munkanélküliség valószínűsége  $p^0$ , az egyén várható haszna

1 A kilencvenes évek elején a húsztíz OECD-ország közül tizenkilenc nyújtott biztosítási alapú ellátást az állásvesztést követő első félévben és tizenhárom a másodikban, de csak hét a harmadik, hat a negyedik és egy (Belgium) a tizedik félévben (OECD, 1991). Kifejezetten munkanélkülieknek címzett rászorultsági alapú támogatást az első félévben két országban, a negyedik félévben hét országban nyújtottak, emellett azonban a munkanélküliek jövedelmi helyzetüknél fogva különféle általános szociális segélyekből is részesedhettek. Megjegyezzük, hogy Magyarországon nemcsak a munkanélküli járadék, hanem az 1994-től 2000-ig folyósított jövedelempótló támogatás is – szemben az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyével mint a munkanélküli támogatás legújabb, a korábbi járulékbefizetéstől függetlenített formájával – részben biztosítási alapon nyugodott: eleve csak olyan munkanélküliek kaphatták, akik korábban jogosultságot szereztek a biztosítási járadékra.

2 Lásd például Varian (1991), 278–280. old.

3 Az „önrész” meglehetősen magas a munkanélküli biztosításban – a segélyek az elveszített bérnek csupán felét-kétharmadát pótolják a munkanélküliség első évében s még kisebb részét a későbbiekben, és gyakran nem köthető biztosítás a rövid (egy-két hetes), illetőleg a munkavállaló önkéntes kilépését követő munkanélküliségre. (Az OECD-országok gyakorlatáról lásd Köllő – Semjén (1995), 50. old.)

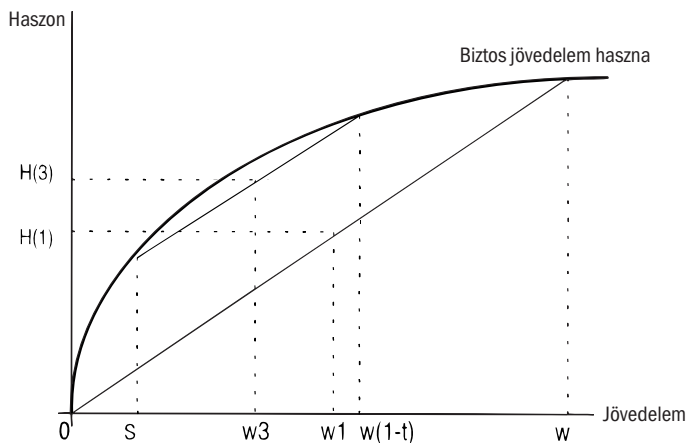
$$(3') \quad H^1 = p^0 U(0) + (1-p^0)U(w),$$

addig biztosítás esetén, ha  $t$  a járulék,  $S$  a segély, és  $p^S$  a munkanélküliség biztosítás melletti valószínűsége,

$$(3'') \quad H^3 = p^S U(S) + (1-p^S)U[w(1-t)].$$

Biztosítás esetén  $p^S > p^0$  miatt kisebb ugyan a várható jövedelem, mint biztosítás nélkül, a *haszon* várható értéke mégis nagyobb lehet, ha a munkanélküli járadék hasznossága jelentősen meghaladja a zérus jövedelem melletti hasznot. Ilyen helyzetet mutat az 1.1. ábra, egyszerűség kedvéért  $U(0) = 0$  és  $p^S = p^0 = 0,5$  mellett.<sup>4</sup>

### 1.1. ábra: Várható hasznosság biztosítás és megtakarítás híján, valamint részleges kompenzációt nyújtó munkanélküli biztosítás esetén



Biztosítás és megtakarítás hiányában az egyén jövedelme zérus és  $w$  között váltakozik; átlaga ( $w_1$ )magasabb, mint a biztosítás esetén,  $S$  és  $w(1-t)$  változásából előálló átlag ( $w_3$ ). Ennek ellenére  $H(1)$  hasznosság kisebb  $H(3)$ -nál. (Túlságosan nagy segély és járulék és erős ellenőztönzés –  $p^0$ -t jelentősen meghaladó  $p^S$  – mellett elképzelhető ugyan a fordított eset, ilyen biztosítás azonban aligha maradhat fenn.) A munkavállaló persze még jobban járna, ha munkapiaci státusától függetlenül mindig  $(1-p^0)w$  jövedelemhez jutna – helyzetét ekkor a biztos jövedelem hasznát jelölő konkáv görbe  $w_1$  feletti pontja mutatná –, de az erkölcsi kockázat miatt a biztosító nem nyújthat számára teljes kárpótlást.

A piaci alapú biztosítás megghiúsulásának másik lehetséges előidézője, ha nincs mód az alacsony és a magas kockázatú ügyfelek azonosítására. Igaz ugyan, hogy minél nagyobb kockázat leselkedik az ügyfélre, annál nagyobb összegre érdemes biztosítania magát, amiből a biztosítók elvileg visszako-

<sup>4</sup> Hasonló ábra segítségével tárgyalja a kérdést például Burtless (1990), 80. old.

vetkeztethetnek az ügyfelet jellemző kockázatra, és mintegy második legjobb megoldásként az így kikövetkeztetett kockázathoz igazíthatják az egyének biztosítási díját. Csakhogy a magas munkanélküliségi kockázatú egyének, kihasználva, hogy az egyes biztosítók csak a *náluk* megkötött biztosításuk összegét ismerik, a biztosítás első egységére meghatározott, legalacsonyabb árat érhetik el úgy, hogy X egységnyi biztosításukat X számú biztosítónál kötik meg. Ilyen körülmények között a biztosító nem tehet jobbat, mint hogy egységes, az *átlagos* munkanélküli valószínűség alapján számított díjat határoz meg. Az így elérhető piaci optimumnál kedvezőbb megoldást eredményezhet a biztosítás kötelezővé tétele.<sup>5</sup>

A munkaerőpiac esetében két tényező szinte elkerülhetlenné teszi a kötelező biztosítást. Egyfelől, miután a munkaerő-állomány jelentékeny részének munkanélküliségi kockázata gyakorlatilag zérus,<sup>6</sup> az átlagos munkavállaló sokkal kevésbé hajlamos biztosítást kötni munkanélküliség, mint betegség vagy a háztartását fenyegető különféle károk ellen. Másfelől, miután a munkaerőpiacon a káresemények – állásvesztés miatti jövedelemkiesések – a gazdaság konjunkturális hullámzásaihoz igazodóan időben erősen korrelálnak, olyan nagy összegű viszontbiztosításra s ennek fedezéséhez olyan magas díjakra lenne szükség, hogy nem alakulhatna ki kellően nagy és megfelelő összetételű ügyfélkör.<sup>7</sup>

Ha egyszer kötelező a biztosítás, ki állja annak – *adó* jellegű – költségeit? Mondhatjuk-e, hogy az Egyesült Államokban, ahol a járulékokat teljes egészében a munkáltatók fizetik, a munkanélküliség teljes terhe a vállalkozókra hárul, míg, mondjuk, Németországban vagy nálunk, ahol mindkét félnek fizetnie kell, igazságosabb a teherviselés?

Könnyen belátható,<sup>8</sup> hogy a munkanélküli járulék terhének megoszlása végső soron nem attól függ, kire milyen arányban vetik ki, hanem hogy mennyire rugalmasan reagál a munkelő-kereslet, illetve -kínálat a munkaelő-költség, illetve a nettó bér változására. Tökéletesen rugalmas munkakínálat esetén például bármelyik félre vetik ki az adót, miután a nettó bér nem csökkenhet, a következmény foglalkoztatás-visszaesés és munkaelő-költség-növekedés. Tökéletesen rugalmatlan kínálat esetén ezzel szemben, szintén függetlenül attól, hogy a vállalatra vagy a dolgozóra rótták-e ki a járulékot, az adófizetési kötelezettség mértékében csökkennek a nettó bérek. Magyarán, a járulékkivetés hatása csak a keresleti és kínálati rugalmasságok ismeretében jelezhető előre. (Az előrejelzést tovább nehezíti, hogy a vállalatok magasabb árak formájában a vevőikre is átháríthatják a járulékkerhüket.)

A hatás empirikusan a munkáltatói járulék nettó bérre, illetőleg a munkavállalói járulék profitra gyakorolt befolyásának számszerűsítésével vizsgálható. *Hamermesh* (1979) azt találta, hogy az Egyesült Államok különböző tagállamaiban a munkáltatókra kivetett járulék minden többletdollárja

5 Erre mutat rá több alapvető tanulmány, így *Akerlof* (1970), *Arrow* (1970), továbbá *Pauly* (1974), akinek érveléséről lásd a J.1.1. jegyzetet.

6 AKSH Munkaerő-felvételének (1998. I. negyedévi hullám) adatai szerint Magyarországon a felnőtt lakosság 76 százaléka soha nem volt munkanélküli, 79 százaléka soha nem kapott munkanélküli segélyt, és nagy részük valószínűleg a jövőben sem fog rászorulni (lásd az 5.1. fejezetet).

7 Elvileg elképzelhető, hogy a javadalmazási csomag részeként a munkáltatók nyújtanak biztosítást a dolgozóiknak. Efféle gyakorlat elterjedését azonban korlátozza, hogy bár a kockázatkörüli munkavállalók számára vonzóbb lehet a béremelésnél, túlságosan költségessé teheti, hogy bevezetésével megemelkedik a dolgozók megfelelő ösztönzéséhez szükséges bérszint – lásd *Shapiro – Sitglitz* (1984), *Weiss* (1990).

8 Lásd például *Varian* (1991), 367. old.



35 centtel csökkentette a nettó bért egy éves és 37 centtel öt éves időtávon, vagyis hogy a formálisan teljes mértékben rájuk rótt tehernek a munkáltatók számottevő részét – lényegében késés nélkül – át tudták hárítani a dolgozókra. Szintén a nettó bér (és/vagy a foglalkoztatás) alkalmazkodására utalnak *Nickell – Bell (1995)* vagy *Euzéby (1995)* eredményei. Az előbbieket szerint például az OECD-országokban a bérekre kivetett munkáltatói adó (payroll tax) tíz százalékponttal magasabb szintje mindössze 14 dollárcenttel növelte a termékegységre eső bérköltséget.

A munkanélküli ellátások számos kérdésben szimulálják a biztosítási piacot: önrészt kötnék ki, maximálják a biztosítható bért és/vagy magát a kapható támogatást, ellenőrzik a kár valódiságát. Ugyanakkor amit megtehet egy kereskedelmi biztosító, amikor magasabb áron kínál életbiztosítást a dohányosoknak vagy a túlsúlyosoknak, nem teheti meg a munkanélküli segélypénztár: nagyobb *csoportszintű* munkanélküliségi kockázatra hivatkozva nem vehet ki magasabb járulékot például a segédmunkásokra vagy a bányászokra.<sup>9</sup> Ezzel szemben a *munkáltatói* járulék kockázathoz igazítása (az autóbiztosításból ismert bonus-malus módszerrel) létező gyakorlat az Egyesült Államokban. A munkáltatóknak számlát nyitnak a munkaügyi központoknál, ahol nem csak a befizetéseket tartják nyilván, hanem a vállaltól utcára került dolgozók számára teljesített kifizetéseket is, s az egyes munkáltatók járulékkulcsát meghatározott alsó és felső korlátok között e kumulált befizetések és kifizetések egyenlege, illetőleg a ki- és befizetések aránya szerint differenciálják.<sup>10</sup> Ez az „experience rating”-nek nevezett gyakorlat jól illeszkedik az amerikai munkaerőpiacnak ahhoz a sajátosságához, hogy a munkanélküliek jelentős része az elbocsátó vállalathoz tér vissza, és sok vállalat rutinszerűen nyúl az ideiglenes elbocsátás eszközehez.

*Feldstein (1976), (1978)* rámutatott, hogy ilyen piacon a kockázathoz igazítás jóléti nyereséggel jár. Modelljei azt vizsgálták – állandó foglalkoztatottságuk hasznát maximalizáló, árelfogadó vállalatokat feltételezve –, hogy milyen mértékben ingadozik rövid távon (adott tőkeállomány mellett) az optimális foglalkoztatási szint a termékkereslet időnkénti visszaesésének hatására. További feltevése, hogy ha a vállalat következetesen ideiglenes elbocsátásokkal reagál a visszaesésekre, a munkások hozzászoknak és kockázatmentesen viszonyulnak az emiatt bekövetkező munkanélküliséghez. Az elemzés arra az eredményre vezet, hogy egyöntetű járulékkulcsú állami munkanélküli biztosítás jelenlétében az optimális foglalkoztatás hullámzóbb lesz, mint segély hiányában, vagy ha a segélyt a vállalat fizeti. Az egyöntetű járulékkulcsú állami munkanélküli biztosítás ugyanis mintegy rejtett pénzügyi támogatást nyújt a vállalatoknak ahhoz, hogy ideiglenes elbocsátásokkal alkalmazkodjanak a kereslet hullámzásaihoz. *Topel (1986)* becslése szerint az Egyesült Államokban a munkanélküli segélyek emelése sem a végleges elbocsátásokat, sem az önkéntes kilépéseket nem ösztönzi, viszont

9 A biztosítható bér maximalása esetén – ami elterjedt gyakorlat – nem csak a járulék-bér arány alacsonyabb, hanem a segély-bér arány is.

10 Részletesen lásd például *Vroman (1990)* 28–39. old. vagy *Brechling (1981)*.

lényegesen növeli az ideiglenes elbocsátások gyakoriságát. Ha a járulékkulcsokat tökéletesen – értsd: arányosan és késés nélkül – hozzáigazították volna az elbocsátottak számához, számításai szerint a munkanélküliséget közel egyharmadával lehetett volna csökkenteni.

A kockázathoz igazítás ellenzői szerint viszont a rendszer szigorú alkalmazása egyrészt kivihetetlen, mert a tömeges elbocsátásokra kényszerülő vállalatok gyakran fizetés- és hitelképtelenek, másrészt nem is feltétlenül kívánatos, mert a versenynek erősebben kitett vállalatokat hátrányos helyzetbe hozza a monopóliumokkal szemben, amelyek könnyebben továbbháríthatják az elbocsátások megnövekvő költségét.<sup>11</sup> Kompromisszumos megoldást jelenthet *Feldstein (1978)* javaslata, amely a munkanélküliség első hónapjára fizetett segélyek teljes kockázathoz igazításával kellően költségessé tenné a jellemzően rövid idejű „munkanélküli szabadságot”.

Néhány országtól (Dánia, Svédország) eltekintve Európában az ideiglenes elbocsátás, az elbocsátásokat korlátozó előírásoknak köszönhetően, nem vált mindennapos gyakorlattá. Ugyanakkor Magyarországon meglehetősen gyakori a munkavállalók „segélyre küldése”, ami megfontolandóvá teszi a kockázathoz igazodó járulékkulcs alkalmazását.

## 1.2. A munkanélküli ellátások jogosultsági szabályai és mértékei a fejlett országokban

FREY MÁRIA

A munkanélküli biztosítás mint a kényszerű állástalanság okozta jövedelemkiesés kockázatával szembeni védelem eszköze rövidebb múltra tekint vissza, mint akár az öregségi, akár a betegségbiztosítás. Elsőként 1911-ben Nagy-Britannia vezetett be országosan kötelező munkanélküli biztosítást, amely a második világháborút követő gazdasági fellendülés éveiben Európa többi fejlett országa számára is mintául szolgált. Az elmúlt évtizedben a példát Kelet- és Közép-Európa országai s néhány közepes jövedelmű fejlődő ország is követte. A világ 150 millióra tehető munkanélkülijének így is csak mintegy negyede részesül valamilyen munkanélküli ellátásban (*ILO, 2000*). Az alábbiakban a fejlett országok munkanélküli ellátási rendszereinek főbb jellemzőit tekintjük át.

### *A munkanélkülieknek nyújtott jövedelemtámogatások típusai*

A munkanélküliek jövedelemtámogatása *biztosítási* és/vagy *segélyezési* rendszer keretében történik.

– A *biztosítási* alapú munkanélküli járadék a munkanélküliség miatt kieső kereset (részleges) pótlására szolgál, és annak folyósítható, aki a munkanélkülivé válását megelőzően meghatározott ideig és összegben hozzájárult a biztosítási alaphoz; nem neki felróható okból lett munkanélküli; képes és hajlandó a felkínált megfelelő állás elfogadására, sőt maga is aktívan közre-

<sup>11</sup> Lásd *Hamermesh (1979)* megjegyzéseit *Brechling (1981)* tanulmányához.

működik annak felkutatásában. Összégét általában a hozzájárulás alapját képező kereset arányában állapítják meg (helyettesítési ráta), korlátozott – többnyire a járulékfizetés időtartamához igazodóan meghatározott – ideig folyósítják, amit gyakran várakozási idő előz meg. A jogosultság feltételeit törvények rögzítik, amelyek ismeretében a biztosítottak előre tudják, milyen hosszú ideig mekkora munkanélküli járadékot kaphatnak. A járadék a legtöbb országban jövedelemadó-köteles.

– A *segélyezési* típusú munkanélküli ellátás a költségvetés általános bevételeiből fedezett, jövedelemkiegészítő célú juttatás, amelyre családi jövedelmi/vagyoni helyzetük alapján rászoruló munkanélküliek lehetnek jogosultak, amíg a rászorultságuk fennáll, és nem sikerül elhelyezkedniük. A biztosítási típusú járadéknál kevésbé kiszámíthatóak a feltételei, hiszen megszűnhet a folyósítása, ha az érintett család jövedelmi helyzete kedvezően változik.

Az OECD-országok hatvan százalékában kizárólag biztosítási típusú munkanélküli ellátást működtetnek. Két országban (Ausztráliában és Új-Zélandon) tiszta segélyezés típusú rendszert alkalmaznak: az ügyfeleknek nem kell foglalkozási előzményt igazolniuk, de a munkakeresést elvárják tőlük. A többi OECD-országban a biztosítási típusú ellátást – második védelmi rendszerként – szintén korlátozott időre szóló segélyezési típusú ellátás egészíti ki azok számára, akik kimerítették a járadékjogosultságukat. Aki még vagy már erre sem jogosult, rászorultsági alapon *szociális segélyt* kaphat, rendszerint a többi (nem munkanélküli) rászorulthoz hasonló feltételek mellett. Miután a járadék sem mindenütt éri el a megélhetéshez minimálisan szükséges jövedelemszintet, a járadékban részesülő munkanélküliek egy része is rá van utalva a szociális-jóléti segélyezés keretében nyújtott jövedelemtámogatásra, amelynek mértéke rendszerint függ a helyi önkormányzatok anyagi lehetőségeitől (*OECD, 1991*).

Mivel a munkanélküli biztosítás fejlődő országokbeli általánossá válásakor az állásvesztés nem volt gyakori, s ha bekövetkezett, sem tartott sokáig, továbbá viszonylag ritka jelenségnek számított az ifjúsági munkanélküliség és az egyszülős család is, ezért a szociálpolitika más területeit – lakhatási támogatás, családtámogatás, rokkantsági támogatás stb. – külön lehetett kezelni a munkanélküli ellátásoktól (*OECD, 1996*). A helyzet időközben több tekintetben lényegesen megváltozott:

- a munkanélküliség sokkal magasabb lett, mint a II. világháborút követő fellendülés éveiben volt;
- a tagállamok felében a munkanélküliek legalább harmada több mint egy éve állástalan;
- az állástalanok közül sokan kimerítették jogosultsági idejüket, és nem részesülnek járadékban;
- a legtöbb OECD-országban magas a fiatalok munkanélkülisége, akiknek nincsen járadékra jogosító munkaerő-piaci múltjuk;

- a férfiak munkaerő piaci részvétele csökken, ugyanakkor sokan azok közül, akik elhagyták a munkaerőpiacot, hozzájutnak valamilyen támogatáshoz (táppénzhez, rokkantsági járadékhoz, előnyügdíjhoz stb.);
- a nők gazdasági aktivitása emelkedik, s a hagyományos családmódellet rovasára, amelyben a kenyérkereső férj tartja el a feleségét és a gyerekeket, gyakoribbá váltak a kétkeresős, de az egyszülős családok is.

*Egyénileg* védeni a munkavállalót a keresetkieséssel szemben kevésbé hatásos a megélhetéshez szükséges *családi* jövedelem és jólét biztosítása szempontjából, ha a háztartás munkavállalási korú tagjai közül egyre több a munkaerő állományon kívüli. A munkanélküli ellátásokat ezért ki kellett egészíteni a megélhetést szavatoló egyéb támogatásokkal (1.1. táblázat).

Az OECD-országok többségében az alacsony jövedelmű háztartások támogatásért folyamodhatnak *magas lakhatási költségeik* fedezéséhez, s csaknem mindenütt alanyi jogon járó családtámogatás az eltartott gyermekek utáni *családi pótlék*. Kivétel Ausztrália, az Egyesült Államok és Olaszország, ahol a gyerekek után kapható támogatás függ a család jövedelmi helyzetétől. Egyes országokban speciális segélyeket kaphatnak az *egyedülálló szülők*, illetőleg *foglalkoztatáshoz kötött* támogatást azok, akik elfogadnak egy munkahelyet, sőt a már dolgozók is, ha a családi jövedelmük alacsony. A foglalkoztatáshoz kötött támogatás a munkába állás ösztönzésére, illetőleg a dolgozó családok szegénységtől való megvédésére szolgál. Emellett az alkalmazásban álló vagy dolgozni akaró kisgyermekes szülőket a gyermekfelügyelet költségeit többé-kevésbé fedező támogatással segítik – néhol országos, de rendszerint helyi szinten – a gyermekgondozás és a munkavállalás összehangolásában.

#### *A munkanélküli ellátások jogosultsági feltételei és mértékei*

A munkanélküli biztosítás általában kötelező érvénnyel kiterjed minden rendszeresen dolgozó bérből és fizetésből élő alkalmazottra. Az Egyesült Királyságban, Írországban és Norvégiában ez a rendszer az általános társadalombiztosítás része, másutt a társadalombiztosítás önálló ága. Dániában, Svédországban és Finnországban a munkanélkülieknek a szakszervezetek munkanélküli biztosítási pénztárai nyújtanak ellátást, amelyekben a részvétel önkéntes, kivéve a szakszervezeti tagokat, akiktől esetenként megkövetelik a csatlakozást a szakszervezeti alaphoz. A szakszervezeti pénztárak az államtól is támogatást kapnak, akár csak a nem szakszervezeti tag, illetőleg a járadékjogosultságukat kimerített munkanélküliek (*OECD, 1991*).

A hatvanas évektől a kilencvenes évekig az alábbiak jellemezték a munkanélküli járadék folyósítási feltételeinek alakulását (*OECD, 1994*). Ausztriában, Új-Zélandon és az Európai Közösség Dél-Európán kívüli tagállamaiban a munkanélküliek már 1961-ben nagyvonalú ellátásban részesültek, s néhány ország – Franciaország, Németország, Új-Zéland – kivételével az ellátás 1965–73 között még bőkezűbbé vált.

1.1. táblázat: A munkanélküliek jövedelemtámogatásának főbb elemei

Ország	Munka-nélküli biztosítás	Munka-nélküli járadék adó-köteles-e? <sup>a</sup>	Munka-nélküli segély <sup>b</sup>	Szociális segély <sup>b</sup>	Lakhatási támogatás	Univerzális családtámogatás	Rászoruló családok támogatása	Egyedül álló szülő támogatása	Foglalkoztatási támogatás <sup>c</sup>	Gyermekgondozási támogatás
Ausztrália <sup>d</sup>	N	*	I	N	I	N	I	I	I	I
Ausztria	I	*	I	I	N	I	N	N	N	I
Belgium	I	adóköteles	N	I	N	I	N	N	N	N
Csehország	I	*	N	N	N	I	N	N	N	N
Dánia	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	I
Egyesült Államok	I	adóköteles	N	I	N	N	I	N	I	N
Egyesült Királyság	I	*	I	I	I	I	N	N	I	N
Finnország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	I	I
Franciaország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	N	N
Görögország	I	adóköteles	N	N	N	I	N	N	N	N
Hollandia	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	N	N
Izland	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Írország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	I	N
Japán	I	*	N	I	I	I	N	I	N	I
Kanada	I	adóköteles	N	I	I	N	N	N	I	N
(Dél-)Korea	I	*	N	I	N	N	N	N	N	N
Lengyelország	I	adóköteles	N	N	I	I	N	N	N	I
Luxemburg	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Magyarország	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Németország	I	*	I	I	I	I	N	N	N	N
Norvégia	I	adóköteles	I	I	I	I	N	N	N	I
Olaszország <sup>e</sup>	I	adóköteles	N	I	N	I	I	N	N	N
Portugália	I	*	N	I	I	N	N	N	N	N
Spanyolország	I	adóköteles	N	I	N	I	N	N	N	N
Svájc	I	adóköteles	N	I	I	I	N	N	N	N
Svédország	I	adóköteles	I	I	I	I	N	I	N	I

“I” azt jelöli, hogy az adott segélyezési forma létezik a vizsgált országban, “N” pedig azt, hogy nem. <sup>a</sup> Az „adóköteles” azt jelenti, hogy személyi jövedelemadó és/vagy társadalombiztosítási hozzájárulást kell utána fizetni; a \*-gal jelzett esetekben a munkanélküli járadék vagy nem adóköteles, vagy úgy van kialakítva az adórendszer, hogy a teljes év folyamán segélyben részesülők mentesülnek az adózás alól. <sup>b</sup> A munkanélküli segély és a szociális segély is lehet adóköteles, de ez nincs feltüntetve a táblázatban. <sup>c</sup> A foglalkoztatáshoz kötött segélyek adójóváírást is jelenthetnek. <sup>d</sup> Ausztráliában segély jellegű járadékrendszer működik, amely a munkanélküli és a szociális segélyezés keveréke. <sup>e</sup> Olaszországban a lakbér leírható az adóból.

Forrás: OECD (1999), 12. old.

1975–85 között azután egyes országok – Dánia, Hollandia, Írország, Franciaország – kiterjesztették a járadékjogosultságot, míg mások – Belgium, Egyesült Királyság – szűkítették. A nyolcvanas évek közepétől csak Franciaországban váltak kedvezőbbé a munkanélküli járadék feltételei.

Dél-Európában az 1961–91 közötti időszak elején a jogosultsági feltételek kezdetlegesebbek voltak, és Olaszországban azok is maradtak, miközben Spanyolország a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulójára e tekintetben hozzáigazodott az Európai Közösség észak- és nyugat-európai tagállamaihoz, s Görögország és Portugália is javított a munkanélküli járadék feltételein.

Finnországban, Norvégiában és Svédországban a jogosultság a 60-as évek elején a bérből és fizetésből élőknek csak szűk, majd fokozatosan egyre tágabb körére terjedt ki (Finnországban és Svédországban önkéntes biztosítás keretében).

Svájcban a jogosultak száma 1977-ben ugrott meg jelentősen, a kötelező munkanélküli biztosítás bevezetésével.

Az Egyesült Államokban és Japánban viszonylag szűk a járadékra jogosultak köre, és viszonylag kicsik a járadékok. Az előbbiben az ellátás időtartamát a hetvenes években némileg növelték, a nyolcvanas években viszont csökkentették, az utóbbiban 1975 után csökkentették a negyven éves biztosított dolgozóra megszabott maximális folyósítási időtartamot.

Az állami költségvetés és a biztosítási alapok pénzügyi nehézségeinek nyomására egyrészt, másrészt a munkanélküli ellátások nagyvonalúsága és a munkanélküliség mértéke között az (OECD, 1994) által kimutatott összefüggések láttán a kilencvenes években szinte valamennyi OECD-tagállam szűkítette a munkanélküli biztosítás nyújtotta védelem hatókörét (ILO, 2000). Az 1997. évi állapotról ad áttekintést az 1.2. táblázat.<sup>12</sup>

A járadékjogosultsághoz a munkanélkülinek a 2. oszlopban feltüntetett idejű *biztosított munkaviszonnyal* kell rendelkeznie, és a folyósítás megkezdéséhez a 3. oszlop szerinti *várakozási idő*knak kell eltelniük (a munkanélküliségüket megelőzően magas keresetűek várakozási idejét Izlandon a közelmúltban megnövelték). A 4. oszlop szerint a *járadék összege* legtöbbször igazodik a korábbi keresethez, de más tényezők – a munkaviszony hossza, az életkor, a családi állapot – is befolyásolhatják; ritkábban *fix összegű* (Izlandon, Írországban és az Egyesült Királyságban). Ahol nem fix összegű, ott általában alsó és felső határt is megszabnak – lásd az 5. és 6. oszlopot –, továbbá gyakori, hogy a – 4. oszlopban látható – *helyettesítési ráták* az idő előrehaladtával csökkennek.<sup>13</sup> Végül, a 7. oszlop szerinti *folyósítási idő* függhet a foglalkozási viszony hosszától (Belgium, Franciaország, Görögország, Magyarország, Japán, Hollandia, Lengyelország, Spanyolország, Svájc), a munkanélküli korától (Ausztria, Németország, Franciaország, Hollandia, Portugália, Svédország, Svájc).

12 Az információk 40 éves egyedülálló férfira vonatkoznak, aki hosszú munkaviszonnyal rendelkezik, utolsó nettó keresete pedig megegyezik egy átlagos fizikai dolgozó átlagkeresetével.

13 Belgiumban például a járadék a munka nélkül töltött idő múlásával a korábbi bruttó kereset 60 százalékáról 42 százalékára csökken – és fel is függeszthető, ha a folyósítási idő hosszabbra nyúlik a regionális átlag másfélszeresénél –, de kisgyermekes házaspárok esetében, ha rászorultságuk bizonyított, végig 60% marad.

1.2. táblázat: A munkanélküli járadék folyósításának főbb jogosultsági feltételei

Ország	Foglalkozási előzmény	Várakozási idő (nap)	Helyettesítési ráta (%) <sup>a</sup>	A járadék éves mini-muma <sup>b</sup>	maxi-muma <sup>b</sup>	Folyósítási idő (hónap)
Ausztria	20 hét a megelőző évben; maximális folyósítási időhöz					
	156 hét a megelőző öt évben	0 nap	57	1 519	11 975	12
Belgium <sup>c</sup>	312 nap 18 hónapon belül, ami kortól függően a megelőző három évben 624 napra nő	0 nap	60	7 167	11 405	korlátlan
Csehország	12 hónap a megelőző három évben	7 nap	60	-	4 485	6
Dánia <sup>d</sup>	52 hét a megelőző három évben	0 nap	90	-	16 387	60
Egyesült Államok	6 hónap, előírt kereseti minimummal	-	50	4 524	15 600	6
Egyesült Királyság	-	3 nap	fix	-	3 944	6
Finnország <sup>d,e</sup>	43 hét a megelőző két évben	7 nap	90	5 191	12 094	23
Franciaország	4 hónap 8 hónapon belül	8 nap	75	8 293	57 978	60
Görögország	125 nap 14 hónapon belül	6 nap	40	2 800	6 150	12
Hollandia	26 hét 39 héten belül	0 nap	70	9 878	26 139	60
Izland	10 hét a megelőző évben	0 nap	fix	2 208	8 831	60
Írország	39 hét a megelőző évben	3 nap	fix	5 200	-	15
Japán <sup>f</sup>	6 hónap a megelőző évben	7 nap	80	-	18 067	10
Kanada	420 munkaóra a megelőző évben	2 hét	55	-	18 355	10
(Dél-)Korea	12 hét az utolsó 18 hónapon belül	14 nap	fix	3 384	19 937	7
Lengyelország	365 nap 18 hónapon belül	1 nap	fix	2 536	-	18
Luxemburg	26 hét a megelőző évben	0 nap	80	-	34 378	12
Magyarország	12 hónap a megelőző négy évben	0 nap	65	1 472	2 943	12
Németország <sup>g</sup>	360 nap	0 nap	60	-	29 520	12
Norvégia <sup>d</sup>	-	3 nap	62,4	-	17 296	36
Olaszország	52 hét a megelőző két évben	7 nap	80	-	11 285	12
Portugália	540 nap a megelőző két évben	0 nap	65	5 532	10 787	30
Spanyolország	12 hónap a megelőző hat évben	-	70	5 758	13 052	24
Svájc	6 hónap a megelőző két évben	5 nap	70	-	33 851	5
Svédország	6 hónap a megelőző évben	5 nap	75	6 216	15 243	10

<sup>a</sup> A munkanélküli járadék a munkanélküliséget megelőző bruttó keresethez viszonyítva, kivéve ahol a járadék nagysága a keresettől függetlenül van megszabva. <sup>b</sup> USA-dollára átszámítva 1997. évi vásárlóerő-paritáson; amelyek országra ilyen adatot nem közöltek, az éves kereset alapján kalkulálva. <sup>c</sup> Belgiumban a helyettesítési rátát az egyedülállók esetében 42 százalékra csökkentették a második évben. <sup>d</sup> Dániában, Finnországban és Svédországban önkéntes munkanélküli biztosítás működik. <sup>e</sup> Finnországban a napi járadék 118 FIM, 494 FIM alatti kereset esetén kiegészítve annak 42, 494 FIM kereset fölött 20 százalékkal, de legfeljebb az előző kereset 80 százalékáig. <sup>f</sup> Japánban a helyettesítési ráta a életkor és a korábbi kereset függvénye. <sup>g</sup> Németországban a helyettesítési ráta a nettó keresethez viszonyított arányt mutatja.

Forrás: OECD (1999), 14. old.

<sup>14</sup> Ezek az információk is ugyanarra a csoportra vonatkoznak, mint a munkanélküli járadéokra közölt információk.

Járadékjogosultság híján, illetőleg jogosultságuk lejártával a munkanélküliek számos országban (Ausztriában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Írországban, Németországban, Portugáliában és Spanyolországban) *munkanélküli segélyért* folyamodhatnak; ennek feltételeiről tájékoztat az 1.3. táblázat.<sup>14</sup>

**1.3. táblázat: A munkanélküli segély folyósításának feltételei**

Ország	Foglalkozási előzmény	Várakozási idő (nap)	Helyettesítési ráta <sup>a</sup>	A segély éves mini- muma <sup>b,c</sup> maxi- muma <sup>b,c</sup>		Folyósítási idő (hónap)
Ausztrália	-	7 nap	fix	-	6 430	korlátlan
Ausztria	járadékjogosultság kimerítése	-	mn. járadék 92%-a	1 398	11 017	korlátlan
Egyesült Királyság	-	-	fix	3 944	-	korlátlan
Finnország <sup>d,e</sup>	-	7 nap	fix	5 191	-	korlátlan
Franciaország	öt év a megelőző tíz évben	-	fix	-	4 419	korlátlan
Görögország	60 nap a megelőző két évben	-	mn. járadék 17%-a	474	1 046	-
Hollandia	járadékjogosultság kimerítése	0 nap	fix	9 098	-	24
Írország	-	3 nap	fix	5 038	-	korlátlan
Magyarország	járadékjogosultság kimerítése	-	öregs. nyugd. 80%-a	142	1 308	24
Németország <sup>d</sup>	6 hónap a megelőző évben	-	53	-	26 076	korlátlan
Portugália <sup>e</sup>	180 nap a megelőző évben	-	fix	3 872	-	10,5
Spanyolország	járadékjogosultság kimerítése vagy 6 havi ledolgozott időtartam	-	fix	5 758	-	6
Svédország	75 nap az utolsó öt hónapban.	5 nap	fix	6 216	-	5

<sup>a</sup> A segély bruttó keresethez viszonyított aránya, kivéve ha fix összegű, és megegyezik a következő oszlopban közölt segély-minimummal, illetőleg ha a korábbi vagy az elvileg meghatározható munkanélküli járadék százalékában van megszabva. <sup>b</sup> A segély éves minimuma és maximuma, ha nem állt adat rendelkezésre, az éves keresetből kalkulálva. <sup>c</sup> USA-dollárra átszámítva 1997. évi vásárlóerő-paritáson. <sup>d</sup> Németországban a nettó keresethez viszonyított arány, amely egyébként magasabb a táblázatban közölnél, ha a munkanélkülinek eltartott(ak)ról kell gondoskodnia. <sup>e</sup> Portugáliában azok az első ízben állást keresők, akik eltartottal rendelkeznek, mentesülnek a foglalkoztatási előzmény teljesítése alól, s akik nem jogosultak járadékra, azoknál a segély időtartama 18 hónap.

Forrás: *OECD (1999)*, 15. old.

Az országok egy részében a jogosultság itt is a munkanélküliséget megelőző munkaviszonyhoz kötődik, másutt mindenkire kiterjed. Van, ahol itt is alkalmaznak várakozási időt, de csak azokra, akik – járadékjogosultság híján – rögtön ezt az ellátási formát veszik igénybe. Folyósítási ideje többnyire korlátlan, de néhol maximálják. Nagyságának meghatározása országonként változó: néhol fix összegű, másutt a korábbi járadék vagy kereset bizo-



nyos százaléka. Kifizetését gyakran az egyén vagy a család jövedelmi helyzetétől teszik függővé. Emellett a segélyek régióként is különbözhetnek, miután a segélyezést lebonyolító szociális irodáknak többé-kevésbé önálló hatáskörük van a feltételek megállapításában.

#### *A jogosultsági feltételek összehasonlításának lehetőségei és problémái*

A munkanélküli ellátások „nagyvonalúságáról” egy mutatóba sűrítve tájékoztat az OECD szakértői által konstruált mutató (OECD, 1994). Értékének meghatározásához – 40 éves munkanélküli alapulvételével<sup>15</sup> – külön-külön számításokat végeztek:

- a (hosszú foglalkozási előzmény után bekövetkező) munkanélküliség első, második-harmadik és negyedik-ötödik éveire;
- az egyedülálló, az eltartott házastárral élő, valamint a dolgozó házastárral élő munkanélküliekre;
- a munkanélküliségüket megelőzően átlagos keresetűekre és az átlagkereset kétharmadával megegyező korábbi keresetűekre.<sup>16</sup>

A számítások eredményeit bemutató 1.4. táblázat megdöbbentően nagy országközi eltérésekről árulkodik a bruttó keresetpótlási arányok tekintetében. Aki 4. vagy 5. éve van munka nélkül, és házastársa dolgozik, a 26 országból 18-ban semmilyen törvényileg garantált munkanélküli ellátásra sem számíthat. (A 90-es években a piacgazdaság útjára lépett három kelet-közép-európai országot a fennmaradó nyolc – pozitív helyettesítési rátájú – ország között találjuk.) Az egyedülálló és az eltartott házastárral élő munkanélküliek esetében, épp fordítva, a 26 országból nyolcban (köztük az Egyesült Államokban, ahol a segélyt élelmiszerjegyben adják) nulla és 18-ban pozitív a helyettesítési ráta. Ugyanakkor e ráta ott, ahol a régóta munkanélküliek esetében pozitív, egyszersmind meglehetősen magas. A táblázat utolsó oszlopa, a munkanélküli ellátások nagyvonalúságának összefoglaló mutatójaként, az egyes országok előző oszlopokbeli helyettesítési rátáinak átlagértékeiről tájékoztat. Jóllehet e mutató az ellátások számos vonatkozását figyelembe veszi, vannak bizonyos fogyatékoságai (OECD, 1999).

Teljesebben és pontosabban tükrözné a támogatás nagyvonalúságát egy olyan mutató, amelyik az adózás hatását is számításba venné. Az adózás utáni helyettesítési ráták 20 százaléktól egyharmadig terjedően magasabbnak lennének a bruttónál, azoknak az országoknak a relatív helyzetét érintve különösen kedvezően, ahol a járadék nem adóköteles (lásd az 1.1. tábla, 3. oszlop). Indokolt lenne a munkanélkülieknek nyújtott egyéb támogatásokat is beszámítani, így például a lakbér-hozzájárulást, amely a kereset nélkül maradó háztartások jelentős bevételi forrása; ez is növelné a nettó helyettesítési rátát. Továbbá, miután a számítások nem terjedtek ki a gyermekes háztartásokra, a kapott indexekben a családi támogatások sem tükröződnek. A szociális segély is figyelmen kívül maradt, hacsak nem meghatározott összegben törvényileg garantáltan jár. E fogyatékoságok kiküszöbölé-

15 Néhány országban a jogosultsági feltételek az életkor előrehaladtával általában javulnak; a 40 éves dolgozó e tekintetben nagyjából az átlagot képviseli.

16 Miután a dolgozók nagyobbik fele átlag alatt keres, ráadásul a munkanélküliség az alacsonyabb képzettségűekre koncentrálódik, az ő helyettesítési rátájuk jobban reprezentálja a munkanélküliek helyzetét, mint az átlagosnál magasabb korábbi keresetűeké.

sét azonban egyelőre lehetetlenné teszi, hogy az ehhez szükséges összehasonlítható nemzetközi adatok nem állnak teljes körűen rendelkezésre.

**1.4. táblázat: A munkanélküli ellátások együttes bruttó helyettesítési rátái (százalék)**

Ország	A munkanélküliség első éve			Második és harmadik év			Negyedik és ötödik év			Átlag
	Egyedül- álló	Eltartott házas- társsal	Kereső házas- társsal	Egyedül- álló	Eltartott házas- társsal	Kereső házas- társsal	Egyedül- álló	Eltartott házas- társsal	Kereső házas- társsal	
Ausztrália	28	50	0	28	51	0	28	51	0	26
Ausztria	42	47	21	40	45	0	40	45	0	31
Belgium	48	48	44	34	48	28	34	48	28	40
Csehország	40	60	48	32	57	34	32	57	34	44
Dánia	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Egyesült Államok	28	32	25	7	12	0	7	12	0	14
Egyesült Királyság	19	30	19	20	31	0	20	31	0	19
Finnország	54	54	54	39	39	25	27	27	0	36
Franciaország	58	58	58	32	37	24	27	34	0	36
Görögország	42	45	23	0	0	0	0	0	0	12
Hollandia	70	70	70	45	57	28	34	48	0	47
Izland	54	54	54	0	0	0	0	0	0	18
Írország	30	48	30	30	49	4	30	49	0	30
Japán	32	32	32	0	0	0	0	0	0	11
Kanada	49	52	45	23	39	0	23	39	0	30
(Dél-)Korea	33	33	30	16	16	9	16	16	9	20
Lengyelország	46	46	46	32	32	24	28	28	17	33
Luxemburg	80	85	85	53	74	45	53	74	45	66
Magyarország	55	55	55	55	55	55	16	16	16	42
Németország	34	34	34	32	32	0	32	32	0	26
Norvégia	62	62	62	59	59	59	14	14	14	45
Olaszország	22	29	24	0	0	0	0	0	0	8
Portugália	65	65	65	35	38	33	0	0	0	33
Spanyolország	66	63	63	32	32	29	0	0	0	32
Svájc	69	69	69	18	18	18	0	0	0	29
Svédország	72	72	72	10	10	10	0	0	0	28

Forrás: OECD (1999), 43. old.

### 1.3. A munkanélküli ellátások indokoltági feltételei a fejlett országokban

SCHARLE ÁGOTA

Az OECD-országok többségében ahhoz, hogy valaki munkanélküli ellátásban részesülhessen, a jogosultság (entitlement) mellett az indokoltásra (eligibility) előírt feltételeknek is eleget kell tennie. Az indokoltági feltételek előírásának célja, hogy kirekeszthetők legyenek a munkanélküliek támogatására szánt ellátásokból azok, akik nem tudnak vagy nem akarnak munkába állni, vagy egyéb ellátásra (például nyugdíjra) jogosultak. További cél a munkanélküli ellátások álláskeresői erőfeszítést és mielőbbi elhelyezkedést ellenőszönző hatásának semlegesítése. Ebben a részben a fejlett országok munkanélküli ellátásának indokoltágkritériumait és ellátásmegvonási gyakorlatát tekintjük át.

#### *Az indokoltág szabályozásának országközi eltérései*

Országonként jelentős különbségek figyelhetők meg a munkanélküli ellátások folyósításának indokoltági feltételeiben.

Különbségek vannak például az alkalmi és idegymunkásokra vonatkozó előírásokban (például hogy kaphatnak-e ellátást akkor is, ha a szezonon kívüli időszakban csekély az esély az elhelyezkedésükre), a fizetetlen háztartási munkát (például házépítést-felújítást vagy háztáji gazdálkodást) végzők, illetőleg azok kezelésében, akik nyilvánvalóan nem képesek munkába állni (például gyermekek vagy más családtagok gondozása miatt). E különbségek mögött egyebek között az a felismerés áll, hogy engedékenyebb szabályozás esetén rontja a munkaügyi szervezet hitelét a munkaadók szemében, ha olyanokat közvetítenek ki, akik megjelennek ugyan a felvételi beszélgetésen, de ott kiderül, hogy nem kívánnak munkába állni, ugyanakkor a túl szigorú szabályozás olyanokat is kizárhat az ellátásból, akiknek komoly az elhelyezkedési szándéka.

A „megfelelő állásajánlat” meghatározásában (vagyis hogy milyen állásajánlat utasítható vissza a munkanélküli ellátás indokoltágának megszűnése nélkül) is változatos a szabályozás. E tekintetben a norvég előírások a legszigorúbbak: ott a többműszakos vagy éjszakai munka s az ország bármely településén felajánlott bármely állás, függetlenül a munkanélküli korábbi munkakörétől és keresetétől, „megfelelőnek” minősül.

Az önálló álláskereső nem mindenhol követelmény. Szemben például az Egyesült Államokkal, ahol a munkanélkülinek heti két álláspályázatot kell igazolnia az indokoltághoz, a legtöbb országban elegendő ehhez a munkaügyi szervezettel való együttműködés (rendszeres megjelenés, tájékoztatókon való részvétel stb.), és ennek elmulasztása is csak ritkán vezet ellátásmegvonáshoz. A legtöbb országban az ellátás folyósításának hosszabb-rövidebb felfüggesztését vagy megszüntetését vonja maga után a saját felmon-

dás, illetőleg felajánlott állás vagy aktív munkaerő-piaci programban való részvétel (ismételt) visszautasítása – lásd az 1.5. táblázatot.

**1.5. táblázat: A segélyfolyósítás felfüggesztésének időtartama saját felmondás, illetőleg felajánlott állás vagy aktív munkaerő-piaci programban (AMP) való részvétel visszautasítása esetén**

Ország	Első saját felmondás vagy rendkívüli munkáltatói felmondás	Felajánlott állás vagy AMP-ben való részvétel visszautasítása		
		első alkalommal	második alkalommal	további alkalmak
Ausztrália	4-5 hét <sup>a</sup>	4-5 hét <sup>a</sup>	6 hét <sup>b</sup>	8 hét
Belgium	8-52 hét <sup>c</sup>	26-52 hét	kizárás	
Cseh Köztársaság	kizárás <sup>d</sup>	3 hónap <sup>e</sup>	kizárás	
Dánia	5 hét	1 hét (állás), kizárás (AMP) <sup>f</sup>	kizárás	
Egyesült Királyság	1-26 hét	1-26 hét (állás), 2 hét (AMP)	1-26 hét (állás), 4 hét (AMP)	1-26 hét (állás), 4 hét (AMP)
Finnország	3 hónap <sup>g</sup>	2 hónap (állás), <sup>g</sup> 0-2 hónap (AMP)	2 hónap vagy kizárás <sup>h</sup>	2 hónap vagy kizárás <sup>h</sup>
Franciaország	4 hónap <sup>i</sup>	időleges vagy végleges kizárás <sup>j</sup>	időleges vagy végleges kizárás	időleges vagy végleges kizárás <sup>i</sup>
Japán	1-3 hónap <sup>k</sup>	1 hónap <sup>l</sup>	változatlan	változatlan
Németország	12 hét <sup>m</sup>	12 hét <sup>m</sup>	kizárás <sup>n</sup>	
Norvégia	8 hét	8 hét	12 hét	26 hét
Spanyolország	kizárás <sup>o</sup>	kizárás		
Svájc	6-12 hét	6-12 hét	6-12 hét vagy kizárás <sup>p</sup>	6-12 hét vagy kizárás <sup>p</sup>
Új-Zéland	13 hét <sup>q</sup>	1 hét (állás); elfogadásig (AMP) <sup>r</sup>	13 hét (állás); elfogadásig, <sup>r</sup> de minimum 1 hét (AMP)	13 hét

<sup>a</sup> A segély 26 héten át tartó 18 százalékos csökkentésével egyenértékű. <sup>b</sup> A segély 26 héten át tartó 24 százalékos csökkentésével egyenértékű. <sup>c</sup> Rendkívüli felmondás esetén 8-52 hét, saját felmondás esetén 26-52 hét. <sup>d</sup> Hat hónapon belüli többszöri visszautasítás esetén. <sup>e</sup> Kizárás is lehetséges. <sup>f</sup> Az AMP visszautasítása csak 12 havi munkanélküliség után vezet kizáráshoz. <sup>g</sup> Egy hónapra csökkenthető, ha az állásajánlat 5 napnál rövidebb időre szól. <sup>h</sup> A jogszabály kizárást ír elő az ismételt visszautasítás esetére, de azt nem definiálja; a gyakorlatban a második visszautasítás számít ismételtnek. Ugyanakkor a bérrel arányos segélyre jogosultak esetén az AMP visszautasítása csak két havi szüneteltetést von maga után. <sup>i</sup> Négy hónapnyi munkanélküliség után az kaphat ellátást, aki igazolni tudja, hogy a megelőző négy hónap alatt aktívan keresett munkát. <sup>j</sup> A táblázatban a kizárás vagy határozatlan idejű szünetelést jelent, vagy a hátralévő jogosultság végleges elvesztését. Franciaországban a szabályozás időleges szünetelést is lehetővé tesz. Visszautasítás esetén a kizárás elméletileg végleges. <sup>k</sup> Általában 3 hónap. <sup>l</sup> Állás visszautasítása esetén 1 hónap, képzés esetén maximum 1 hónap. <sup>m</sup> Bizonyos esetekben csökkenthető. <sup>n</sup> A kizárás összesen 24 heti szünetelés után lép életbe. <sup>o</sup> Kizárás felmondás esetén, 3 hónapos várakozás fegyelmi elbocsátás esetén. <sup>p</sup> AMP másodszori visszautasítása kizárást von maga után, és állásajánlat második vagy harmadik visszautasítása is kizáráshoz vezethet. <sup>q</sup> A „tisztá lap” szabály lehetővé teszi, hogy 4 hét elteltével a folyósítás feltételezen újrainduljon, ha az egyén közösségi munkában, munkával kapcsolatos képzésben vagy más szervezett tevékenységben vesz részt. Ha teljes vagy részidős határozott idejű állásban legalább 6 hónapig dolgozik, a hátralévő időszakra felmenthetik a büntetés alól. <sup>r</sup> Az elfogadás azt jelenti, hogy a visszautasítás után elmegy egy következő interjúra, illetőleg közmunka vagy képzés elutasítása esetén részt vesz valamilyen programban (akárcsak a „tisztá lap” szabály esetén).

Forrás: OECD (2000), 135. old.

A szabályozás szigorának globális összehasonlítása meglehetősen nehéz. Először is, a vonatkozó jogszabályok gyakran homályosak. Másodsor, adott országban bizonyos magatartások szigorú szankcionálása más magatartások elnézőbb kezelésével párosulhat. Harmadszor, eltérhet egymástól a szabályok szigora és a tényleges érvényesítésüké, s ez utóbbit jelentősen befolyásolhatja a munkanélküliség mindenkori szintje. A munkanélküliségre gyakorolt hatás vizsgálatát ezért az indokoltság formális szabályozása mellett célszerű az ellenőrzési rendszer kidolgozottságát jellemző mutatókra s a szankciók tényleges alkalmazásának gyakoriságára vonatkozó adatokra is alapozni. Figyelembe kell azonban venni, hogy a szigorú szankciók következetes alkalmazásának eredményessége részben éppen abban nyilvánulhat meg, hogy ritkán van szükség szankcionálásra.

### *Hogyan hat az indokoltság szabályozásának szigora a munkanélküliségre?*

A munkaügyi szervezetek nyilvántartásaiból származó adatok általában arra engednek következtetni, hogy az indokoltsági követelmények szigorítása közvetlenül csökkenti az ellátásban részesülők számát, s hogy a regisztráltak számának csökkenése többnyire együtt jár az ILO definíció szerinti munkanélküliek számának – általában kisebb mértékű – csökkenésével. Intenzív interjúkon való megjelenés kötelezővé tételének hatására például az ellátást igénylők számának 5–10 százalékos visszaesését tapasztalták. Az álláskeresés előírását követően az Egyesült Államokban jelentősen mérséklődtek az ellátási kiadások. A hosszabb időtartamú munkaerő-piaci programokban (például 4–6 hetes tanfolyamon) való részvétel követelménye pedig már csak azáltal is csökkenti a munkanélküliséget, hogy az ilyen programokban részt vevők nem minősülnek munkanélkülinek; a részvételi kötelezettség tágan értelmezett munkanélküliséget érintő hatása ugyanakkor nem egyértelmű.

Az ellátásfolyósítás megszüntetésére vonatkozó szabályok szigorításának erőteljes munkanélküliség-csökkentő hatására világít rá az ez irányú – szórványos – vizsgálatok többsége. *Abbring – Van den Berg – Van Ours (1999)*, illetve *Van den Berg – Van der Klaauw – Van Ours (1999)* például az elhelyezkedési esélyek 77–140 százalékos növekedését mutatja ki holland adatok alapján. Az ellátásból való kizárást követő gyors elhelyezkedésből sejtethető, hogy e hatás a szankciók jól célzott alkalmazásának is köszönhető – hogy ti. azokat sújtják, akik indokolatlanul részesültek ellátásban –, amiből következik, hogy a szigorításoktól nem feltétlenül várható az elhelyezkedési valószínűségek ugyanilyen mértékű javulása.

A dán pénzügyminisztérium nemrégiben született tanulmánya (*DMOF 1999*) a szankciók szigorának összesített indexét és más magyarázó változókat felhasználva vizsgálta a munkanélküliség országokénti eltéréseit. Úgy

találták, hogy az általuk számított szigorúsági index erősen befolyásolja a munkanélküliség szintjét – különösen a tartós munkanélküliséget csökkenti számottevően –, a magas dán helyettesítési ráta hatását is ellensúlyozva. Tanulságos az is, hogy az 1990-es években sikeres foglalkoztatáspolitikát folytató országokban, mint *Auer (2000)* rámutat, mindenütt szigorítottak az álláskeresésre és a megfelelő munkára vonatkozó előírásokon csakúgy, mint az ellenőrzésen – nem annyira jogszabálmódosításokkal, mint inkább az eljárási szabályok részletesebb kidolgozásával. A szabályozási és ellenőrzési szigorítások eredményességét nagymértékben befolyásolta a jövedelemtámogatási és az állásközvetítési funkciók szervezeten belüli integrációja, illetve elkülönülése. E vizsgálatok alapján elháríthatónak tűnnek az olyan recessziós patthelyzetek, amelyeket a munkanélküliség megnövekedésének és az indokoltági szabályok lazuló érvényesítésének egymást erősítő folyamata jellemez.

#### 1.4. A MUNKANÉLKÜLI ELLÁTÁSOK PROBLÉMÁI A POSZT-SZOCIALISTA ÁTMENETBEN

KÖLLŐ JÁNOS

A több évtizedes szünet után ismét megjelenő munkanélküliség viszonylag bőkezű ellátórendszer létrehozására készítette a magyar politikai vezetést 1990–91-ben, mint arra több nemzetközi összehasonlítás felhívta a figyelmet.

A munkanélküli ellátások 1992. évi fő jellegzetességei – hozzáférési valószínűség, folyósítási időtartam, átlagkeresethez viszonyított nagyság – alapján *Burda (1993)* maximális idejű járadékjogosultságot feltételezve kiszámította néhány posztszocialista országra az ellátáscsomag havi bruttó keresethez viszonyított jelenértékét. A legnagyobb pontszámot (3388) Magyarország kapta, a legkisebbet Csehország és Szlovákia (522), valamivel nagyobbat Bulgária (671), míg Románia (1286) és Lengyelország (1240) a középmezőnyben foglalt helyet. A magyar adat elsősorban a viszonylag hosszú, akkor másfél éves járadékjogosultság miatt ugrott ki a mezőnyből, s a jogosultsági idő egy évre rövidítésével (1993-ban) megfelelővé vált (*Burda, 1995*).<sup>17</sup>

A munkanélküliséggel kapcsolatos költségvetési kiadások vizsgálatából hasonló eredményekre jutott a Kék Szalag Bizottságnak készült jelentés (*Kék Szalag, 1993*). A GDP-hez képest e kiadások Magyarországon 1990–92-ben lényegesen (30–100 százalékkal) magasabbak voltak, mint Csehszlovákiában, Bulgáriában vagy Lengyelországban. E magas magyarországi arány úgy állt elő, hogy az egy munkanélküliire jutó kiadások azoknak a nyugat-európai országoknak a szintjén alakultak, melyeket erősen korporatistának mutatnak a különféle indexek,<sup>18</sup> az ellátásban részesülők száma viszont nálunk jóval meghaladta az ott szokásosat.

17 Megjegyzendő, hogy az 1990. évi adatok alapján Lengyelország lógott volna ki a sorból, ahol a jogosultság időtartamát akkor még egyáltalán nem korlátozták.

18 A *Tarantelli (1986)* és *Calmfors – Driffill (1988)* által számított korporatizmusindexekről, valamint a *Layard és sztsai (1991)* könyvben definiált UNCD és EMCD mutatókról van szó.

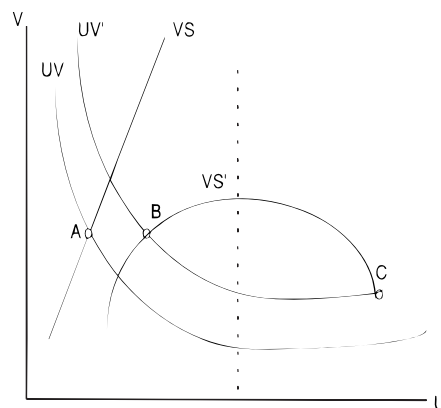
*Bardasi és sztsai (2001)* mikrodatok segítségével hasonlították össze Magyarországot a másik négy visegrádi országgal, valamint Spanyolországgal és az Egyesült Királysággal. Azt találták, hogy 1993–95-ben Magyarországon az álláskeresőknél nagyobb része jutott munkanélküli ellátáshoz – ezen belül biztosítási alapú járadékhoz –, mint az összehasonlításban szereplő másik négy kelet-európai és két nyugat-európai országban; egyedül a brit férfi álláskeresőknél tapasztaltak hasonlóan magas hozzáférési valószínűséget. A későbbiekben azonban ez az arány csökkent.<sup>19</sup>

Miközben nem állítható, hogy a volt szocialista országok általában bőkezű ellátási rendszereket hoztak volna létre 1989 után (a Szovjetunió több utódállamában például csupán jelképes összegű támogatást vezettek be), Magyarország nemzetközi viszonylatban egyértelműen nagyvonalúnak minősíthető ellátási rendszerrel indult, melyet a későbbiekben több lépésben nagymértékben szigorítottak.

Az átmenettel foglalkozó tanulmányok munkanélküli ellátásokkal kapcsolatos megállapításai gyakran csupán az „uralkodó bölcsesség” kivetítését jelentik, miszerint bőkezűbb ellátások mellett általában nagyobb az egyensúlyi munkanélküliség. Ebben a részben azt vizsgáljuk meg elméleti modellek segítségével, milyen következményekkel járhat a posztszocialista átmenet sajátos viszonyai között a munkanélküliek jövedelemtámogatásának magas induló szintje és menet közbeni lefaragása. E modellszerű vizsgálódások eredményei kiindulópontként szolgálhatnak a tényleges történések megvitatásához és értékeléséhez.

A legáltalánosabb – különféle munkapiaci hatásmechanizmusokat összegző – érvelést Burda már említett tanulmányai alapján és az 1.2. ábra segítségével foglalhatjuk össze, amelyen kétféle: UV és VS görbék láthatók.

**1.2. ábra: A piaci egyensúly változása**



<sup>19</sup> Azt is megvizsgálták, hogy a járadékban részesülők hányad része keres aktívan állást (milyen a segélyek „célzása”), és e tekintetben Magyarország pozícióját közepesnél valamivel rosszabbnak találták.

Ha évente bizonyos számú foglalkoztatott munkanélkülivé válik, akkor ahhoz, hogy a munkanélküliség rátája ne változzék, értelemszerűen ugyanennyi munkanélkülinek kell visszakérülnie a foglalkoztatásba. Miután magas (alacsony) munkanélküliség mellett egy-egy munkahelyet könnyebb (nehezebb) betölteni, ezért az álláskeresők számára viszonyítva kevés (sok) állást kell létrehozni az áramlások egyenlőségének teljesüléséhez. Eszerint ha adott a munkahelyrombolás üteme, és adottak a piaci súrlódást meghatározó tényezők, a stacioner állapotot biztosító U munkanélküliségi és V munkahely-kínálati ráták között fordított összefüggés érvényesül – ez tükröződik az ábrán az UV görbék jobbra süllyedő alakjában.<sup>20</sup> Magasabb munkahely-rombolási ütemnek – vagy az álláskeresők és állások közötti súlyosabb szerkezeti eltéréseknek – magasabban húzódó UV görbék felelnek meg. A munkahelyek tényleges kínálatát szemléltető VS görbe jobbra emelkedő alakjában ezzel szemben az fejeződik ki, hogy magasabb munkanélküliség esetén az ilyenkor alacsonyabb reálbérek és alacsonyabb fajlagos keresési (toborzási) költségek a vállalatokat több munkahely létesítésére sarkallják.

Egyelőre tekintsünk el az ábra szaggatott vonaltól jobbra eső részétől. Ami biztosan bekövetkezik a rendszerváltozás hatására, a bal oldalon látható: a munkanélküliségbe való beáramlás növekedésével feljebb tolódik az UV görbe. Ugyanakkor a szelektívebbé váló kereslet miatt nehezebben találhatnak egymásra az álláskeresők és a munkahelyek, ami lefelé forgatja a VS görbét. Ráadásul a munkanélküli ellátások bevezetésének hatására válogatósabbá válnak a munkanélküliek, ami még lejjebb fordítva VS-t, maga is hozzájárul egy kedvezőtlenebb egyensúly: A helyett B kialakulásához.

A bőkezű jövedelemtámogatások további következményeket vonhatnak maguk után. A finanszírozásukra szolgáló adók miatt – melyeknek exponenciálisan kell növekedniük a munkanélküliséggel, amennyiben a segélykassza vagy az állam nem vállalhat jelentős deficitet – s a munkanélküliség bérekre gyakorolt nyomásának mérséklődése folytán előfordulhat, hogy a munkahelyek kínálatára nem ösztönzően, hanem csökkentően hat a munkanélküliség, mint ezt a VS' görbe szaggatott vonaltól jobbra visszahajló alakja érzékelteti. Így akár még kedvezőtlenebb – például az ábra szerinti C – egyensúly is előállhat.

A legáltalánosabb megfontolások e rövid áttekintése után forduljunk azokhoz a tanulmányokhoz, melyek figyelembe veszik, hogy itt többről volt szó, mint egyszerű és egyszeri gazdasági sokkról. A szocializmus összeomlását követően a vállalatok számottevő részének, függetlenül a bérektől, adóktól, toborzási költségektől és a munkaerő-piaci elemzésben szokászerűen figyelembe vett egyéb tényezőktől, semmi esélye sem maradt a túlélésre.

Aghion – Blanchard (1993) kétszektoros – állami és magánszektort megkülönböztető – modelljében, mely ősforrása a reformok optimális sebességét vizsgáló elemzéseknek,<sup>21</sup> az állami szektor munkahelyeinek értékét a

20 Az UV görbe tehát azon pontok mértani helye, melyekre teljesül az  $s(1-u) = x(u,v)$  egyenlőség, ahol  $s$  a szeparációs ráta,  $x$  pedig a sikeres elhelyezkedési esetek számát leíró találati függvény („matching function”), melyre  $x_i > 0$ ,  $x_{ij} > 0$ . A munkanélküli ráta  $u$ , míg  $v$  az adott periódusban teremtett munkahelyek munkaerő-állományhoz viszonyított aránya.

21 A modellcsaládot OST (optimal speed of transition) néven említi az irodalom. (Lásd még Atkeson – Kehoe (1996), Chadha – Coricelli (1994), Castanheira – Roland (2000), Brixiová (1997), Jurajda – Terrell (2000) tanulmányait.)



bér, az elsajátítható kvázijáradék és a munkanélküli járulék (adó) határozza meg. A magánszektor a határmunkásra eső profit függvényében hoz létre munkahelyeket, ami az adott (az államinál magasabbnak feltételezett) termelékenység mellett a bértől és az adótól függ, a bér pedig a munkanélküli ellátások bőkezűségétől és az elhelyezkedési esélytől, azaz rekurzív módon a magánszektor bővülésének ütemétől. A két szektor közötti minden mozgás e modellben a munkanélküliségen keresztül történik, és új munkahelyek csak a magánszektorban keletkeznek.<sup>22</sup> Az állami szektor leépítésének ütemét alapvetően az ott dolgozók határozzák meg annak függvényében, hogyan viszonyul egymáshoz a két szektorban, illetőleg a munkanélküliként elérhető jövedelem, de az állam befolyásolhatja ezt a döntést egyfelől a munkanélküli ellátások megállapításán, másfelől a kvázijáradék ( $a$ ) szabályozásán – a hozzáférés tūrésén vagy tiltásán – keresztül. Aghion és Blanchard megvizsgálják (egyebek között) az ellátások nagyságának hatását egyrészt exogén  $a$  mellett, másrészt azt feltételezve, hogy az állam az átmenet során megtermelt kibocsátás jelenértékét maximáló  $a$ -t választ.<sup>23</sup>

A modell megoldása annak az egyensúlyi pontnak a meghatározását jelenti, amelyik mellett a munkahelyrombolás üteme megegyezik a munkahelyteremtés ütemével, azaz kialakul a munkahelyrombolás adott üteméhez illeszkedő egyensúlyi munkanélküli ráta. Ez nem mindig lehetséges; elképzelhető, hogy a munkahelyrombolás túlságosan gyors ahhoz, hogy az átmenet sikeres lehessen. Ti. a munkanélküliség fiskális terhének keresletcsökkentő hatása erősebb lehet, mint az alacsonyabb bérek munkahelyteremtést ösztönző hatása, s ezért a magánszektor fejlődése megáll vagy meg sem indul.

Aghion és Blanchard az első esetben (exogén  $a$ ) – a várakozásnak megfelelően – azt az eredményt kapja, hogy minél bőkezűbbek az ellátások, annál magasabb a munkanélküliség egyensúlyi szintje. Ugyanakkor a magánszektor bővülésére gyakorolt hatás nem jelentős, összhangban azzal, hogy az ellátások bőkezűsége egyfelől fékezi ugyan a magánszektor bővülését (az adók növelik a munkaerőköltséget, maguk az ellátások pedig fékezik a bérek alkalmazkodását a munkanélküliséghez), másfelől viszont a munkahelyromboláshoz és a munkanélküliséghez való „pozitív” hozzájárulásán keresztül a támogatás ellentétes előjellel is hat a magánszektor bővülési ütemére.

A másik esetben (a kibocsátás jelenértékét maximalizáló  $a$ ) a munkanélküliek bőkezűbb jövedelemtámogatása alacsonyabb optimális átalakulási ütemmel és alacsonyabb egyensúlyi munkanélküliséggel jár együtt, legalábbis a szimulációhoz választott paraméterértékek mellett. Ennek az a magyarázata – már amennyire verbálisan megragadhatók a bonyolult differenciálegyenlet-rendszer összefüggései –, hogy alacsony ellátások esetén az államnak érdemes gyors munkahelyrombolást és magasabb munkanélküliséget eredményező politikát választania, mert – lévén az ellátások szűkmarkúak –

22 A modell a későbbiekben megengedi az állami vállalat modernizálásának opcióját, de az itt tárgyalt hatások szempontjából ennek nincs különösebb jelentősége.

23 A modellbeli „állami szektoron” természetesen nem a tulajdoni hányad alapján definiált állami szektort kell érteni, hanem a leépülő tevékenységek összességét, „munkanélkülin” pedig a nem foglalkoztatottakat.

a munkanélküliség bérleszorításon keresztül érvényesülő munkahelyteremtő hatása erősebb, a magánszektor ennek köszönhetően gyorsabban bővül, ami növeli az átmenet során megtermelt kibocsátás jelenértékét.

Minél szűkmarkúbb a munkanélküliek ellátása, annál nagyobb az eltérés a kétféle politika következményei között. Ha a dolgozók választása mozgatja az átalakulást (adott  $a$  mellett), az ellátások alacsony szintje lassú átalakulást és viszonylag alacsony egyensúlyi munkanélküliséget valószínűsít. A kibocsátást optimalizáló stratégia alacsony ellátási szint esetén vezet gyors átalakuláshoz és magas munkanélküliséghez. Bőkezű segélyezés esetén az állami szektorban követett politika hatása gyengébb, s a dolgozók könnyebben szánják el magukat az átmenetet gyorsító (munkahely-rombolási) döntésekre.

A magyar átalakulás során követett politika, mely egyfelől ösztönözte a gyors munkahelyrombolást – drasztikusan keményítette az állami vállalatok költségvetési korlátját, támogatta a „spontán privatizációt” –, másfelől bőkezű munkanélküli ellátásokat határozott meg. Aghion és Blanchard modelljének világában sajátos kevert stratégia. A szimulációs kísérletek alacsony ellátások és magas kváziáradék esetén jelezték a legalacsonyabb egyensúlyi munkanélküliséget és a lelassúbb átmenetet s alacsony ellátások és alacsony  $a$  esetén a legmagasabb munkanélküliséget és a leggyorsabb átalakulást.

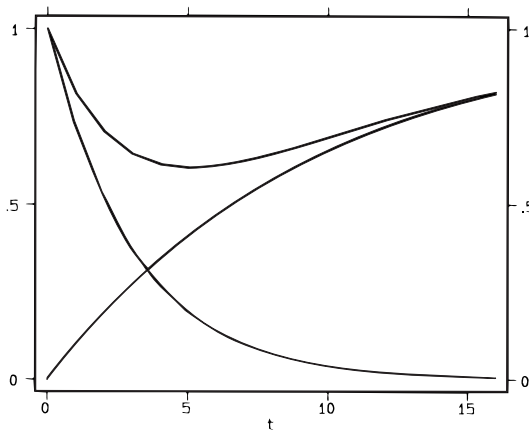
A munkanélküli segély és az állami szektorban foglalkoztatottak viszonya a munkahelyromboláshoz: itt érintkezik az Aghion-Blanchard modell a rendszerváltás politikai támogatottságának dinamikáját elemző kutatásokkal, melyek a segélyek optimális pályáját illetően szolgálnak tanulságokkal. Míg *Dewatripont – Roland (1992), (1996)* az átmenet *kezdeti* időszakában javasol bőkezű segélyeket, melyekkel „megvásárolható” az állami szektor dolgozóinak támogatása a piaci reformok elindításához, addig *Freeman (1994)* arra a következtetésre jut, hogy a politikai bizalom *fenntartása* okozza az igazi problémát, s ezért a rendszerváltás időszakának közepe táján van szükség bőkezűbb támogatásra.

Freeman modelljében a leépülő szektorból kikerülő dolgozók  $p$  valószínűséggel kerülnek át a gazdaság megújuló szektorába, ami számukra a továbbiakban  $N$  nyereséget biztosít, például magasabb bér vagy biztos állás formájában. A dolgozók  $(1-p)$ -ed része a régi szektorban marad, ami  $V$  veszteséget okoz nekik, például mert mindaddig, amíg a reformok folytatódhatnak, vagy át nem kerülnek a biztos állásokat nyújtó új szektorba, a munkanélkülivé válás veszélye fenyegeti őket. A nyertes csoportba tartozók aránya az átmenet  $t$ -ik évében  $1-(1-p)^t$ , folyamatosan növekedve végül eléri az 1-et.

A mindenkori veszteségek az átmenettől várható diszkontált nyereségük függvényében támogatják a reformokat, ami függ  $p$ -től, a diszkontrátától, és attól, hány éven keresztül élvezhetik  $N$ -nel megnövelt jövedelmüket, ha

maguk is átkerülnek a nyertesek közé. Mivel az időszak, melyben a nyereségeket begyűjthetik, a naptári idő múlásával egyre rövidül, a reformok folytatódása esetén várható nyereséményük az átmenet előrehaladtával egyre kisebbé s idővel negatívvá válik. A reformot támogatók aránya ezért a mindenkorai vesztesek fogyatkozó táborán *belül* folyamatosan csökken, a reform *összes* támogatóinak száma pedig előbb csökken, majd növekszik. Ezt látjuk az 1.3. ábrán, ahol a nyertesek számát az emelkedő görbe, a vesztesek közül a reformot támogatókét a lefelé lejtő görbe, a támogatók teljes számát (munkaerő-állományon belüli arányát) pedig az U-alakú felső görbe mutatja.<sup>24</sup>

### 1.3. ábra: Az átmenet politikai támogatottsága Freeman (1994) modelljében



Freeman egyszerű, de élethű feltevéseken nyugvó modellje arra hívja fel a figyelmet, hogy még abban a szerencsés esetben is, ha töretlen a reformok megvalósulása (a modellbeli  $p$  konstans), előbb-utóbb elérkezik a poszt-szocialista átmenet sikere szempontjából kritikus időszak, melyben megfogytatkozik az átalakulás politikai támogatottsága. Ebben az időszakban hárul fontos szerep a szociális „védőhálóra”, hogy  $V$  mérséklésével fenntartsa a piaci reform iránti bizalmat. A munkanélküli ellátások lefaragása a rendszerváltozást követő években ennek a modellnek a világában egyértelműen hibás politika.

Más megfontolások alapján némiképp hasonló következtetésre jut Boeri (1999) tanulmánya, mely a szektorok közötti átmenet vizsgálata során két ponton lazítja az Aghion-Blanchard-féle feltevéseket. (1) Lehetséges közvetlen átmenet a régiből az új szektorba. A régi szektorban dolgozók, illetve az álláskereső munkanélküliek száma és rezervációs bére függvényében a vállalatoknak kifizetődőbb lehet az állami szektor alkalmazottainak körében keresniük állásaik betöltésére megfelelő jelölteket. (2) Az állás nélküliek választhatnak a munkakeresés és az inaktivitás – háztáji termelés vagy

<sup>24</sup> Az ábra értelmezéséhez lásd még a J.1.2. jegyzetet.

fekete munka – között (miközben mindkét esetben részesülnek munkanélküli ellátásban). Az ellátások az összes munkaerő-piaci státus értékét befolyásolják, és az adókon keresztül hatnak a keresletre.

A modellel végzett számítások az ellátások magas szintje esetén lassú átmenetet, alacsony, majd – a növekvő adók miatt – idővel visszaeső termelést és foglalkoztatást és a nem foglalkoztatottak körében viszonylag magas munkanélküli (álláskeresői) arányt jeleztek. Boeri megvizsgálta azt az esetet is, ha a munkanélküliek kezdetben bőkezű ellátását egy-két éven belül megkurtítják. Ezzel elkerülhető az adók emelkedése s a kibocsátás és foglalkoztatottság esése. A munkanélküliség egyensúlyi szintjének növekedése irányában hat, hogy az ellátások megkurtítása a munkavállalás relatív értékének növekedése miatt kifizetődőbbé teszi az álláskeresőt a ház körüli tevékenységgel vagy a fekete munkával szemben. Míg azonban a segélyek menet közbeni szigorításának hatása a szimulációhoz választott – valóság-hű – paraméterértékek mellett alig érzékelhető, a kezdeti ellátási szint komoly befolyást gyakorol az átmenet sebességére és a foglalkoztatásra. Miért?

A kezdetben bőkezű ellátások eleinte nagy tömegeket csábítanak munkahely-változtatásra, de miután az álláskínálat még alacsony, ez az inaktivitás növekedését eredményezi. Az alacsony álláskeresői aktivitás viszont a munkáltatókat arra sarkallja, hogy a foglalkoztatottak körében toborozzanak inkább, ami még tovább csökkenti a munkanélküliség jóléti értékét az inaktivitással szemben. A menet közben hozott szigorító intézkedésekkel már elkésik a kormányzat. Hatásukat ugyanis tompítja, hogy az adóteher (a kezdettől alacsony ellátások esetén kialakulóhoz képest) kisebb termelésre, illetve bértömegre terhelődik, így az adórátá magasabb, s a késedelmeskedő gazdaság már nem tud átváltani a gyorsabb átmenetet és alacsonyabb munkanélküliséget jelentő pályára. Az elején kell okosnak lenni, sugallja Boeri modellje; az utólagos korrekciók már anélkül rontják az állástalanok társadalmi jólétét, hogy számottevően gyorsíthatnák a gazdasági kibontakozás ütemét.

Akkor hát magas vagy alacsony, csökkenő vagy növekvő – esetleg előbb növekvő, majd csökkenő – munkanélküli jövedelemtámogatásokat célszerű-e meghatározni a posztszocialista átmenet során? Nyilvánvaló, hogy az idézett művek nem kész recepteket kínáló szakácskönyvek. Rávilágítanak viszont azokra a kérdésekre, melyeket empirikusan tisztázni kell ahhoz, hogy a fenti modellekben vizsgált mechanizmusok jelentőségét egy-egy ország konkrét helyzetében felmérhessük.

Négy alapvető kérdésben kellene tisztán látni a magyar munkanélküli jövedelemtámogatási gyakorlat értékeléséhez.

Az *első* a munkaerő-kereslet munkaerőköltség-rugalmassága, melynek ismerete elengedhetetlenül szükséges a munkanélküliséggel kapcsolatos *adóteher* hatásának felméréséhez. Magyarországon *Kőrösi (1997), (2000)* bér-

rugalmasság-becslései jelenthetik a kiindulópontot az ilyen irányú vizsgálódás számára (az adóváltozások keresleti hatásának felmérésére azonban eddig még kísérlet sem történt.)

A *második* kérdés a bérek munkanélküliség-rugalmassága. E téren egyfelől *Galasi (1996)* kutatása érdemel figyelmet, amely a munkanélküli segélynek az álláskeresők elfogadási bérkűszöbére gyakorolt hatását elemzi, másfelől *Kertesi – Köllő (1998)* tanulmánya, mely a munkában állók keresetének a regionális munkanélküliség iránti rugalmasságát vizsgálja.

A *harmadik* kérdés a munkanélküliként kapott jövedelemtámogatás szerepe az álláskeresés és az inaktivitás közötti választásban. Ezt közvetlenül egyedül *Galasi (1995)* elemezte Magyarországon, közvetett információkat azonban a segély és az elhelyezkedési valószínűség kapcsolatának feltárására vállalkozó kutatások is szolgáltatnak, így például *Micklewright – Nagy (1994)*, *Köllő – Nagy (1995)*, *Galasi (1996)*.

Végül a *negyedik* fontos kérdés, hogy – e költség-, illetve ösztönzési szempontokon túl – valójában mi motiválja a döntéshozókat az ellátási rendszer paramétereinek meghatározásakor. Milyen szerepet játszik a munkanélküliek jövedelemtámogatásának haszonlehetőség-költsége (mennyire értékelik a döntéshozók az e kiadások miatt elmulasztott egyéb programokat), milyen társadalmi csoportok preferenciáit veszik figyelembe és milyen súllyal? E téren is a tárgyyszerű vitához inkább csak támpontokat nyújtó „stilizált tényeket” tárt fel eddig a hazai kutatás. Elsősorban a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer leírása (*Frey, 1998*), a segélyhez jutási valószínűség s a jövedelempótlási hányad időbeli alakulásának kutatása (*Nagy, 2000*), illetőleg a segélyekkel kapcsolatos lakossági vélemények elemzése (*Köllő, 2001*) említhető itt.

Amíg e kérdésekben nem láthatunk tisztán, a magyar segélyezési és gazdaságpolitika fő paramétereinek (valamint a keresleti és kínálati bérrugalmasságoknak) ismeretében legfeljebb annyit konstatálhatunk, hogy az összes OST-modell viszonylag gyorsan induló átmenetet és viszonylag magas egyensúlyi munkanélküli szintet, Freeman elemzése a reformok átmenetileg meggyengülő politikai támogatását, Boeri modellje pedig alacsony foglalkoztatási és magas inaktivitási szint állandósulását jósolta volna.<sup>25</sup> Ha találóak is a jóslatok, attól a magyarázatok még sántíthatnak; elsősorban az empirikus kutatás irányának kijelölésében tehetnek jó szolgálatot.

25 A magyar foglalkoztatási szint ma is igen alacsony – a magyar férfiak aktivitási rátája egész Európában a legalacsonyabb (*KILM, 2000*). A KSH-adatközlések munkakeresési kritériumok alapján számított alacsony munkanélküli rátái elsősorban arról árulkodnak, hogy a nem foglalkoztatottak körében kirívóan magas az inaktívok aránya.

## 2. A MUNKANÉLKÜLIEK JÖVEDELEMTÁMOGATÁSÁNAK SZABÁLYAI ÉS FINANSZÍROZÁSA

### 2.1. A munkanélküli ellátások formái, jogosultsági feltételei és mértékei

NAGY GYULA

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 eredetileg négy ellátási forma szolgált: a munkanélküli járadék; a tartós munkanélküliek jövedelemplótló támogatása, melynek helyébe legújabbban az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye lépett; a pályakezdők munkanélküli segélye; valamint a nyugdíjkorhoz közel álló munkanélküliek által igénybe vehető előnyugdíj és nyugdíj előtti munkanélküli segély. Az alábbiakban e támogatások jogosultsági feltételeinek és mértékének legfontosabb szabályait tekintjük át.<sup>26</sup>

#### *Munkanélküli járadék*

A 2.1. táblázat összefoglalóan tájékoztat a munkanélküli járadékra való jogosultság szabályainak 1989–2000 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. 1989–90-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.<sup>27</sup>

Lényegesen szűkült ugyanakkor a jogosultsági idő. 1989–90-ben még minden munkanélküli két évig kaphatott járadékot,<sup>28</sup> 1991-től viszont már csak 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 megszerzhető minimális jogosultsági időt fél évben szabták 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

26 Az ellátásokra vonatkozó jogszabályokat részletesen ismerteti *Bánsági (2000)* a tavalyi Munkaerőpiaci tükörben.

27 1997 és 1999 között is lehetett fél év – 180 nap – munkaviszony után járadékot szerezni, de csak a járadékot korábban már kimerített munkanélkülieknek.

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

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. (A különböző időtartamú munkaviszonnyal rendelkezők jogosultságának 2000. évi változásáról részletesebben tájékoztat az 5.2. fejezet.)

**2.1. táblázat: A járadékjogosultság legfontosabb szabályai**

Járadék-rendszer	Előírt munkában töltött idő	A jogosultság időtartama		Az önként kilépők	A végkielégítésben részesülők
		minimum	maximum	várakozási ideje	
1989	18 hónap/3 év	2 év	2 év	nincs (alacsonyabb járadék)	nincs
1991		180 nap			
1992		135 nap	1,5 év	3 hónap	ahány hónapra végkielégítést kapott
1993	12 hónap/4 év			6 hónap	
1997		90 nap	1 év	3 hónap	1997-ben: ahány hónapra végkielégítést kapott; 1998-tól nincs
2000	200 nap/4 év	40 nap	270 nap		nincs

A 2.1. táblázat utolsó két oszlopa az önként kilépők és a végkielégítésben részesülők várakozási idejét mutatja: munkanélkülivé válásukat követően ennyi idő elteltével kezdődhet meg számukra a járadékfolyósítás. A várakozási 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 várakozási 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 járadék-ellátása is csak késleltetve kezdődhetett. Bár a várakozási idő alkalmazása egyértelműen csökkenti a munkanélküliek járadékhoz jutási esélyét, a hatás mértéke nagymértékben függ attól, hogy a munkanélkülivé válók mekkora hányadát érinti a várakozás, és hogyan alakul e munkanélküliek elhelyezkedési esélye.

A munkanélküli járadék *nagyságát* meghatározó legfontosabb szabályokat a 2.2. táblázat foglalja össze.

**2.2. táblázat: A munkanélküli járadék összegét meghatározó legfontosabb szabályok**

Járadék-rendszer	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%; a 2. évben 45%		-	az utolsó havi alapbér + az előző év alapbéren 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 nyugdíjminimum 90%-a	az öregségi nyugdíjminimum 180%-a

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 járadékszabályok fontos jellemzője még, hogy sem a járadékszámítás alapjául szolgáló béreket, sem magukat a járadékokat nem indexálják.<sup>29</sup> Ezért a jelentős ár- és bérinfláció közepette a járadék annál kevesebbet ér, minél több idő telik el a munkaviszony megszűnése és járadék megállapítása között, és minél tovább van járadékon a munkanélküli.

A járadék kiszámításában négy alapesetet különböztetnek meg.

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

<sup>29</sup> Kivéve a minimummal meg-  
egyező és annál alacsonyabb já-  
radékokat, amelyeket, az 1992  
előtti szabályok szerint állapítot-  
tak meg; ezeket a minimálbér nö-  
vekedésével arányosan felemelték.



- 2) A járadékminimumot kapja a munkanélküli, ha a névleges járadék-bér arány alkalmazásával a járadéka nem érné 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 és 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 szállították le, és változtattak a járadék alapjául szolgáló átlagbér kiszámításán. Míg korábban az átlagbérbe az utolsó havi alpbért számították be, 1992-től a munkanélkülivé válást megelőző négy naptári negyedév alpbérének 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 első szakasz időtartama a teljes jogosultsági idő feléről harmadára csökkent. Miután azonban az 1993-as szabályok alapján a második szakasz névleges járadék-bér aránya (65 százalék) alacsonyabb, mint amekkora az első szakaszé az 1992-es szabályok szerint volt (70 százalék), a járadék-bér arányok emelése csak egy kisebbségnek: a rövid ideig járadékon maradónak kedvezett, pontosabban közülük azoknak, akik a névleges járadék-bér arány alapján részesültek járadékban. Emellett a korábban a minimálbérhez kötött járadékminimum és -maximum helyett fix összeghatárokat vezettek be, melyek egészen 1997-ig voltak érvényben. Bár ezek az új határok kezdetben csak kevésbé maradtak el a minimálbér alapján adódó régiektől (a 8600 forintban megszabott minimális járadék 96 százaléka volt az akkor 9000 forint minimális bérnek, az első szakaszra érvényes 18 ezer forintos maximum éppen megegyezett az 1992-es szabályok szerinti kétszeres minimálbérrel, a második szakasz 15 ezer forintos maximuma viszont csak 83 százaléka volt az 1992-es 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 százalékpontnyi csökkenést, a fennmaradó kétharmadában öt százalékpontnyi növekedést jelentett a névleges járadék-bér arány szerint járadékban részesülő munkanélküliek esetében. Egyidejűleg ismét automatikusan karbantartott mutatóhoz, ezúttal az öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez kötötték a járadékhatárokat, alsó határaként e nyugdíjminimum 90 százalékát, felsőként 180 százalékát határozza 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 2.2. táblázat is mutatja, a járadék nagyságát nem érintették.

### *Munkanélküli segélyek*

A járadékjogosultságukat kimerítő munkanélküliek nem biztosítási jellegű ellátására szolgált 1992 és 2000 között az önkormányzatok által folyósított ún. *jövedelempótló támogatás*.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> E segélyre is csak az lehet jogosult, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének nyolcvan százalékát, nagysága azonban e nyugdíjminimumnak már csak hetven százaléka. Nem jogosultsági feltétel a korábbi járadékkimerítés, az viszont igen, hogy elhelyezkedése végett a munkanélküli legalább egy évig együttműködött a munkaügyi központtal vagy az önkormányzattal, és legalább harminc napi részvételt vállalt az önkormányzat által szervezett foglalkoztatásban.

1991 és 1996 között a munkaerőpiacra belépő fiatalok is részesülhettek munkanélküli ellátásban – az ún. *pályakezdők 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 nyolcvan százalékával – megegyező támogatást kaphattak.

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

30 1992-ben e segélytípust „munkanélküliek átmeneti szociális támogatásának” nevezték, és szabályai némileg eltértek az 1993-tól érvényes szabályoktól.

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

*küli segélyt igényelhettek.* 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 járadék kimerítése esetén; összege egységesen az öregségi nyugdíjminimum 80 százaléka.

## 2.2. A munkanélküli ellátások finanszírozása

FREY MÁRIA

A munkanélküliek jövedelemtámogatásának (és a munkaügyi szervezet fenntartásának) költségeit eredetileg a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából (SZA) fedezték; ebből finanszírozták a munkanélküli járadékot, a pályakezdekők munkanélküli segélyét, az előnyugdíjat, a képzésben részt vevőknek járó keresetpótló juttatást és TB-járulékát, valamint a munkanélküliek álláskeresésével kapcsolatos útiköltség-térítést. Az SZA biztosítási alapként, kötelező munkaadói és (a személyi jövedelemadó alapjából leírható) munkavállalói járulékbefizetésekre építve jött létre, az alap tíz százalékában maximált állami deficitpótlási kötelezettséggel, pénzügyileg szigorúan elkülönítve az aktív munkaerő-politikák kiadásainak fedezésére létrehozott, tisztán állami költségvetésből finanszírozandó Foglalkoztatási Alaptól (FA).

1991. július 1-jétől a munkaadóknak a bruttó keresetek után 1,5, a munkavállalóknak 0,5 százalék járulékot kellett az SZA-ba befizetniük – lásd a 2.3. táblázatot. Miután azonban a munkanélküliség hirtelen megnövekedése folytán a járulékbévelet – mint a 2.4. táblázatban látható – alig fele részben volt elegendő a kiadásokra, az állami költségvetés az előírt maximum tíz százalékánál jóval nagyobb arányú hiánypótlásra kényszerült. 1992-ben pedig annak ellenére, hogy január 1-jétől a munkáltatók járulékkulcsát öt, a munkavállalókéét egy százalékra emelték, a munkanélküliség rohamos terjedése miatt az államnak még nagyobb szerepet kellett vállalnia a finanszírozásban. Ezért 1993 elejétől hét százalékra továbbnővelték a munkáltatói járulékot és két százalékra a munkavállalói járulékot.

2.3. táblázat: Járulékkulcsok (százalék)

	1991	1992	1993	1994	1995 <sup>a</sup>	
	07.01-től	01.01-től	01.01-től	01.01-től	01.01-től	
	12.31-ig	12.31-ig	12.31-ig	04.01-től	01.01-től	
	12.31-ig	12.31-ig	3.31-ig	12.31-ig		
Munkáltatói járulék	1,5	5,0	7,0	7,2	5,0	4,5
Munkavállalói járulék	0,5	1,0	2,0	1,5	1,5	1,5

<sup>a</sup> Ezek a járulékkulcsok 1998. január 31-jéig voltak érvényben. 1998. február 1-jétől a munkaadói járulék 4,2%-ra, 1998. július 1-jétől 4%-ra, 1999. január 1-jétől pedig 3%-ra csökkent.

2.4. táblázat: Az SZA és az FA bevételei és kiadásai (milliárd Ft)

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>SZA</b>					
<i>Bevételek</i>					
Munkáltatói járulék	3,0	27,9	47,6	49,3	42,1
Munkavállalói járulék	1,4	7,4	16,8	17,4	18,5
Kv. int. munkáltatói járulék	4,0	10,4	17,9	12,0	9,0
Egyéb bevételek	0,1	0,2	0,1	0,8	2,1
Összesen	8,5	45,9	82,4	79,5	71,7
<i>Kiadások</i>					
Munkanélküliek keresetpótló támogatása	19,1	64,7	74,6	50,0	42,7
Előnyügdíj		0,7	2,8	5,7	9,3
Munkaügyi szervezet fenntartása és fejlesztése	1,6	4,3	5,3	6,4	7,1
Összesen	20,7	69,7	82,7	62,1	59,1
Bevétel és kiadás különbsége	-12,2	-23,8	-0,3	+17,4	+12,6
<i>Korrekciók</i>					
Költségvetési támogatás	+13,7	+24,1	+13,7	-	-
Költségvetésnek átadás					
- az FA-ba	-	-	-	-7,9	-11,0
- jövedelempótló támogatásra	-	-	-	-2,1	-
Folyó évi egyenleg	1,5	0,3	13,4	7,4	1,6
Záróegyenleg	1,5	1,8	15,2	22,6	24,2
<b>FA</b>					
Nyitó egyenleg	2,7	4,6	5,9	3,7	2,0
<i>Bevételek</i>					
Költségvetési támogatás	11,0	13,5	11,6	-	2,0
Privatizációs bevételből	-	-	1,9	7,6	-
SZA transzfer	-	-	-	7,9	11,0
Egyéb	0,4	0,9	0,6	0,6	2,3
Bevétel összesen	14,1	19,0	20,0	19,8	17,3
Kiadás összesen	9,5	13,1	16,3	17,8	14,9
Záróegyenleg	4,6	5,9	3,7	2,0	2,4

Forrás: a Munkaügyi Minisztérium dokumentumai.

A befolyt többletbevételnek és a tömeges járadékkimerítések első hullámának köszönhetően 1993-ban az alap már egyensúllyal zárt, ami lehetővé tette, hogy a munkavállalók járulékkulcsát 1994. január 1-jétől 1,5 százalékra, a munkáltatókét pedig április 1-jétől – az év első három hónapjára

átmenetileg 7,2 százalékra emelt kulcs helyett – öt százalékra mérsékeljék. Az Érdekegyeztető Tanács 1994. január 28-iki ülésén a munkáltatói oldal ehhez kötötte annak a kormányzati javaslatnak az elfogadását, hogy az SZA 1993. évi többletéből – amely pénzügytechnikai megfontolásból átutalt tementes (a két évvel korábbival megegyező összegű) költségvetési támogatásból 1993 végén keletkezett – 1994-ben 7,9 milliárd forintot csoportosítsanak át az FA-ba, további 2,1 milliárdot pedig jövedelempótló támogatásra mint nem biztosítási jellegű (tehát az SZA illetékességébe nem tartozó) munkanélküli ellátásra. Ezt követően a munkáltatók járulékkulcsa egészen 1998. február 1-jéig változatlan maradt, amikor is tovább csökkent 4,2 százalékra, majd az év második felétől négy százalékra, 1999. január 1-jétől pedig három százalékra.

Ha meg kívánjuk határozni az SZA 1991–95 közötti kiadásaiból az állami költségvetés tehervállalását, az összesen 51,5 milliárd forintnyi támogatásból először is le kell vonni 1,5 milliárdot: amennyi az alap befizetéseinek és kiadásainak különbözetéből a költségvetési szektorra mint munkáltatóra esik. Csökkenteni kell továbbá a támogatást azokkal az átcsoportosításokkal, amelyek az érvényes törvények szerint állami költségvetésből fedezendő kiadások finanszírozására szolgáltak, így az SZA-ból az FA-ba, illetőleg a jövedelempótló támogatás központi büdzsére háruló ötven százalékának részleges fedezésére átcsoportosított pénzeszközökkel, összesen 21 milliárd forinttal. Eszerint az állam öt év átlagában alig tíz százalékban, 29 milliárd forinttal járult hozzá a biztosítási jellegű munkanélküli ellátások fedezéséhez. Ha pedig a pályakezdekők munkanélküli segélyére fordított mintegy tízmilliárdot mint nem biztosítási ellátást is levonjuk az állami támogatásból, 6,5 százalékra csökken az állami költségvetés hozzájárulási aránya.

Jelentős bevételi többlet és pénztartalékok az SZA-ban (eleinte költségvetési támogatásoknak, később a biztosítási rendszerből kiszorulókhöz képest magasan tartott járulékoknak az eredményeképpen), ugyanakkor (a súlyosan deficités költségvetés folytán) szűkös és bizonytalanul csordogáló pénzforrások az FA-ban: ez az ellentmondás vezetett az SZA és az FA (s egyéb alapok: a Bér garancia Alap, a Rehabilitációs Alap és a Szakképzési Alap) 1996. január 1-jei összevonásához, amely lehetővé tette, hogy a jövedelempótló támogatás mint segély típusú munkanélküli ellátás ráfordításainak háromnegyedét is a járulékfizetőkre terheljék. Így jött létre az Államkincstár kezelésében a Munkaerő-piaci Alap (MA) mint az államháztartás elkülönített pénzalapja, egy szolidaritási, egy foglalkoztatási és egy jövedelempótló támogatások alaprésszel. (Egyidejűleg megszűnt a munkavállalói járulékok leírásának lehetősége a személyi jövedelemadó alapjából.) A munkanélküli járadékot értelemszerűen a szolidaritási alaprész terhére, biztosítási jellegű támogatásként folyósítják, a járulékbefizetések ugyanakkor nem közvetlenül ide folynak be, hanem az MA nagy kalapjába, és nem egyértelmű, milyen szolgáltatások járnak a befizetőknek.

2.5. táblázat: A munkanélküliség kezelésének költségei (milliárd Ft)

Kiadási tételek	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>f</sup>
<i>Keresetpótló ellátások</i>										
Munkanélküli járadék + TB										
+ egészségügyi hozzájárulás <sup>a</sup>	n.a.	62,6	68,3	42,4	34,9	37,4	40,5	46,8	52,5	55,2
Pályakezdekők munkanélküli										
segélye + TB <sup>b</sup>	n.a.	...	2,2	3,2	3,7	2,7	-	-	-	-
Átképzési támogatás + TB <sup>c</sup>	n.a.	1,3	2,8	3,3	3,0	1,9	-	-	-	-
Nyugdíj előtti munkanélküli										
segély + TB + eü. hozzájárulás	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,6	1,3
Végkielégítések TB-je	n.a.	0,7	1,2	1,0	0,8	0,9	0,8	0,2	-	-
Egyéb <sup>d</sup>	n.a.	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
A. Összesen	20,0	64,7	74,6	50,0	42,7	43,4	41,8	47,7	53,7	57,1
B. Előnyugdíj	n.a.	0,7	2,8	5,7	9,3	10,0	14,0	16,4	10,6	4,6
C Korengedményes nyugdíj	0,4	0,9	1,0	0,8	1,3	0,7	0,7	0,2	0,1	-
D Munkaügyi szervezet										
és adminisztrációja	2,3	4,3	5,3	6,4	7,1	7,1	11,0	11,6	12,7	12,8
E Aktív eszközök	7,3	12,2	15,3	17,0	13,6	16,1	26,6	28,7	31,4	34,2
Munkaerő-piaci költségvetés										
(A+B+C+D+E+F)	30,0	82,8	99,0	79,9	74,0	77,3	94,1	104,6	108,5	108,7
G Jövedelempótló támogatás <sup>e</sup>	-	-	5,4	13,3	16,9	19,2	24,8	28,1	29,9	25,2
Teljes ráfordítás (F+G+H)	30,0	82,8	104,4	93,2	90,9	96,5	118,9	132,7	138,4	133,9
H aránya a GDP-ből (%)	1,20	2,81	2,94	2,14	1,65	1,41	1,42	1,31	1,21	1,02
<i>A teljes ráfordítás (=100) megoszlása főbb szolgáltatástípusonként</i>										
Passzív ellátások (A+B+C+G)	68,0	80,1	80,3	74,9	77,2	75,9	68,4	69,6	68,1	64,9
Munkaügyi szervezet										
és adminisztrációja (D)	7,7	5,2	5,1	6,9	7,8	7,4	9,2	8,7	9,2	9,6
Aktív eszközök (E)	24,3	14,7	14,6	18,2	15,0	16,7	22,4	21,7	22,7	25,5

<sup>a</sup> Az 1997. január 1-jével bevezetett egészségügyi hozzájárulás egy főre jutó összege akkor havi 1800 Ft volt, 1998-ban 2100, 1999-ben 3600, 2000-ben 3900 Ft. <sup>b</sup> 1991–92-ben a munkanélküli járadék összegében szerepelt; 1996. július 1-jével ez az ellátási forma megszűnt. <sup>c</sup> 1996-ig a munkaerő-piaci képzésben részt vevőknek folyósított keresetpótló juttatás munkanélküli járadékkal megegyező része az SZÁ-t terhelte; 1997. január 1-jétől az MA foglalkoztatási alaprésének decentralizált keretéből kell fedezni (az egészségügyi hozzájárulással együtt). <sup>d</sup> Itt van elszámolva – többek között – a munkanélküliek megjelenési kötelezettségével járó útiköltség-térítés. <sup>e</sup> Önkormányzati és központi költségvetésből fedezett támogatás együtt. Ez a segélyezési típusú ellátás tette ki 1993-ban az önkormányzati szociális kiadások 29,5, 1994-ben a 43,2, 1995-ben a 49 százalékát. Eredetileg 50 százalékát az önkormányzatok fedezték a központi költségvetésből biztosított szociális normatív támogatásból, a másik 50 százalékát pedig visszaigényelheték a központi költségvetésből. A munkaerő-piaci költségvetésben jelentkező többletre alapozva azután egyre nőtt az ebből finanszírozott hányad: 1994-ben 2,1 milliárd forintot vontak el az SZÁ-ból erre a célra, 1996-ban pedig a központi költségvetést terhelő 50% teljes egészét (9,6 Md Ft) már az MA fedezte. 1997-től az (egészségügyi hozzájárulással megnövelt) jövedelempótló támogatás kifizetéséből 75% – 1997-ben 18,6, 1998-ban 21,1, 1999-ben 22,4 milliárd Ft – terheli az MA-t és csak 25% az önkormányzatokat. <sup>f</sup> A munkanélküli ellátórendszerben bekövetkezett változások miatt a 2000

évi adatok csak korlátozottan hasonlíthatók össze a korábbi adatokkal. A passzív ellátások ugyanis nem tartalmazzák sem a járadékok kimerítők segélyezéséért felelőssé tett önkormányzatoknak az MA-ból közcélú foglalkoztatás támogatására átutalt 3,8 milliárd forintot, sem az aktív korú nem foglalkoztatottak szociális segélyére átutalt 1,8 milliárdot, sem a hatáskörbővülés adminisztratív feltételeinek megteremtésére ugyancsak az önkormányzatoknak átutalt 1,2 milliárd forintot. Az aktív eszközök ráfordításai pedig nem tartalmazzák azt a 2,6 milliárd forintot, amelyet az MA a Gazdasági Minisztériumnak adott át az ún. aktív foglalkoztatáspolitikai célleírányzatra, amely a munkahelyteremtés és -megőrzés támogatásának finanszírozására szolgál.

Forrás: a Munkaügyi Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium és a Gazdasági Minisztérium dokumentumai.

A 2.5. táblázat főbb kiadási tételecsoportokra bontva tájékoztat a munkanélküliség kezelésének 1991–2000 közötti ráfordításairól. Az egyes költségtételeket rendeltetésük szerint soroltuk be az aktív eszközök, illetőleg a passzív ellátások kategóriájába, függetlenül attól, milyen alapból történt a finanszírozásuk. (A kétféle besorolás nem feltétlenül esik egybe – a korengedményes nyugdíj például nem minősíthető aktív eszköznek, jóllehet az FA nyújtott rá fedezetet.)

Az első hat évben aktív eszközökre láthatólag alig jutottak források: a teljes munkaerő-piaci költségvetés háromnegyedét a munkanélküliek munkaerőpiactól való távol tartására fordították. 1996-ról 1997-re viszont az aktív eszközökre fordított kiadások több mint 60 százalékkal megemelkedtek, és 16,7 százalékos részesedésük a munkaerő-piaci költségvetésből 22,4 százalékra ugrott. Egyfelől aktív eszközökkel helyettesítettek némely passzív ellátásokat (például a pályakezdő fiatalok segélyezését felváltotta a pályakezdők elhelyezkedését támogató program), másfelől új aktív eszközök (munkahelyteremtő támogatás önfoglalkoztatóknak, járulékok átvállalása stb.) és új központi programok (tartós munkanélküliek speciális támogatási rendszere, megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatási rehabilitációját elősegítő program, foglalkoztatás fenntartását biztosító támogatás az egészségügyi hozzájárulás bevezetése miatt nehéz helyzetbe került vállalatoknak stb.) léptek működésbe.

A munkaerő-piaci költségvetés GDP-n belüli aránya 1993-ra – a munkanélküliség kezdeti megugrása és az ellátások nagyvonalúsága folytán – láthatólag megközelítette a 3 százalékot (ami megfelel a közepesen fejlett piacgazdaságokbeli aránynak), azóta viszont ez az arány folyamatosan mérséklődik. A csökkenés részint a járadékfolyósítási feltételek szigorodásának tulajdonítható, részint annak, hogy az ellátórendszer súlypontja a biztosítási ellátásoknál kevésbé bőkezű segélyezés felé tolódott el. (1993 és 1995 között például a biztosítási típusú ellátásokra költött összeg 68-ról 35 milliárd forintra zsugorodásával egyidejűleg a jövedelem pótló támogatásra fordított összkiadás 5 milliárd forintról 25 milliárdra bővült.) Ugyanakkor abszolút értékben a ráfordítások az 1994. és 1995. évi visszaesés óta töretlenül növekednek. Ebben szerepet játszik, hogy a munkanélküli járadék 1997-től szerény mértékben emelkedett, de fontosabb, hogy inflációkövetővé vált

az alsó és felső határa. Jelentős költségtöbbletet okoz az MA-nak a társadalombiztosítási járulékkerhek növekedése is, különösen az egészségügyi hozzájárulás bevezetése, továbbá 1998-ig az előnyügdíjazás folyamatosan bővülő igénybevétele, amihez 1997 végéig lehetett támogatást igényelni. Emellett 1997 végéig terhelte az alapot a már munkanélküliként regisztrált, de a végkielégítés idejére járadékban nem részesülő személyek után fizetendő TB-járulék. A kiadások növekedését mérsékelte ugyanakkor, hogy 1995. július 1-jétől korengedményes nyugdíj támogatására sem lehetett új kötelezettséget vállalni, az 1998. január 1-jével bevezetett nyugdíj előtti munkanélküli segélyre fordított kiadások súlya pedig, bár dinamikusan növekszik, egyelőre csekély.

A passzív ellátások ráfordításainak időbeli alakulásában jól nyomon követhető az ellátottak számának kilencvenes évek eleji robbanásszerű növekedése, majd a jogosultsági idő felére csökkentése és a helyettesítési arány mérséklése, a jövedelemplótló támogatáshoz jutás feltételeinek szigorítása, az egészségügyi hozzájárulás bevezetése s a legutóbbi években a munkanélküliek utánpótlási forrásának elapadása. E tényezők együttes hatása magyarázza, hogy a passzív eszközökre fordított kiadások aránya a teljes munkaerő-piaci költségvetésen belül 1992-ben és 1993-ban 80 százalékra ugrott, majd fokozatosan csökkent, és 1999-re visszaállt az évtized eleji 68 százalékra.

A munkanélküli ellátások rendszerében és az aktív támogatásokban 2000-től 300–350 ezer munkanélkülit érintő lényeges változások mentek végbe, jelentősen átalakítva a kiadási szerkezetet. Új kiadási tételként jelentkezett az MA-ban a munkával nem rendelkező aktív korúak rendszeres szociális segélyének részbeni megtérítése, a közcélú munka kiadásainak támogatása és azoknak az önkormányzati feladatoknak a finanszírozása, amelyek az ellátórendszer változásával kapcsolatosan rájuk terhelődtek. Emiatt s a jövedelemplótló támogatás és az előnyügdíj kifutásával a munkaerő-piaci költségvetés GDP-hez viszonyított aránya 2000-re egy százalékra, a segély típusú ellátások összkiadásokon belüli részesedése pedig 65 százalékra fogyatkozott.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az MA közel hétmilliárd forintot adott át kibővült feladataik ellátására az önkormányzatoknak, ami nem szerepel a munkaerő-piaci költségvetés kiadásai között, s szintén nem munkaerő-piaci költségvetési tételek az MA-tól az ún. aktív foglalkoztatási célelőirányzat javára munkahelyteremtésre és -megőrzésre a Gazdasági Minisztériumhoz átcsoportosított pénzeszközök, illetőleg a közmunkák költségvetési támogatásának ugyancsak az MA-n kívüli – a Szociális és Családügyi Minisztérium által kezelt – pénzügyi kerete. A foglalkoztatáspolitikai szervezeti szétaprózódását tükröző efféle számbavételi hézagok és következtetések 2000-től gyakorlatilag kivihetlenné tehetik a munkanélküli-ség kezelésére fordított kiadások teljes körű, egységes logika szerinti nyomon követését.



### 3. A MUNKANÉLKÜLIEK JÖVEDELEMTÁMOGATÁSÁNAK CÉLBA JUTTATÁSA

#### 3.1 A munkanélküli ellátásokban részesülők létszáma és jellemzői

LÁZÁR GYÖRGY

A munkanélküliség Magyarországon a nyolcvanas évek második felében jelent meg, de az évtized végéig csak néhány ezer embert érintett. 1989 előtt a munkanélkülivé válók hat hónapnyi „meghosszabbított felmondási időre” számíthattak a munkáltatójuktól s további hat hónapig „újraelhelyezkedési támogatásra” központi forrásból. A szó szoros értelmében vett munkanélküli ellátásokról csak 1989. január elsejétől beszélhetünk; jogosultsági feltételeikről és mértékeikről a 2.1. fejezet tájékoztat.

A 3.1. táblázat a különböző ellátásokban részesülők évi átlagos létszámának és regisztrált munkanélkülieken belüli arányának 1990–2001 közötti alakulásáról tájékoztat.

3.1. táblázat: A munkanélküli ellátásokban részesülők létszámának és regisztrált munkanélkülieken belüli arányának alakulása

	Munkanélküli járadék, pályakezdő segély és nyugdíj előtti segély <sup>a</sup>		Jövedelempótló támogatás és rendszeres szociális segély <sup>b</sup>		Ellátásban nem részesülő		Regisztrált munkanélküli összesen	
	ezer fő	%	ezer fő	%	ezer fő	%	ezer fő	%
1990	30,3	63,5	-	-	17,4	36,5	47,7	100,0
1991	174,6	76,8	-	-	52,7	23,2	227,3	100,0
1992	412,9	74,1	18,4	3,3	125,7	22,6	557,0	100,0
1993	404,8	60,3	89,3	13,33	177,6	26,4	671,7	100,0
1994	228,9	40,3	190,3	33,5	149,3	26,3	568,4	100,0
1995	184,8	36,0	210,0	41,4	114,9	22,6	507,7	100,0
1996	171,7	34,3	211,3	42,2	117,6	23,5	500,6	100,0
1997	141,7	30,1	201,1	42,8	127,3	27,1	470,1	100,0
1998	130,7	30,9	182,1	43,0	110,3	26,1	423,1	100,0
1999	140,7	34,4	148,6	36,3	120,2	29,4	409,5	100,0
2000	131,7	33,7	153,5	39,4	105,3	27,0	390,5	100,0
2001 <sup>c</sup>	119,7	31,7	139,7	36,9	118,6	31,4	378,0	100,0

<sup>a</sup> Pályakezdők munkanélküli segélyében részesülők 1993–1997 között, nyugdíj előtti munkanélküli segélyben részesülők 1998-tól szerepelnek a létszámban. <sup>b</sup> 1993 előtt a hasonló – szociális jellegű – támogatásban részesülők száma. Az adatok nem tartalmazzák a 2000 előtt rendszeres szociális segélyben részesülők létszámát. <sup>c</sup> A 2001-re vonatkozó adatok az 1–8. havi átlagokat tartalmazzák.

Kezdetben az összes regisztrált munkanélkülieknek több mint háromnegyede munkanélküli járadékban részesült. Arányuk 1997-re az 1991. évi 76,8 százalékról 30,1 százalékra zsugorodott, majd kisebb átmeneti növekedés után 2000-ben és 2001-ben újra csökkent. Az 1992–1994 közötti hatalmas csökkenés fő oka, hogy akkoriban rövidült a járadékjogosultság, s így igen sokan merítették ki a jogosultságukat.

1992 után gyorsan nőtt a jövedelempótló támogatáson lévők száma és az összes regisztráltakon belüli aránya – számuk 1996-ban, arányuk 1998-ban volt a legnagyobb (211 ezer fő, illetőleg 43 százalék) –, mivel a járadékkimérítők nagy arányban tudtak bekerülni a jövedelempótló támogatásban részesülők közé. Később viszont a támogatás időtartamának két évre korlátozásával lassú fogyásnak indult az ellátás e formájában részesülők köre. 2000 májusától, miután a jövedelempótló támogatás helyébe az aktív korú nem foglalkoztattak rendszeres szociális segélye lépett, új jövedelempótló támogatást nem lehet megállapítani. Ennek eredményeképpen 2001 májusától már többen kapnak rendszeres szociális segélyt, mint jövedelempótló támogatást.

Az ellátási rendszer gyakori változásai ellenére 1992 és 1998 között évente a regisztrált munkanélkülieknek mintegy háromnegyede részesült valamilyen ellátásban. Az évtized során 2001 első nyolc hónapjában fordult először elő, hogy ez az arány 70 százalék alá süllyedt elsősorban amiatt, hogy a jövedelempótló támogatásban részesülők száma jóval gyorsabban csökken, mint ahogyan a szociális segélyezetté nő.

Az ellátásban nem részesülők számának és arányának értékelésekor figyelembe kell venni, hogy köztük tartják nyilván mindazokat, akik még vagy már nem kapnak támogatást. Például a járadék vagy a szociális támogatás megállapítására várnak, vagy kimerítették a járadékot, de nem jogosultak szociális segélyre, viszont a közvetítés reményében vagy valamilyen aktív programba való bekapcsolódásra várva továbbra is együttműködnek a foglalkoztatási szolgálattal. Ugyancsak ebbe a körbe tartoznak a regisztrált munkanélküli pályakezdők, akik 1996. július elseje óta nem jogosultak semmilyen pénzügyi támogatásra, vagy akiknek végkielégítéssel szűnt meg az utolsó munkaviszonyuk, és végkielégítési idejük lejártáig nem kaphatnak járadékot.

A különféle ellátásokban részesülők állományi adatai mellett az áramlási adatok is fontosak. Legkönnyebben a munkanélküli járadékban részesülők be- és kiáramlásait tudjuk megfigyelni, mivel a járadékot a munkaügyi központok számfejtik, míg a jövedelempótló támogatást és a rendszeres szociális segélyt az önkormányzatok folyósítják, a területi elszámoló hivatalok (TAKEH) közreműködésével, s a járadék-nyilvántartásból pontosan megállapítható a be- és kilépések időpontja, valamint a járadékfolyósítás megszűnésének oka.

A munkanélküli járadékban részesülők be- és kiáramlási adatait tartalmazza a 3.2. táblázat.<sup>32</sup> A beáramlás mérséklődése elsősorban munkaerő-

32 A be- és kiáramlás részletes adatai megtalálhatók az OMKMK (FH) évente kiadott, idősorokat tartalmazó kiadványaiban – lásd Demkó (2001).

piaci okokra vezethető vissza, míg a kiáramlásé a járadékban részesülők számának csökkenésére.

**3.2. táblázat: A havi átlagos be- és kiáramlások alakulása (ezer fő)**

Áramlások	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Beáramlás	31,5	29,1	27,1	27,3	27,4	24,8
Kiáramlás	30,9	34,1	27,3	26,9	26,7	27,1
Ebből:						
- elhelyezkedett <sup>a</sup>	8,6	8,2	7,3	7,1	6,9	7,6
- jogosultsága lejárt	15,8	18,6	14,8	17,3	18,0	17,5
Kiáramlási arány (%) <sup>b</sup>	14,3	17,0	16,2	17,0	15,9	17,3

<sup>a</sup> Ideértve a különböző támogatott foglalkoztatási programok keretében munkába állókat is. <sup>b</sup> A havi átlagos kiáramlás a havi átlagos érintett létszám százalékában.

A 17 százalék körüli havi kiáramlási arány (amelyet úgy kaptunk, hogy az egy-egy hónapban kilépők számát elosztottuk az adott hónapban járadékban részesülők összlétszámával) önmagában nem lenne alacsony, de – mint a táblázatból látható – a kilépőknek alig harmada helyezkedik el; többségük (55–65 százalékuk) a jogosultság kimerítése miatt, munkanélküliként kerül ki a járadékból. A többieknek pedig nagyrészt csak rövid idejű munkavégzés (alkalmi munka, határozott idejű szezonális munka, közhasznú foglalkoztatás stb.) miatt, átmenetileg szünetel a járadéka, utána visszakerülnek a járadékban részesülők (s egyben a munkanélküliek) közé. Így valójában nagyon alacsony azoknak a járadékosoknak az aránya, akik nem támogatott munkaalkalomhoz jutva tartósan kerülnek ki a munkanélküliségből.

A különféle ellátásokban részesülők időponti adatainak és áramlásainak vizsgálata mellett érdemes összehasonlítani az érintett csoportok – munkanélküli járadékban, illetőleg jövedelem pótló támogatásban vagy rendszeres szociális segélyben részesülők – összetételét egymással és a regisztrált munkanélküliek összességének összetételével. Az egyes csoportok nem, életkor és iskolai végzettség szerinti összetételéről a kötet statisztikai függelékében három időpontra: 1995, 1998 és 2001 júniusára közölt adatok közül csak a legfrissebbekre összpontosítunk. Az adatok értékelésében figyelembe kell vennünk, hogy miután a regisztráltak mintegy hetven százaléka kap valamilyen ellátást, összetételüket nagy mértékben meghatározza az ellátásban részesülők két csoportjának összetétele.

A munkanélküli járadékosok csoportja – amely ez esetben nem tartalmazza a nyugdíj előtti munkanélküli segélyben részesülőket – összességében valamivel fiatalabb, mint akik jövedelem pótló támogatást vagy rendszeres szociális segélyt kapnak (az előbbieknél 60,2, az utóbbiaknak csak 53,6 százaléka negyven évesnél fiatalabb), kisebb köztük a férfiarány (52

százalék 55,2 százalékkal szemben), és képzettebbek. (A legfeljebb nyolc általánost végzetek aránya náluk csak 29,7 százalék, míg a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres segélyben részesülőknél 55,5 százalék, szakmunkásképzőt, szakiskolát, szakközépiskolát vagy technikumot 57,4 százalékuk, gimnáziumot, főiskolát vagy egyetemet pedig 12,9 százalékuk végzett, míg a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres segélyben részesülők megfelelő adata csak 38,3, illetőleg 6,3 százalék).

A nemek szerinti megoszlást korcsoportonként vizsgálva szembevetendő, hogy míg a jövedelempótló támogatásban részesülők mindegyik korcsoportjában a férfiak vannak többségben (legkevésbé a 25–34 közöttieknél), a munkanélküli járadékosok 35–54 év közötti korcsoportjainak mindegyikében a nők vannak valamivel többen. Az 55 éves és idősebb ellátottnál – a magasabb férfi nyugdíjkorhatár következtében – a férfiak részaránya már 74–75 százalék (a regisztráltak összességénél 78,9 százalék).

Az ellátatlanok között megjelenő pályakezdők miatt a regisztrált munkanélkülieknek jóval nagyobb hányada (17 százalékuk) 25 év alatti, mint akár a járadékosoknak (13,9 százalék), akár a jövedelempótló támogatásban vagy szociális segélyben részesülőknek (8,4 százalék).

Iskolai végzettségi fokozatonként tekintve a nemek szerinti megoszlást, mindhárom csoportban a nők túlsúlya jellemző a gimnáziumot és a főiskolát végzetekre (részarányuk 72–76, illetve 52–58 százalék), ugyanakkor férfi túlsúly a szakmunkásképzőt vagy szakiskolát végzetekre (63–64 százalék) és – kisebb mértékben – az egyetemi végzettségűekre (52–55 százalék). A legfeljebb általános iskolát végzetek között viszont a regisztráltak és a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres segélyben részesülők csoportjában a férfiak vannak többségben (részarányuk 53,4, illetve 55,2 százalék), míg a munkanélküli járadékosok csoportjában a nők (51 százalék).

Végül, nyugtalanító a fiatalok nagy aránya a jórészt legalább két-három éve munkanélküli jövedelempótló támogatottak és szociális segélyezettek csoportjában. Közel hetven százalékuk (95,3 ezer fő) 45 évesnél fiatalabb, csaknem negyven százalékuk (53,6 ezer fő) pedig 35 év alatti (vagyis még legalább 28 évük van hátra a nyugdíjkorhatárig), ami a tartós munkanélküliekkel való hatékonyabb foglalkozás mellett a tartós munkanélkülivé válás megelőzésének fontosságára hívja fel a figyelmet.

### **3.2. A munkanélküli ellátások bőkezűsége és célzottsága**

NAGY GYULA

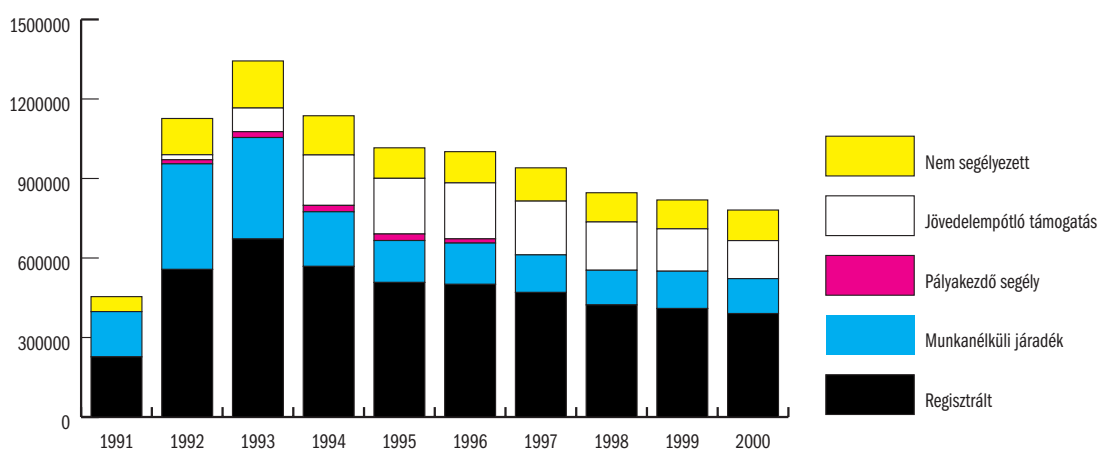
Ebben a részben három kérdésre keresünk választ: 1. Az aktívan állást kereső munkanélküliek mekkora eséllyel jutnak munkanélküli ellátáshoz? 2. Az ellátási rendszer keretében kapott támogatás milyen mértékű bérpótlást biztosít a korábban dolgozó munkanélkülieknek? 3. A támogatásban részesülők mekkora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

nélküli ellátási rendszer bőkezűségére vonatkozik, a támogatások célzottságára abban az értelemben, hogy a komoly elhelyezkedési szándékú állástalanokhoz jutnak-e el.

### 1. Ellátáshoz jutási esély

A 3.1. ábra a Foglalkoztatási Hivatal (korábban: Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ) munkanélküli regisztere alapján tájékoztat a regisztrált munkanélküliek közöttük a különböző típusú ellátásokban részesülők évi átlagos létszámának 1991–2000 közötti alakulásáról.

3.1. ábra: A regisztrált munkanélküliek ellátása



Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

Míg 1991-ben az ellátásban részesülő regisztrált munkanélküliek száma még jóval kétszázézer alatt volt, 1993-ra csaknem ötszázézerre emelkedett, majd 2000-re háromszázézer 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, 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 nyilván 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 3.3. táblázat.

### 3.3. táblázat: Az ILO munkanélküliek ellátása (százalék)

	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.

Mint a 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 százalékra, 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.

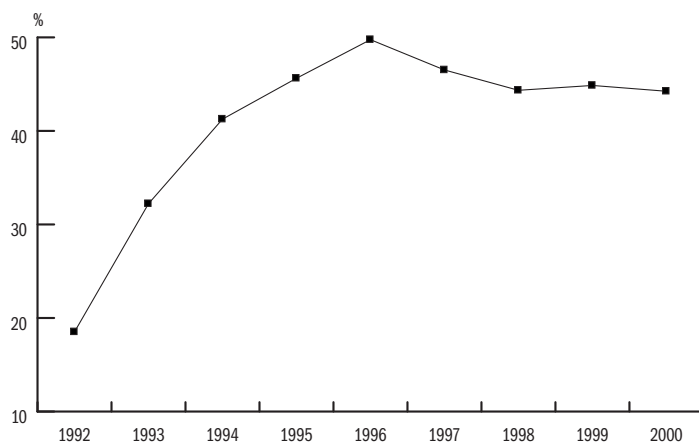
Az a tény, hogy a kilencvenes évek eleje óta a munkanélküliek egyre kisebb hányada jutott jövedelemtámogatáshoz s a támogatásban részesülőknek is csökkenő hányada a kedvezőbb feltételeket biztosító munkanélküli járadékhoz, nyilvánvalóan összefügg a járadékjogosultsági szabályok több lépcsőben végrehajtott szigorításával. Mint a 2.1. fejezetben 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 3.2. 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.

Másrészt, míg 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 3.3. ábrán láthatjuk, 1992 és 2000 között gyorsuló ütemben – 2000-re ötven százalék fölé – emelkedett a jára-

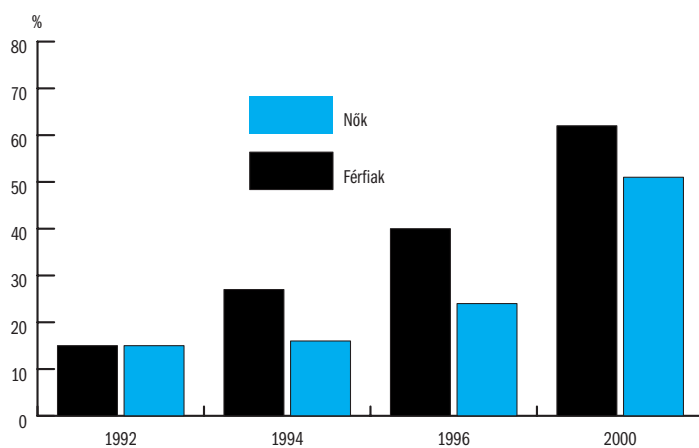
dékra kerülők körében azok aránya, akik már korábban is részesültek járadékban.

**3.2. ábra: Az egy éven túl munkanélküliek aránya**



Forrás: KSH Munkaerő-felmérések.

**3.3. 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 segélyezési valószínűség többváltozós modellezése alapján Nagy (2000) arra a következtetésre jut, hogy a segélyben részesülők arányának kilencvenes években tapasztalható visszaesése nagyobb részben a szabályok szigorodá-

sával és a munkanélkülivé válók romló foglalkoztatástörténetével (foglalkoztatásból való hosszabb-rövidebb kieséseivel) magyarázható s csak jóval kisebb részben a munkanélküliségi időtartamok növekedésével és a munkanélküliek személyes és háztartási jellemzőinek (életkor, iskolai végzettség, lakóhely, háztartás-összetétel, gyerekszám stb.) változásával.

## 2. Bérpótlási arány

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

A 3.4. táblázat a munkanélküli járadék és a jövedelempótló támogatás nagyságának alakulásáról ad képet az egyes évek márciusában vagy áprilisában ilyen ellátásban részesülő regisztrált munkanélküliek mintája<sup>33</sup> alapján.

**3.4. táblázat: A munkanélküli járadék és a jövedelempótló támogatás összegének alakulása az átlagbérhez és a minimális bérhez viszonyítva**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Átlagos havi munkanélküli járadék (forint) <sup>a</sup>	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) <sup>b</sup>	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

<sup>a</sup> A munkanélküli regiszter szerint egy-egy év márciusában vagy áprilisában járadékban részesülő munkanélkülieké. <sup>b</sup> Év közbeni változás esetén időarányos súlyozással számítva.

Forrás: KSH és Munkanélküli járadékregiszter.

A munkanélküli járadék 1992 óta láthatólag mind az átlagbérhez, mint a minimális bérhez képest erősen elértéktelenedett. Átlagbérhez viszonyított aránya 1992-ben még majdnem negyven százalék volt, 1997 óta viszont a harminc 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 nyolcvan százaléka), amelyet időről időre kiigazítanak.

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 hatvan százalékát keresték a foglalkoztatotti átlagbérnek.) Ezért a 3.5. táblázatban – az előző táblázatbeli átlagjáradékok kiszámításában is alapul vett regisztermintákra támaszkodva – a járadékoknak a munkanélküliek tényleges korábbi béréhez viszonyított arányát mutatjuk be. Miután e korábbi bérek, amelyek alapján a munkaügyi központok megállapították az illetők járadékát, különböző időpontokhoz tartoznak attól függően, 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.<sup>34</sup>

**3.5. táblázat: A munkanélküli járadékok és az indexált bérek átlagos arányai (százalék)**

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

Forrás: Munkanélküli járadékregiszter.

Az így számított bérpótlási arányok láthatólag jóval magasabbak a 3.2. táblázatbeli arányoknál – 1992-ben például 72,3 százalék 38,5 százalékkal szemben. (Látható az is, hogy a férfiak keresetét a járadék a kilencvenes évek elején jóval kisebb arányban pótolta, mint a nőkéét, de a különbség – amely minden bizonnyal a minimális és maximális járadékra vonatkozó akkori szabályokkal magyarázható – fokozatosan csökkent.) Ugyanakkor eszerint 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 a 2.1. fejezetben ismertetett szabályváltozásokkal hozható összefüggésbe. Hatásuk nyomon követéséhez fontos tudni, hogy a magyar járadékrendszerben az új szabályok mindig csak az újonnan járadékra kerülők-

<sup>34</sup> A kilencvenes évek elején a munkanélküliség kockázatának kitétt foglalkoztatotti csoport béremelkedési üteme valamelyest elmaradt az átlagtól (*Köllő – Nagy, 1995*), ezért az átlagos béremelkedéssel indexálva kapott járadék-bér arányok kissé alulbecsültek.

re 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 találhatóak a járadékban részesülők állományában olyan munkanélküliek, akikre a megelőző vagy akár még korábbi szabályrendszer vonatkozik.<sup>35</sup> 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-es, 1993 elején pedig az 1992-es szabályok szerint kapták járadékukat.

Az 1992. évi szabályváltozások a névleges helyettesítési arányokat nem érintették ugyan, a tényleges járadék-bér arányok csökkenése irányában hatott az alacsonyabb (a minimálbér háromszorosa helyett annak kétszeresében) megállapított járadékplafon s 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 első szakasz plafonjéé 76, a második szakaszé pedig 65 százalékponttal. (1996-ban a második 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.

A 3.6. 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 járadékminimummal megegyező vagy az alatti – járadékot kapott, s csak keveseket érintett a járadékplafon. Miután a járadékküszöböt 1993-tól nominálisan befagyasztották, a minimumszabály jelentősége gyorsan csökkent, és egyre többen részesültek a névleges helyettesítési aránnyal megegyező vagy annál kisebb – a járadékplafon szerinti – járadékban.<sup>36</sup> E folyamat eredményeképpen az évtized eleji állapothoz képest 1997-re ellenkezőjére fordult az egyes járadékszámítási módok viszonylagos jelentősége. 1997-től, amikor ismét indexálták a küszöbértékeket, már nem tapasztalható e tekintetben számottevő arányeltolódás.

### *3. 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 jövedelempótló támogatásban részesülők aránya. Mennyiben ösztönözte ez a

35 1993 áprilisában például a járadékban részesülők 17 százalékára még az 1991-es szabályok, 64 százalékára az 1992-es szabályok vonatkoztak, s csak 19 százalékkuk jogosultságát határozta meg a három hónappal korábban bevezetett 1993-as járadékrendszer. Még 1994 áprilisában is az akkor már egy és negyed éve hatályon kívül helyezett 1992-es szabályok vonatkoztak a járadékosok 16 százalékára. (Az arányokat az Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ járadék-nyilvántartásából származó minták felhasználásával számoltuk.)

36 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. Valójában azonban a munkanélküliek kereseti lemaradása 1992–1997 között még növekedett is, 65,1 százalékról 52,7 százalékra.

munkanélkülieket gyorsabb elhelyezkedésük végett nagyobb álláskeresési aktivitásra?

A 3.7. táblázat a munkát keresők arányát mutatja a munkanélküli ellátásban – járadékban vagy jövedelempótló támogatásban – részesülő munkanélküliek között. Láthatólag nemhogy növekedett volna, de határozottan csökkent a munkát keresők aránya: míg 1992-ben több mint kétharmaduk keresett munkát, 1999–2000-ben már csak felük.

**3.6. táblázat: A járadékban részesülők megoszlása a járadék kiszámításának módja szerint (százalék)**

	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: Munkanélküli járadékregiszter.

**3.7. táblázat: Az álláskereső (ILO munkanélküliek) aránya a segélyezettek között (százalék)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Járadékban részesülők	71,7	68,8	63,8	65,1	63,2	59,2	44,5	53,8	54,5
Jövedelempótló támogatásban részesülők		52,3	56,2	55,9	53,5	50,1	45,2	47,6	45,4
Járadékban vagy jövedelempótló támogatásban részesülők	71,7	66,6	61,3	60,6	58,2	54,5	44,8	50,6	49,6

Forrás: KSH Munkaerő-felmérések.

Az aránycsökkenéshez kétségtelenül hozzájárult, hogy az ellátottak egyre növekvő hányadát tette ki a jövedelempótló támogatásban 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 csökkent a munkát keresők aránya. Eszerint 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.

### 3.3. A munkanélküli járadék indokoltási feltételei

KOLTAYNÉ KÓRÓDI TÜNDE

A munkanélküli járadékra jogosultnak ahhoz, hogy járadékban részesülhessen, „együttműködő magatartásával” a járadékfolyósítás ún. indokoltási feltételeinek is eleget kell tennie.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> A jogi szabályozást részletesen ismerteti *Bánsági (2000)* a Munkaerőpiaci tükrök tavalyi kötetében.

Mindenekelőtt nyilvántartásba kell vetetnie magát a munkaügyi kirendeltségen, továbbá meghatározott gyakorisággal meg kell jelennie a kirendeltségen, és el kell fogadnia a kirendeltség által felajánlott munkahelyet, ha megfelel a képzettségének vagy legalább hat hónapig betöltött legutóbbi állása képzettségényének, egészségi állapota alkalmassá teszi a betöltésére, a napi utazási idő nem haladja meg a három órát (kisgyermeket nevelők esetében a két órát), és a várható kereset legalább akkora, mint a járadéka. Emellett magának is erőfeszítéseket kell tennie megfelelő munkahely felkutatására; ennek ellenőrzésére a kirendeltség megállapodást köthet vele arról, hogy álláskereséséről időről időre beszámol. Ha elhelyezkedik, vagy alkalmi munkát vállal, előzetesen – ha alkalmi munkavállalói könyvet vált ki, és abba bejegyezteti, legalább utólag – be kell jelentenie a kirendeltségen. Alkalmi keresőtevékenységet meghatározott összeghatárig, a járadékfolyósítás szüneteltetése mellett végezhet.

Az alábbiakban e szabályok megsértésének szankcióit és alkalmazásuk tapasztalatait tekintjük át.

#### *A szabályszegés szankciói*

A kapcsolattartási, álláskeresői és bejelentési kötelezettség megszegése a munkanélküli járadék szüneteltetésével vagy megvonásával (kizárással) büntethető.

Járadékszüneteltetést enyhébb mulasztások esetében kell alkalmazni: ha a munkanélküli az előírt időpontban nem jelentkezik a kirendeltségen, és nem tudja igazolni a távolmaradását, nem jelenti be a keresőképtelenségét, illetőleg – 2000-től – az ellátással összefüggő egyéb körülményeiben bekövetkezett változást. A szüneteltetés a mulasztás időtartamára szól. Ismételt mulasztás esetén a szüneteltetés időtartamával csökken a hátralévő jogosultsági idő („büntető szüneteltetés”).

Szigorúbb büntetésként kizárást – járadékmegvonást – kell alkalmazni, ha a munkanélküli magatartása miatt nem jön létre munkaviszony. Ilyen esetnek minősül, ha felajánlott munkahelyet elfogadható indok nélkül visszautasít, nem – vagy nem munkaképes (például ittas) állapotban – keresi fel a munkaadót, a felvételi eljáráson tanúsított magatartása miatt utasítják el a felvételét, vagy ha nem vállalja a részvételt a munkahely betöltéséhez szükséges és képzettségi szintjének megfelelő, térítési kötelezettséggel nem járó képzésben. Ugyancsak járadékmegvonással büntetendő a szabályok által tiltott vagy az előzetes bejelentés elmulasztásával végzett („fekete munkavégzésnek” minősülő) keresőtevékenység.

#### *A szankciók alkalmazásának országos tapasztalatai*

A 3.8. táblázat a járadékból kizártak összes kilépőkhöz és járadékban részesülőkhöz viszonyított számarányának 1992 és 2000 közötti alakulásáról tájékoztat.

3.8. táblázat: A munkanélküli ellátásból kikerülők 1992 és 2000 között

Év	Munkanélküli ellátásból kikerülők havi átlagos száma (fő)		Járadékból kizártak <sup>a</sup> / összes kikerülő (%)	Munkanélküli ellátásban részesülők átlagos száma <sup>b</sup> (fő)	Járadékból kizártak / ellátásban részesülők (%)
	összesen	kizárás miatt			
1992	31 548	1 084	3,44	444 827	0,24
1993	48 353	929	1,92	371 188	0,25
1994	40 420	591	1,46	219 433	0,27
1995	29 873	472	1,58	227 767	0,21
1996	33 104	311	0,94	168 536	0,18
1997	26 747	236	0,88	169 034	0,14
1998	26 344	267	1,01	157 599	0,17
1999	28 393	305	1,07	167 394	0,18
2000	26 607	354	1,33	158 777	0,22

<sup>a</sup> A munkaügyi szervezetben a járadékból kizártakat „együtműködés hiánya” miatt kikerülőknél nevezik. <sup>b</sup> Az úgynevezett „érintett létszám”: azoknak a járadékosoknak és pályakezdő segélyeseknek a száma, akik a vizsgált időintervallumban akár csak egy napra is ellátásban részesültek.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

1992-ben a kizárások a kilépések több mint három százalékát tették ki, de 1996-ra ez az arány egy százalékra csökkent, és azóta kevésbé változik. A kizárások járadékban részesülőkhez viszonyított aránya viszont nem csökkent a kilencvenes évek első felében, ami azzal magyarázható, hogy lényegesen növekedett a kilépési ráta (az összes kilépés aránya a járadékban részesülők állományához viszonyítva). Egészében véve a kizárások aránya csekélynek mondható – a járadékban részesülők számához képest 14–27 ezrelék között ingadozott –, vagy mert a munkanélküliek kevés okot teremtenek e szigorú szankció alkalmazására, vagy mert az ügyintézők elnézőek a mulasztókkal szemben.

Ezzel szemben a járadékfizetés szüneteltetése, mint a 3.9. táblázatból látható (megyei bontásban: 3.10. tábla), egyre gyakrabban alkalmazott szankció. (A járadék szüneteltetésének nemcsak fegyelmi okai lehetnek; szüneteltetik például az engedélyezett munkát végzők, a gyest-gyedet igénybe vevők és a katonai szolgálatot teljesítők járadékát is.) A járadékszüneteltetések növekedésének egyik oka az lehet, hogy a munkanélküliek kevésbé tartják be a szabályokat, ami adódhat a nem megfelelő tájékoztatásból, esetleg a munkanélküliek összetételének változásából. Egy másik lehetséges ok, hogy a munkaerő-kereslet megélénkülésével több munkanélkülinek lehet állást ajánlani, és a szabálysértéseket szigorúbban lehet elbírálni.

**3.9. táblázat: A munkanélküli ellátást szüneteltetők 1992 és 2000 között**

Év	A munkanélküli járadékot szüneteltetők havi átlagos száma (fő)	A munkanélküli járadékot az együttműködés hiánya miatt szüneteltetők havi átlagos száma (fő)	Együttműködés hiánya miatt szüneteltetők/összes szüneteltető (%)	Munkanélküli ellátásban részesülők havi átlagos száma (fő)	Együttműködés hiánya miatt szüneteltetettek/ellátásban részesülők havi átlagos száma (%)
1996	23 299	458	1,97	168 536	0,27
1997	16 343	302	1,85	169 034	0,18
1998	14 689	1 462	9,95	157 599	0,93
1999	13 645	1 362	9,98	167 394	0,81
2000	13 749	2 027	14,74	158 777	1,28

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

**3.10. táblázat: Kizárások és szüneteltetések 2000-ben megyénként**

Megyék és főváros	Kizártak / összes kikerülő (%)	Kizártak / ellátásban részesülők átlagos létszáma (%)	Együttműködés hiánya miatt szüneteltetettek / ellátásban részesülők átlagos létszáma (%)
Budapest	1,69	0,26	1,0
Baranya	1,31	0,23	0,5
Bács-Kiskun	0,76	0,12	0,9
Békés	0,88	0,16	1,0
Borsod-Abaúj-Zemplén	0,29	0,05	0,7
Csongrád	0,22	0,03	1,6
Fejér	2,48	0,41	1,1
Győr-Moson-Sopron	1,27	0,21	1,5
Hajdú-Bihar	0,82	0,14	2,6
Heves	0,67	0,11	0,7
Jász-Nagykun-Szolnok	1,25	0,22	0,9
Komárom-Esztergom	0,74	0,13	1,3
Nógrád	0,73	0,13	1,1
Pest	3,61	0,54	1,1
Somogy	2,31	0,42	0,8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1,58	0,32	2,3
Tolna	0,52	0,09	0,6
Vas	2,73	0,46	1,7
Veszprém	1,40	0,24	1,0
Zala	0,87	0,14	1,0
Országos átlag	1,33	0,22	1,2

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

Mindkét szankció alkalmazásában láthatólag jelentősek a megyék közötti különbségek. E különbségek nehezen magyarázhatók a helyi munkaerő-piaci helyzettel, hiszen a szankciókat gyakran és ritkán alkalmazó megyék között egyaránt található jobb és rosszabb munkaerő-piaci helyzetű. Minden bizonnyal jelentősen befolyásolják a szankcionált esetek számának alakulását a megyénként eltérő eljárási szokások.

### *Ellenőrzés és szankcionálás Vas megyében*

Vas megye hét városában működik munkaügyi kirendeltség. A feladatok az ügyfélszolgálati és a munkaközvetítő csoport között oszlanak meg. A munkamegosztás alapján valamennyi ügyintéző szerepet kap a munkanélküliektől elvárt magatartás betartásának vizsgálatában. A munkanélküliek rendszeres jelentkezéseik alkalmával az ügyfélszolgálati ügyintézőkkel találkoznak, munkaközvetítés esetén pedig a közvetítők adnak időpontot a kirendeltségen vagy a munkaadónál történő jelentkezésre. A megjelenési kötelezettség igazolatlan elmulasztása esetén valamennyi kirendeltség alkalmazza a törvényben meghatározott szankciót, de az egy-két napot késővel szemben elnézőek szoktak lenni.

Az elhelyezkedésre való készenlét ellenőrzését szolgálja, hogy a munkanélkülinek be kell jelentenie keresőkép telenségét. A keresőkép telenség nem befolyásolja a munkanélküliek ellátásra való jogosultságát, de a bejelentés elmulasztása szankcióval jár. Egyéb akadályoztatásról, amikor a munkanélküli átmenetileg (például családi okból) nem tudna munkába állni, nem rendelkezik a foglalkoztatási törvény. Ennek ellenére az ügyintézők a jelentkezések alkalmával minden esetben érdeklődnek a munkavállalást akadályozó körülmények felől, és ezeket a számítógépen is rögzítik. A munkaközvetítés szempontjából kiemelkedő jelentősége van ezeknek az információknak. A munkavállalást akadályozó körülményt többnyire csak akkor jelzik az ügyfelek, ha az az előírt jelentkezés idejére esik, vagy ha állásajánlatot kapnak. Ez utóbbi esetben az akadályozó körülmény „késői” bejelentése (voltaképpen a bejelentés elmulasztása) általában megghiúsítja a munkaközvetítést. Ennek ellenére legtöbbször nem alkalmaznak szankciót a kirendeltségek.

A Foglalkoztatási Törvény megfogalmazza az aktív keresés követelményét, de érvényesítésének módjáról nem rendelkezik. A kirendeltségek az ügyfelekkel folytatott beszélgetés során tájékozódnak az önálló álláskeresésről; igazolást csak akkor kérnek, ha utazásiköltség-elszámolás kapcsolódik hozzá.

Hiába véli úgy az ügyintéző, hogy ügyfele nem akar dolgozni, a ráutaló magatartás kevés a szankcióhoz. A munkavállalási szándék közvetlen vizsgálatára a munkaközvetítés biztosít lehetőséget. A kirendeltségek igyekeznek elsősorban a dolgozni akaró álláskeresőket tájékoztatni a munkalehetőségekről, a munkaadóhoz történő irányítás előtt pedig személyes egyeztetésre a kirendeltségre hívják az ügyfeleket. A közvetítésre történő kiválasz-

tás folyamatában az ügyintézőnek a közvetítőlap kinyomtatásáig lehetősége van olyan körülményeket is mérlegelni, amelyeket a törvény a megfelelő munkahely fogalmának meghatározásában nem sorol fel. Tipikus esetben a családi kötöttségeket mérlegelik. A kisgyermekes szülők esetében figyelembe veszik az óvodai nyitvatartás és a felajánlott állásra jellemző munkaidő-beosztás kapcsolatát, valamint a házastárs munkaidő-beosztását – bár egyik sem szerepel a törvény előírásai között. Családi kötöttséget jelenthet beteg hozzátartozó ápolása is (amiért elvileg ápolási díj járna, de az önkormányzatok ezt általában csak a járadék kimerítése után ítélik meg). Kirendeltségenként eltérő, hogy az ilyen indokokról kérnek-e írásos igazolást. Az ügyintézők emberségből nem próbálják mindenáron kiközvetíteni a családi okokra hivatkozó ügyfeleket, de ígéretet sem tudnak tenni a mentességre. Ha sikerül számukra megfelelő állást találni, elvárják az elfogadását, ellenkező esetben szankciót alkalmaznak.

A munkavállalási szándék vizsgálatára a munkaerő-piaci programok is lehetőséget adnak. A programokban való részvétel önkéntes, de a részvételi készség jelzést adhat a munkanélküli szándékairól. Vas megyében egy kirendeltségen sem kötelezik a munkanélkülieket munkaerő-piaci képzés igénybevételére, noha a szabályok erre egyes esetekben lehetőséget adnak. Az ügyintézők nézete szerint a munkanélkülieknek saját elhatározásukból kell ezeket támogatásokat kérniük, különben nagy valószínűséggel idő előtt elhagyják a programot.

A közvetítés szempontjából különleges csoportnak tekinthetők a szezonális munkanélküliek és a nyugdíj előtt állók. A szezonális munkanélküliek esetében a volt munkaadó ismételt foglalkoztatásra vonatkozó írásos nyilatkozata és a munkanélküli szándéka alapján eltekintenek a közvetítéstől. Az idősebb munkanélküliek esetében, akik a munkanélküli ellátást követően nyugdíjat szeretnének igénybe venni, szintén figyelembe veszik a munkanélküliek szándékait. Bár esetenként e munkanélkülieknek is küldenek tájékoztatást a munkalehetőségről, közvetítésre csak akkor kerül sor, ha a munkanélküli kéri.

Az egészségi problémára hivatkozó munkanélkülieket minden esetben orvosi vizsgálatra küldik, hogy kiderüljön a munkaképesség esetleges csökkenése és az elhelyezkedést korlátozó konkrét tényezők, s a vizsgálat eredményét figyelembe véve tesznek állásajánlatot. Aki csak a munkaközvetítés során, már a konkrét állásajánlat ismeretében jelzi egészségi problémáját, annak munkaköri alkalmassági vizsgálaton kell részt vennie.

Elmondhatjuk tehát, hogy a munkaközvetítés kiválasztási szakaszában megértően járnak el az ügyintézők, a megfelelő állás visszautasítása esetén viszont szigorúan szankcionálnak.

Az ügyintézők ritkán szereznek tudomást be nem jelentett keresőtevékenységről. A munkavégzés helyének ismeretében munkaügyi ellenőrzést



kérnek. Egyéb esetekben beszélgetést kezdeményeznek az ügyféllel, és az érintettek általában maguk kérik az ellátás megszüntetését. Ennek hiányában a kirendeltség egyetlen eszköze, ha megfelelő munkalehetőséget tud ajánlani az ilyen munkanélkülieknek. Pár éve néhány ügyintéző alkalmazta a gyakori, akár napi jelentkezés előírását, de a jelenlegi leterheltség mellett erre nincs lehetőségük.

A törvény szó szerinti értelmezésében be nem jelentett keresőtevékenységnek minősül az is, ha az elhelyezkedő munkanélküli nem a munkakezdés előtt jelenti be keresőtevékenységét. Az ügyintézők azonban figyelembe veszik, hogy sok esetben az álláskeresőt is csak telefonon értesíti a munkaadó a másnapi munkakezdés lehetőségéről, továbbá a munkaidőbeosztás, vidéki munkavégzés gyakran nem teszi lehetővé a kirendeltség azonnali felkeresését. A kirendeltségek egy része ebben az esetben elvárja, hogy az ügyfél legalább telefonon jelezze a munkaviszony-létesítést, és lehetőséget adnak az írásbeli nyilatkozat rövid időn – egy-két héten – belüli pótlására.

### 3.4. Pályakezdők munkanélküli segélye

LÁZÁR GYÖRGY

A kilencvenes évek elején rohamosan romlott az ország munkaerő-piaci helyzete, és sok pályakezdő sem tudott elhelyezkedni. Ezért az 1991. évi Foglalkoztatási Törvény bevezette a pályakezdők munkanélküli segélyét, amely a rászorultság vizsgálata nélkül biztosított korlátozott idejű ellátást azoknak, akik:

- legalább középfokú (tehát minimum szakmunkás vagy szakiskolai) végzettségűek;
- legfeljebb 25 évesek;
- nem rendelkezettek a munkanélküli járadékra jogosító minimális (tehát legalább egy éves) munkaviszonyban töltött idővel sem,
- a regisztrálásukat követően három hónapig sem önállóan, sem a munkaügyi szervezet segítségével nem sikerült munkát találniuk.

A feltételeknek megfelelő fiatalok a munkaügyi szervezetenél történő regisztráció után három hónappal hat havi segélyre váltak jogosulttá. A segély 1995-ig a mindenkori minimálbér 75 százaléka volt, 1995 közepétől pedig – a jövedelempótló támogatáshoz hasonlóan – a legkisebb öregségi nyugdíj nyolcvan százaléka.

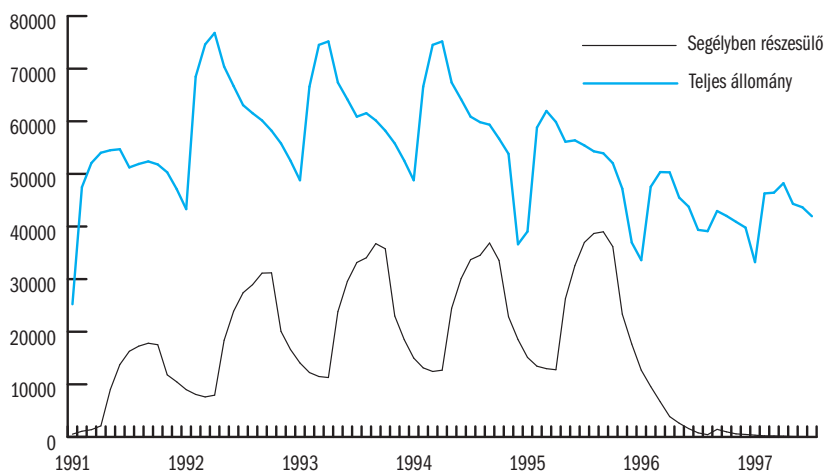
Akárcsak a munkanélküli járadékot, e segélyt is szüneteltetni kell a sorkatonai szolgálat, illetve a gyes-gyed folyósításának időtartama alatt. A szüneteltetés okának megszűnésével a pályakezdő – a hat hónapból még hátralévő időre – újra jogosulttá válik a segélyre, mégpedig az akkor érvényes szabályok szerint, amikor a pályakezdő segélyét megállapították.

Miután a legalacsonyabb iskolai végzettségű pályakezdők, épp akik a legnehezebben találnak munkát, nem kaphattak segélyt, ezért csekély arány-

ban regisztráltatták magukat a munkaügyi szervezetnél. Így közülük sokan egyáltalán nem juthattak segítséghez az elhelyezkedésben.

Mint a 3.4. ábrán látható, a pályakezdő segélyben részesülők létszáma minden évben erősen ingadozott. Az iskolából frissen kikerülők júniustól kezdődően jelentek meg a nyilvántartásban, és július-augusztus-szeptember hónapokban több tízezer új pályakezdő regisztráltatta magát. A várakozási idő miatt a segélyfolyósításban ez a létszám három hónappal később jelent meg. A három hónap várakozási idő és a hat hónapos segélyezés lejáratával, a következő év márciusától kezdődően a pályakezdők többsége eltűnt a nyilvántartásból.

**3.4. ábra: A regisztrált és a segélyben részesülő pályakezdők létszámalakulása 1991–1997 között**



Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

1992 és 1995 között több vizsgálatot is végeztek a pályakezdők munkanélküli segélyét kimerítettek körében – például *Lázár – Székely (1995), (1996)*. Az eredmények arra utaltak, hogy sok pályakezdő csupán a segélyért regisztráltatta magát, valójában nem kívánt elhelyezkedni. Kiderült az is, hogy a segélykimerítő pályakezdők közül az aktív munkaerő-piaci programokban részt vevők kisebb arányban helyezkedtek el, mint akik nem vettek részt ilyen programban. Jellemző volt, hogy a pályakezdőket főként képzési programokba vonták be, nem a munkatapasztalat megszerzését biztosító programokba. A segélyt és a képzési programokban való részvételt így sokan csupán arra használták fel, hogy felkészüljenek a következő évi felvételi vizsgákra. E tapasztalatok is hozzájárultak a pályakezdők munkanélküli segélyének 1996 derekán történt megszüntetéséhez és a pályakezdőknek kínált új aktív programok bevezetéséhez.

A pályakezdő regisztrált munkanélküliek és a pályakezdők munkanélküli segélyében részesülők számának alakulását mutatja a 3.11. táblázat. Az 1996 utáni adatok értelmezéséhez figyelembe kell venni, hogy egy törvénymódosítás következtében 1996 júliusától nem csak a pályakezdők segélye szűnt meg, hanem a regisztrált pályakezdő definíciója is megváltozott: ettől az időponttól kezdődően már nincsenek kizárva a pályakezdő fogalomból az alacsony (legfeljebb nyolc általános) végzettségűek. A regisztrált létszám alakulására ugyanakkor nyilvánvalóan kihat, hogy a segély megszűnése miatt 1996-tól kevesebb olyan fiatal jelentkezik a munkaügyi szervezetnél, aki korábban segélyt kaphatott volna.

**3.11. táblázat: A regisztrált és a segélyben részesülő pályakezdők létszámalakulása 1992-2000 között**

Év	Pályakezdő	Pályakezdő
	regisztrált munkanélküliek	segélyben részesülők <sup>a</sup>
	éves átlagos létszáma, fő	
1992	39 600	14 762
1993	59 733	21 963
1994	62 141	24 113
1995	54 490	24 700
1996	46 233	16 055
1997	42 402	417
1998	32 551	66
1999	29 927	50
2000	26 023	14

<sup>a</sup> A pályakezdők munkanélküli segélyében részesülők havonkénti záró napi létszámának 12 havi átlaga.

A pályakezdő munkanélküliek létszámának 1994 után megkezdődött csökkenése természetesen nem csupán a pályakezdő segély megszüntetésének és a pályakezdőket megcélzó aktív eszközök bevezetésének az eredménye. Összefügg a munkaerő-piaci helyzet fokozatos javulásával is, hiszen a nem pályakezdő regisztrált munkanélküliek száma is jelentős mértékben csökkent 1993 és 2000 között.

### **3.5. A munkanélküli járadékot kimerítők munkaerő-piaci státusának alakulása**

LÁZÁR GYÖRGY

A regisztrált munkanélküliek létszáma a kilencvenes évek elején gyorsan növekedett: 1991 végén 227 ezer, 1992 végén 663 ezer fő volt, és 705 ezer fővel 1993 februárjában érte el a maximumot. Ezzel párhuzamosan emel-

kedett és 1993 tavaszán már meghaladta a félmilliót a munkanélküli ellátásban részesülők száma.

1993-tól egyre többen merítették ki a munkanélküli járadékot. A tömeges kimerítés részben az alacsony elhelyezkedési aránnyal függött össze, de hozzájárult a járadékjogosultság időtartamának többszöri rövidítése is.<sup>38</sup> Számítani lehetett rá, hogy egy részük ki fog kerülni a regisztrált munkanélküliek közül is, és a nyilvántartásra épülő statisztikákból nem lesz követhető munkaerő-piaci státusuk további alakulása. Ezért indult 1993 tavaszán követéses vizsgálat a járadékkimerítők munkaerő-piaci helyzetének megismerésére. Tisztázni kellett, hogy a regisztrált munkanélküliek számának akkor megindult – és azóta is tartó – csökkenése mennyire tudható be annak, hogy az ellátás kimerítését követően a regisztrációból kimaradók eltűnnek a munkaerő-piaci szervezet látóköréből, de valójában továbbra is munkanélküliek maradnak. Cél volt továbbá megismerni, milyen igényeket támasztanak a korábbi járadékosok a munkaerő-piaci szervezet szolgáltatásai iránt, hogy hasznosítani lehessen ezeket az információkat a szervezet fejlesztésében, munkájának tervezésében. A vizsgálatoknak különös jelentőséget adott, hogy nagyon sok munkanélküli merítette ki a járadékot: 1992–1995 között összesen 772 ezren, akiknek csaknem fele úgy került ki a nyilvántartásból, hogy a munkaerő-piaci státusukat nem ismertük.

A követéses vizsgálatok célsokaságát azok a járadékkimerítők alkották, akik az egyes vizsgálatokat megelőző naptári évben merítették ki a járadékra való jogosultságukat, az adott vizsgálat indításakor nem voltak regisztrált munkanélküliek, és munkaerő-piaci státusukat a munkaügyi szervezet nem ismerte; e csoport az összes kimerítők 42–45 százalékát tette ki. (A regiszterben maradt 55–58 százaléknyi járadékkimerítőre a felmérések nem terjedtek ki.)

A célsokaságból vett véletlen minta tagjait rövid postai kérdőívvel kerestük meg. A felmérésekben 30–40 százalék között mozgott a válaszadási arány, ami a postai megkérdezések tapasztalatai alapján magasnak számít. A válaszadók összetétele a legfontosabb jellemzők – nem, iskolai végzettség, életkor – szerint nem tért lényegesen el az alapsokaságtól, ezért a kapott eredmények alapján érvényes következtetések vonhatók le a célsokaságról.<sup>39</sup>

A 3.12. táblázat az 1992 és 1995 között végrehajtott négy országos követéses vizsgálat munkaerő-piaci státusra vonatkozó eredményeit foglalja össze. Az adatok jelzik a munkaerő-piaci helyzet javulását: az 1994–95. évi kimerítők között (vagyis az 1995-ben és 1996-ban végzett felmérések időpontjában) 17 százalékponttal magasabb volt a munkában állók aránya, tíz százalékponttal alacsonyabb a munkanélkülieké és hattal alacsonyabb az inaktívoké, mint az első két felmérésben

A nem regisztrált munkanélküliek célsokaságon belüli 25–28 százalékos aránya nem jelenti azt, hogy a kimerítők közül ennyien váltak nem regisz-

38 A járadékjogosultság időtartamának változásairól részletesen lásd a 2.1. részt.

39 A felmérések megbízhatóságának ellenőrzésére két esetben utólagos interjú vizsgálatot is végeztünk a nem válaszolók körében. Mint e vizsgálatokból kitűnt, a kérdőívet vissza nem küldők munkaerő-piaci státus szerinti megoszlása csak kevésbé tért el a válaszolókétól.

rált munkanélkülivé. Ha az arányokat korrigáljuk azoknak az adataival, akiknek munkaerő-piaci státusát már a felmérés indításakor ismertük a regiszterből – és akiket ezért nem kérdeztünk meg –, csupán 11 százalékos arány adódik.

**3.12. táblázat: A célsokaság munkaerő-piaci státus szerinti megoszlásának alakulása (százalék)**

Munkaerő-piaci státus a felmérés idején (a kimerítést követő év nyarán)	1992. évi kimerítők	1993. évi kimerítők	1994. évi kimerítők	1995. évi kimerítők
Volt munkája	26,9	28,0	42,0	44,0
Munkanélküli volt	40,7	35,7	28,2	29,7
Ebből				
- regisztrált	13,1	7,7	3,8	3,4
- nem regisztrált	27,6	28,0	24,4	26,3
Inaktív volt	32,4	36,3	29,7	26,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Az egymást követő években elvégzett vizsgálatok még egy fontos változást jeleznek. Míg 1993-ban az előző évi összes járadékkimerítők közel kétharmada (65,5 százaléka) regisztrált munkanélküli maradt, 1995-ben és 1996-ban ez az arány már csak 40 és 43 százalék. A döntő többség azért maradt benn a nyilvántartásban, mert a jövedelempótló támogatás folyósításának – a rászorultság mellett – ez is feltétele volt. A regisztrációban maradók csökkenő aránya összefügg azzal, hogy az előző évi járadékkimerítők egyre kisebb hányada jutott jövedelempótló támogatáshoz: 1993-ban még 58, 1994-ben már csak 44, 1995-ben 37, 1996-ban pedig 39 százalékuk.

A munkaerő-piaci státus nemenkénti alakulását mutatja a 3.13. táblázat. A férfiak munkaerő-piaci helyzete 1994 után jóval erőteljesebben javult, mint a nőké. A foglalkoztatottak arányában tapasztalt nemenkénti eltéréseken kívül szembetűnők az inaktívvá váltak arányában meglévő különbségek. Annak ellenére, hogy a négy év alatt a nők inaktívvá válási aránya jelentősen csökkent, még 1996-ban is jóval meghaladta a férfiakét.

A 3.14. táblázatban a foglalkoztatottak nemek és iskolai végzettség szerinti arányait mutatjuk be az 1996-ban végrehajtott felmérés eredményei alapján. Látható, hogy a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők között jóval kevesebb a foglalkoztatott, mint a magasabb végzettségűek között.

A 3.15. táblázat korcsoportok szerint közli a felméréskor foglalkoztatottak arányát. Meglepő, hogy a húsz év alatti korcsoportban a nők közül jóval többen álltak munkába, mint a férfiak közül. Negyven év felett láthatólag rohamosan csökken a munkába lépők aránya.

**3.13. táblázat: A célsokaság munkaerő-piaci státus szerinti megoszlása alakulása nemenként (százalék)**

Munkaerő-piaci státus a felmérés idején	1993	1994	1995	1996
<b>Férfi</b>				
Volt munkája	27,4	29,0	45,7	49,6
Munkanélküli volt	48,4	37,4	23,0	20,6
Inaktív volt	24,3	33,6	23,0	20,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Nő</b>				
Volt munkája	26,3	29,0	37,6	37,4
Munkanélküli volt	32,2	30,1	24,6	29,5
Inaktív volt	41,5	40,9	37,8	33,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

**3.14. táblázat: Az 1995. évi járadékkimerítők célsokaságából az 1996. évi felméréskor foglalkoztatottak aránya iskolai végzettség és nemek szerint (százalék)**

Iskolai végzettség	Férfi	Nő	Összesen
Legfeljebb nyolc általános	41,8	28,6	35,1
Szaktanulmányok, szakiskola	53,6	41,3	49,5
Középiskola	55,5	42,8	47,9
Felsőfokú végzettség	58,0	39,4	49,5
Összesen	49,6	37,4	44,0

**3.15. táblázat: A járadékkimerítők célsokaságából az 1996. évi felméréskor foglalkoztatottak aránya korcsoportok és nemek szerint (százalék)**

Korcsoport	Férfi	Nő	Összesen
-19	25,2	35,2	29,3
20-29	58,1	40,9	50,5
30-39	58,2	37,4	47,8
40-49	46,7	38,0	42,2
50-54	33,2	13,1	26,0
55+	16,1	0,0	16,1
Összesen	49,6	37,4	44,0

A négy egymást követő évben elvégzett országos követéses vizsgálat után két évvel, 1998-ban újabb hasonló vizsgálatot végeztünk, de ezúttal csak négy megyére (Fejér, Pest, Tolna és Szabolcs-Szatmár-Bereg). 1997-ben or-

szágon 176,6 ezer, a vizsgált négy megyében 39,5 ezer fő merítette ki a munkanélküli járadékra való jogosultságát. A kimerítők többsége (országosan 55,9, a négy megyében 53,6 százaléka) regisztrált munkanélküli maradt. A munkaügyi szervezet a kimerítők 5,7 százalékáról tudta, hogy elhelyezkedtek (a négy megyében ez az arány 4,5 százalék volt), 3,5 százalékuk (a négy megyében 3,3 százalékuk) a felmérés indításakor aktív munkaerőpiaci programokban vett részt, két százalékukról (a négy megyében 1,8 százalékukról) tudtuk, hogy inaktívvá váltak, 32,9 százalékuk (a négy megyében 36,9 százalékuk) munkaerőpiaci státusáról nem volt információ.

A járadékot 1997-ben kimerítetteknek Tolnában 30 százaléka, Szabolcsban csak 20,3 százaléka, Fejér megyében 39, Pest megyében pedig 53,7 százaléka a került be a célsokaságba (ilyen arányban nem ismertük munkaerőpiaci státusukat). A különbségek döntően azzal függnek össze, hogy a jövedelempótló támogatásra jogosulttá váltak aránya – a munkaerőpiaci helyzet függvényében – jelentős eltéréseket mutat a megyék között: Pest megyében ez az arány 33,3, Fejér megyében 42,2, Tolnában 53,4, Szabolcsban 68,9 százalék volt.

A felmérés időpontjában a négy megyében együttesen a válaszadók 60,6 százalékának volt munkája, ezen belül a férfiak 68,4, a nők 52,5 százalékának. A felméréskor foglalkoztatottak 3.16. táblázatban látható megyénkénti arányai tükrözik a megyék munkaerőpiaci helyzetében meglévő különbségeket.

**3.16. táblázat: A felmérés időpontjában foglalkoztatottak aránya az 1998. évi vizsgálat alapján nemek szerint megyénként (százalék)**

Nem	Fejér	Pest	Szabolcs	Tolna	Együtt
Férfiak	69,9	72,6	56,8	67,2	68,4
Nők	54,7	58,4	37,9	42,0	52,5
Összesen	63,3	65,0	47,9	56,1	60,6

Az 1998. évi vizsgálat főbb tapasztalatai a korábbi eredményekkel összehasonlítva a következők voltak :

- újra növekedett és elérte az ötven százalékot az összes kimerítők közül a jövedelempótló támogatásba bekerültek részaránya,
- ezzel szoros összefüggésben az összes kimerítők közül regisztrált munkanélküli státusban maradók aránya újra meghaladta az ötven százalékot,
- jelentős mértékben továbbnőtt a célsokaságból (tehát azon kimerítők között, akikről a munkaügyi szervezet nem rendelkezett információval) a munkával rendelkezők aránya (60,6 százalék az 1996. évi 44,0 százalékkal szemben), ami nyilvánvalóan a munkaerő-kereslet élénkülésének köszönhető,

- a férfiak elhelyezkedési mutatói mind a négy megyében lényegesen jobbak a nők megfelelő mutatóinál, s a rosszabb munkaerő-piaci helyzet a nők elhelyezkedési arányaira sokkal kedvezőtlenebb hatásúnak mutatkozott, mint a férfiakéra.

A legutóbbi követéses vizsgálatra 2000 novemberében került sor, amikor személyesen kerestünk meg mintegy ötezer járadékkimerítőt; e legújabb vizsgálat eredményeiről az 5.2. részben olvasható elemzés.

### 3.6. Nyugdíj előtt állók ellátásai

SCHARLE ÁGOTA

A nyugdíjkorhatárhoz közel álló dolgozókra az általános rendelkezéseken túl speciális ellátási szabályok is vonatkoznak, megkönnyítendő számukra a munkanélkülivé válás elviselését, illetve elkerülését. E szabályok háttérében egyrészt az a felismerés állhatott, hogy munkanélküliként rosszabbak az álláshoz jutási esélyeik, mint a fiatalabbaké.<sup>40</sup> Másrészt közrejátszhatott az a várakozás is, hogy ha az idősebbek könnyebben elhagyhatják a munkaerőpiacot, a fiatalabbak körében csökkenhet a munkanélküliség, ami – aktuálisan és/vagy hosszabb távon – a társadalmi jólétet növelő hatású lehet. Feltehetőleg ilyen indokokból az 1991-ben hatályba lépett Foglalkoztatási Törvényben két speciális ellátási formát határoztak meg az idősebb dolgozók számára: a korengedményes nyugdíj és az előnyugdíj lehetőségét.

– Korengedményes nyugdíjazásra 1991-től annak nyílt lehetősége, aki legfeljebb öt évvel fiatalabb a nyugdíjkorhatárnál, és ha nő, legalább 25, ha férfi, legalább harminc év szolgálati idővel rendelkezik.<sup>41</sup> A nyugdíjkorhatár eléréséig felmerülő nyugdíjkiadások legfeljebb ötven százalékát a Foglalkoztatási Alap finanszírozta, a fennmaradó kiadásokat a dolgozó munkáltatójának kellett vállalnia.

– Előnyugdíjat 1991-től 1997-ig kérhetett az, akinek vagy legfeljebb három éve hiányzott az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséhez, megvolt a szükséges szolgálati ideje, és legalább 180 napja munkanélküli járadékban részesült, vagy aki legalább 180 napon át kapott munkanélküli járadékot, járadékjogosultságának lejártakor legfeljebb négy éve volt hátra a nyugdíjkorhatárig, és más munkanélküli ellátásra nem volt jogosult.

Az előnyugdíj helyébe 1998-ban a nyugdíj előtti munkanélküli segély (NYES) lépett, amely három, illetve négy év helyett már öt évvel a nyugdíjkorhatár elérése előtt, de minden esetben csak a munkanélküli járadékjogosultság lejártát követően igényelhető, és folyósításának mindvégig feltétele a segélyezett együttműködése a munkaügyi szervezettel. További különbség, hogy míg az előnyugdíj összegét a nyugdíjellátásra vonatkozó szabályok szerint kellett kiszámítani, addig az új ellátás – a szolgálati időtől és a korábbi keresettől függetlenül – egységesen az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százaléka.

40 Az Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ adatai szerint a hosszabb ideje regisztrált munkanélküliek között magasabb az idősök aránya, s mint *Galasi – Nagy (1999)* kimutatják, a nyugdíjkor előtt álló regisztrált munkanélküliek elhelyezkedési esélye 1992 és 1996 között a férfiaknál alig 10, a nőknél 10–15 százaléka volt a 21–25 éveseknek.

41 A korengedményes nyugdíj lehetősége – a feltételek kisebb változtatásaival – 1987 óta létezik. Bővebben lásd *Bánsági (2000)*.



A korengedményes nyugdíjba és az előnyugdíjba vonulók egyaránt az öregségi nyugdíjrendszer szerint járó ellátásban részesültek, de korosztályukhoz képest két szempontból előnyösebb elbánásban részesültek. Egyrészt az előrehozott nyugdíj nem járt alanyi jogon minden nyugdíjkor előtt állónak: csak bizonyos munkahelyek alkalmazottai, illetőleg csak bizonyos munkanélküliek vonulhattak nyugdíjba, munkáltatójuk, illetőleg a Foglalkoztatási Alap e célra szánt mindenkori forrásaitól is függően. Másrészt a korengedményesek nyugdíját a nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralévő időt figyelmen kívül hagyva határozták meg, így nyugdíjas éveik alatt összességében több nyugdíjat kaphattak a korhatár elérését követően nyugdíjba vonulóknál, ami – mint az *OECD (1994)* is rámutatott – igazságossági és költséghatékonysági szempontból is kifogásolható.<sup>42</sup> Az előnyugdíjat felváltó nyugdíj előtti munkanélküli segély a munkanélküliek esetében megszüntette ezt az előnyt azzal, hogy az új ellátás sem mértékében, sem folyósítási feltételeiben nem kedvezőbb a munkanélküli járadéknál.

Az 1990-es évek közepén a 40–59 éves lakosságnak összességében négyöt százaléka kapott a korhatár elérése előtt öregségi nyugdíjellátást. A különféle ellátási formák igénybevételéről a 3.17. és 3.18. táblázatokból tájékozódhatunk.

42 A nemzetközi gyakorlatban aki a korai nyugdíjazást választja, a nyugdíjkor eléréséig csak bizonyos hányadát kapja meg a későbbi nyugdíjnak, ami egyrészt igazságosabb a későbbi nyugdíjazást választókkal szemben, másrészt kevésbé ösztönzi az idősebbeket a munkaerőpiac végleges elhagyására.

**3.17. táblázat: Nyugdíjkorhatár előtt állók munkanélküliséggel kapcsolatos ellátásainak igénybevétele, ezer fő**

Év	Adott évben jogosultságot szerzett		Adott évben ellátásban részesült		
	korengedményes nyugdíj (1)	előnyugdíj (2)	korengedményes nyugdíj (átlagos létszám) (3)	előnyugdíj (összlétszám) (4)	NYES (decemberi létszám) (5)
1990	27,0	-	n.a.	-	-
1991	43,3	0,4	n.a.	n.a.	-
1992	28,2	17,8	63	n.a.	-
1993	17,1	25,9	63	47,1	-
1994	11,6	29,4	56	65,1	-
1995	11,2	22,9	45	78,9	-
1996	15,0	29,0	44	88,5	-
1997	13,0	29,5	39	94,7	-
1998	6,0	10,6	32	72,5	1,8
1999	3,3	-	23	45,8	4,8
2000	3,3	-	16	21,0	7,9

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1998, KSH, 1999, 154. old. és KSH Statad adatbázis, 1996. évi országos adatok – (1) és (2) oszlop; Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, Statisztikai Főosztály – (3) oszlop; Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ – (4) és (5) oszlop.

**3.18. táblázat: A nyugdíjasok, a segélyezettek és az aktív munkaerő-piaci programokban részt vevők munkaképes korú (15–74 éves) lakosságon belüli aránya (százalék)**

Ellátási forma	1995	1996	1997
Rokkantsnyugdíj	9,7	10,1	10,4
Korengedményes és előnyugdíj	1,3	1,3	1,3
Munkanélküli segély	2,6	2,8	1,9
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	2,8	2,6	2,7
Aktív munkaerő-piaci programok	1,7	1,0	1,2
Összesen	18,2	17,8	17,5

Forrás: *OECD (1999)*, 65. old. (a KSH és a Népjóléti Minisztérium adatai alapján).

Az adott évben újonnan előnyugdíjazottak száma 1994-ig, az előnyugdíjban részesülők állománya egészen 1997-ig – amíg ez az ellátás igényelhető volt – évről évre folyamatosan nőtt.<sup>43</sup> (1997-ben az év elején regisztrált munkanélküliek közel 6 százalékát tette ki az új igénylők aránya.) Az egy-egy évben korengedményes nyugdíjat igénylők száma jóval kisebb, de a kétféle ellátásban részesülők száma közötti különbséget mérsékli a korengedményes nyugdíj hosszabb lehetséges folyósítási időtartama. Nyugdíj előtti munkanélküli segélyt lényegesen kevesebben és főként (90–95 százalékban) férfiak igényelnek, aminek elsősorban az lehet a magyarázata, hogy a nők rövidebb szolgálati idővel élhetnek a lényegesen kedvezőbb előrehozott öregségi nyugdíj lehetőségével.

43 Az új igénylők számának 1995. évi visszaesése az ellátásra vonatkozó szabályozás valamelyes szigorodásával magyarázható – lásd *Bánsági (2000)*.

## 4. A MUNKANÉLKÜLIEK JÖVEDELEMTÁMOGATÁSÁNAK MUNKAERŐ- PIACI ÉS JÖVEDELMI HATÁSAI

### 4.1. A munkanélküli ellátások hatása az elhelyezkedési szándékokra és esélyekre

GALASI PÉTER, KÖLLŐ JÁNOS

A munkanélküli ellátások mértéke befolyást gyakorolhat mind az álláskereső, mind a foglalkoztatottak, mind az inaktívak elhelyezkedési szándékaira és esélyeire. Ebben a részben először ilyen felosztásban vázoljuk az ellátások legfontosabb lehetséges hatásait,<sup>44</sup> utána felsorolásszerű áttekintést adunk a magyarországi kutatásokról,<sup>45</sup> majd pedig beszámolunk a hatások számszerűsítésére irányuló két hazai vizsgálat főbb eredményeiről.

A szakirodalom az *álláskeresőket* érintő hatásokat tárgyalja a legrészletesebben. Amikor egy kereső egy állásajánlat elfogadását fontolgatja, a mérleg egyik serpenyőjébe a megkapható bér és az elveszített segély (valamint szabadidő) értékének különbségét helyezi, a másikba a keresés továbbfolytatásától remélhető jövedelem jelenértékét. Az elfogadási bérküszöb az a bér, amely mellett az álláskereső közömbös az éppen aktuális ajánlat elfogadása és a keresés folytatása között. Ha a segély ezért növeli a rezervációs bért és csökkenti az állásba lépés valószínűségét – lásd például *Atkinson és Micklewright (1991)*. Ugyanakkor a munkanélküliként élvezett magasabb jövedelem növelheti vagy csökkentheti az álláskeresőre fordított időt és pénzüsszeget, attól függően, hogy a munkanélküli hogyan értékeli az álláskereső – mint sajátos jövedelemtermelő munka – hasznát a többletfogyasztáshoz képest. E döntésben a jövedelmi és helyettesítési hatás, valamint a jelenbeli és jövőbeli fogyasztás egymáshoz viszonyított egyéni értékelése egyaránt szerepet játszik, a kimenete elméletileg nem jelezhető előre.

Megjegyzendő, hogy a bőkezűbb ellátás hatására esetleg megnövekvő (keresési) munkanélküliség nem feltétlenül tekintendő „társadalmi rossznak”. Mint *Burtless (1990)* rámutat, a hosszabb keresés átlagosan jobb állásokat eredményezhet – elősegítve, hogy ki-ki neki megfelelőbb állásba kerülhessen<sup>46</sup> –, és információt szolgáltat a piacról azok számára is, akik maguk nem néznek állás után. Továbbá, ha a bőkezűbb ellátások megnövelik az ellátásban részesülők rezervációs bérét s ezáltal az általuk visszautasított állásajánlatok számát, úgy egyszersmind bővítik az ellátásban nem részesülők<sup>47</sup> számára elérhető ajánlatok körét, növelve ez utóbbiak elhelyezkedési valószínűségét (*Atkinson, 1981*). Eszerint bőkezűbb ellátások csökkenthetik az ellátásban nem részesülők munkanélküliségét, sőt akár – ha e csökkenés nagyobb, mint az ellátásban részesülők állományában előidézett növekedés – az ellátásban részesülő és nem részesülő állástalanok együttes számát is.

44 Annak elismerésével követjük ezt a felosztást, hogy a segély változása egyidejűleg módosítja az összes elképzelhető munkaerő-piaci pálya jelenértékét.

45 E kutatások nagyobbik részéről részletesebb beszámoló olvasható a következő (3.2.) alfejezetben.

46 Burtless ezzel az externális hatással magyarázza, hogy a munkanélküliek ellátási rendszere csak azokban az országokban épült ki, ahol a munkaerő-állomány iskolázottság tekintetében erősen heterogén.

47 Az aktívan munkát keresők tekintélyes része nem részesül munkanélküli ellátásban (Magyarországon – a KSH Munkaerő-felvételeiből számított adat szerint – például 1997 második negyedévében az aktívan állást keresőknek csak 47 százaléka kapott munkanélküli járadékot vagy jövedelemptólt támogatást).

Segélyt többnyire csak olyanok kaphatnak, akik megfelelő idejű munkavállalással megszerezték rá a jogosultságot. Ezért a segély emelése felértékelte nem csak a munkanélküliséget, hanem a munkavállalást is, mert a megnövekedett értékű segélyezett munkanélküliség „fogyasztása” csak ezen keresztül válik lehetővé. Különösképp megnő azonban a regisztrált munkanélküliség értéke az *inaktivitáshoz* képest, aminek hatását számos empirikus kutatásban megfigyelték.<sup>48</sup>

A munkanélküli ellátások hatásai közül a magyarországi kutatások – *Galasi (1995)* és *(1996)* későbbiekben ismertetendő elemzését leszámítva – egyedül a munkanélküliek állásba lépési valószínűségére gyakorolt hatást vizsgálták.

*Micklewright – Nagy (1994)* a jogosultsági idő 1993. évi rövidítésének hatását elemezte a járadékos munkanélküliek körében két olyan kohorsz összehasonlításával, amelyek közül az egyik még a régi, a másik az új szabályok alapján részesült járadékban. Vizsgálatuk tanúsága szerint a rövidítés nem befolyásolta érdemlegesen az elhelyezkedés sebességét. *Köllő – Nagy (1995)* ugyancsak a járadékosok állásba lépését vizsgálta 1994 március-áprilisában, és úgy találta, hogy a segély és a korábbi bér aránya nem volt statisztikailag szignifikáns hatással az elhelyezkedési valószínűsége (csupán a 3–6 hónapja munka nélkül lévők körében volt kimutatható valamelyes összefüggés), és e valószínűsége a hátralévő jogosultság sem gyakorolt kimutatható hatást.

Járadékkimerítők követésekor *Micklewright – Nagy (1998)* azt tapasztalták, hogy a segély lejártát követő héten megugrik az elhelyezkedési ráta, ami arra utal, hogy létezik egy „segélyezett munkanélküli szabadságot” igénybe vevő – a vizsgált kohorszban belül 2–3 százaléknnyira becsült – kisebbség. *Köllő – Lázár – Nagy – Székely (1997)* ugyancsak járadékkimerítők követése alapján elemezték a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülők és nem részesülők elhelyezkedésének gyorsaságát. Az előbbiek állásba lépési rátáját más változók hatásának kiszűrése után is 8–14 százalékponttal alacsonyabbnak találták, mint az ilyen támogatásban nem részesülőket, és valószínűsítették, hogy ebben nem csak a két sokaság összetételének meg nem figyelt eltérései játszottak szerepet. Hangsúlyozták azonban, hogy az ösztönzési és az összetételhatás megbízható szétválasztása a járadékhoz jutási esélyekre is kiterjedő vizsgálatot igényelne.

*Galasi – Lázár – Nagy (1999)* aktív foglalkoztatási programokból kilépő munkanélküliekre irányuló vizsgálata lassúbbnak találta a járadékra jogosultak elhelyezkedését. Megjegyzendő azonban, hogy ha az aktív programokba belépők egy részét a jogosultsági idő meghosszabbításának szándéka vezérelte, az a mintát az ellátási rendszerrel visszaélők irányában torzíthatta.

Az alábbiakban két olyan vizsgálat eredményeiről adunk kissé részletesebb tájékoztatást, amelyik nem korlátozódott a munkanélküliek valamely

48 A munkaerő-piaci státusok közötti mozgások megfigyelése alapján *Clark – Summers (1982)* például arra a következtetésre jutottak, hogy a munkanélküli segély teljes megszüntetése az Egyesült Államokban a hetvenes évek végén 0,65 százalékkal csökkentette volna a munkanélküliséget, ugyanakkor 1,1 százalékkal növelte volna az inaktív népességet. (E jogosultsági hatás erejét mutatta az inaktívak tömeges munkanélküliségbe áramlása például Lengyelországban és Romániában a rendszerváltozást követő egy-két évben.)

szűkebb csoportjára, hanem a munkanélküliek, illetőleg a nem foglalkoztatottak teljes körére kiterjedt, és amennyire a rendelkezésre álló adatok megengedték, igyekezett szétválasztani a hatóerőket.

Az elsőként ismertetendő vizsgálat az ellátás mértéke és az elhelyezkedés esélye közötti összefüggéseket igyekezett álláskeresési modellre támaszkodva tisztázni. E modell szerint az ellátás mértéke – mint e rész elején már jeleztük – két tényezőn: a rezervációs bérén és az álláskeresés intenzitásán keresztül befolyásolja az elhelyezkedési esélyeket. Emlékeztetésül: az ellátások növelése emeli az egyén rezervációs bérét, s ennyiben (adott bérájánlateloszlás mellett) csökkenti az elhelyezkedési esélyeket, ugyanakkor fokozhatja, de mérsékelheti is az álláskeresés intenzitását, s e két hatás eredőjeképpen elvileg ronthat is, javíthat is az elhelyezkedési esélyeken. Hogy ténylegesen ront-e vagy javít, ezt kíséreltük meg tisztázni a TÁRKI Háztartáspanel 1992–95. évi első négy hullámának együttes munkanélküli mintáján, munkanélkülieknek az ILO/OECD kritériumok szerint munkanélkülieket minősítve.

A munkanélküliek jövedelmeit a rezervációs bér, a munkanélküli járadék és a nem munkából származó jövedelmek piaci bérhez viszonyított nagyságával jellemeztük, ahol az elhelyezkedés esetén várható piaci bért, miután nem figyelhető meg, a foglalkoztatottakra becsült béregyenletek segítségével határoztuk meg, és várható medián bérként értelmeztük. *Greenwald (1986)* és *Gibbons – Katz (1991)* nyomán feltettük, hogy elhelyezkedés esetén a munkanélküliek az ugyanolyan jellemzőjű foglalkoztatottnál átlagosan alacsonyabb bérré számíthatnak, s az ebből adódó esetleges szelekciós torzítás kiküszöbölésére *Heckman (1979)* kétlépcsős eljárását alkalmaztuk.<sup>49</sup> Az egyenletet az összmintára, valamint külön-külön férfiakra és nőkre is megbecsültük.

Mind a férfiakra, mind a nőkre azt találtuk, hogy a becsült piaci bérhez képest nagyobb munkanélküli járadék – magasabb jövedelempótlási hányad – valóban emeli a rezervációs bér-hányadot<sup>50</sup> (akárcsak a nagyobb nem munkából származó jövedelem), vagyis válogatosabbá tesz: a munkanélküli olyan bérájánlatokat is elutasít, amelyeket alacsonyabb járadék mellett elfogadna. A keresési intenzitás<sup>51</sup> egyenlete szerint ugyanakkor a magasabb pótlási arány a férfiakat intenzívebb álláskeresésre készíti. Az elhelyezkedési esélyekre gyakorolt hatást<sup>52</sup> illetően pedig azt állapíthattuk meg, hogy a rezervációs bér emelkedése összességében (férfiakra és nőkre együtt) csökkenti, ugyanakkor az intenzívebb álláskeresés nem befolyásolja szignifikánsan az elhelyezkedés valószínűségét, s e valószínűségre a magasabb jövedelempótlási hányadnak (nagyobb járadéknak) sincs a szokásos hibahatáron belül kimutatható közvetlen hatása.

A másik vizsgálat a munkanélküli járadéknak a munkanélküliek munkakínálatára gyakorolt hatását igyekezett tisztázni, munkakínálat alatt – a ha-

49 A szelekciós torzítás kiküszöböléséhez használt részvételi probitbecslés független változóit: az egyén háztartásfő; házass; legmagasabb iskolai végzettség (az elvégzett osztályok száma); életkor; az életkor négyzete; a család létszáma; a család létszámának négyzete. A béregyenlet szelekciós torzítástól megtisztított OLS. Független változó a főállás havi nettó keresetének természetes alapú logaritmus, magyarázó változó: szelekciós változó; férfi; potenciális munkaerő-piaci gyakorlat (életkor [6 év + a legmagasabb iskolai végzettség megszerzéséhez szükséges évek + a jelenlegi munkanélküliség eddigi időtartama]); legmagasabb iskolai végzettség (az elvégzett osztályok száma); házass; budapesti lakóhely.

50 A rezervációs bér becsüléséhez OLS-t használtunk White-féle esztimátorral. Az egyenlet független változója a rezervációs bér, független változó a munkanélküli járadék, illetőleg a nem munkából származó jövedelem becsült piaci bérhez viszonyított nagysága, a munkanélküliség időtartama (három dummy változóval), az életkor, az életkor négyzete és az életkor köbe.

51 A keresési intenzitás egyenletét logitál becsültük. A független változó: intenzíven keresett munkát = 1, nem intenzíven keresett munkát = 0. A magyarázó változók ugyanazok, mint a rezervációs bér egyenletében (lásd az előző lábjegyzetet), kiegészítve a legmagasabb iskolai végzettséggel (az elvégzett osztályok száma).

52 Itt mindkét nemre és a teljes sokaságra két-két logitbecslést végeztünk a kétértékű független változóra: nem helyezkedett el = 0, elhelyezkedett = 1. Az első egyenlet magyarázó változó a rezervációs bér-hányad, a keresési intenzitás (intenzíven keresett munkát = 1, nem intenzíven keresett munkát = 0), a munkanélküliség időtartamát, illetőleg a legmagasabb iskolai végzettséget jelző három dummy változó, valamint egy életkor dummy: a munkanélküli ötvenéves vagy idősebb. A második egyenlet magyarázó változó a munkanélküli járadék, illetőleg a nem munkából származó jövedelem becsült piaci bérhez viszonyított nagysága, a munkanélküliség időtartamát, illetőleg a legmagasabb iskolai végzettséget jelző három dummy változó, valamint egy életkor dummy: a munkanélküli ötvenéves vagy idősebb.

gyománys munkakínálati modellek logikájának megfelelően – a ledolgozni kívánt munkaidőt értve.

A ledolgozni *kívánt* munkaidő közvetlenül nem figyelhető meg; az éppen foglalkoztatottak esetében is csak a ténylegesen ledolgozott munkaidő mérhető közvetlenül (ami az éppen munkanélküliek esetében nulla). Heckman (1979) módszerének felhasználásával azonban mind a foglalkoztatottak, mind a munkanélküliek munkakínálatát megbecsülhettük.<sup>53</sup> A becslést a KSH 1998, 1999 és 2000 első negyedévi Munkaerő-felvételeire alapozva végeztük.

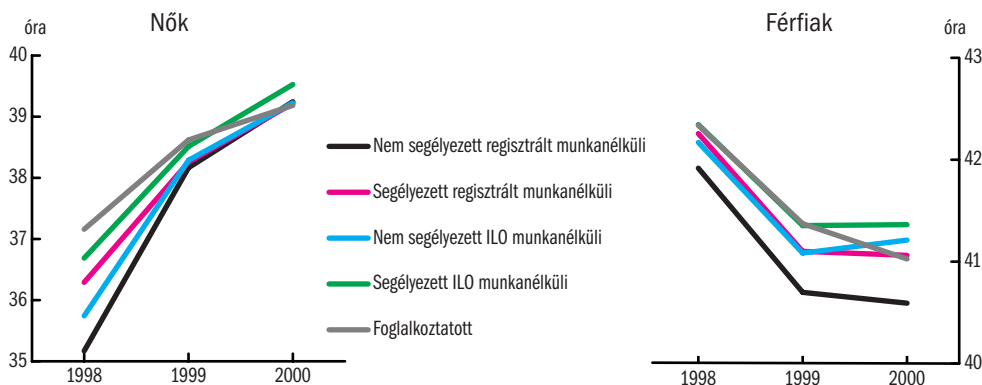
Az aktuálisan nem foglalkoztatottakon belül négy csoportot különítettünk el: egyfelől a regisztrált, másfelől az ILO/OECD meghatározás szerinti munkanélküliek csoportját s mindkét csoporton belül munkanélküli járadékban részesülőket és nem részesülőket (a kapott járadék nagysága a felmérésből nem állapítható meg). Mind a négy csoport tagjai a felvételt megelőző héten egy óránál kevesebb fizetett munkát végeztek; az ILO munkanélküliek ezen túlmenően – vélhetőleg erősebb munkaerő-piaci kötődésük megnyilvánulásaképpen – aktívan kerestek fizetett munkát, és képesek lettek volna munkába állni; a regisztrált munkanélküliek e két kritérium közül legfeljebb az egyiknek tesznek eleget, és a felvétel időpontjában a munkaközvetítő hivatalok nyilvántartásában munkanélküliként szerepelnek. Az ILO/OECD kritériumoknak való megfelelés mellett a járadékhoz jutás tényéből is erőteljesebb munkaerő-piaci kötődés – s ennek egyik megnyilvánulásaképpen nagyobb munkakínálat – vélelmezhető, például mert a járadékban részesülők rövidebb ideje munkanélküliek (ezért is rendelkezhetnek még járadékjogosultsággal).

A 4.1. ábrán a férfiak és a nők egyes csoportjaira kapott eredményeket foglaltuk össze. Feltűnő a két nem munkakínálatának eltérő időbeli pályája: a nőknél egyértelmű munkakínálat-emelkedést, a férfiaknál csökkenéstagnálást látunk. A minket közelebből érdeklő csoportközi eltérésekről a következőket állapíthatjuk meg. A nőknél a csoportsorrend az első évben még mindenben a várakozásainknak megfelelő: a foglalkoztatottak munkakínálata a legnagyobb, őket a járadékban részesülő, majd a járadékban nem részesülő ILO munkanélküliek követik, az utolsó előtti helyen a járadékban részesülő, az utolsón pedig a járadékban nem részesülő regisztrált munkanélküliek állnak. A második és a harmadik évben viszont már a négy munkanélküli csoport közül egyedül a járadékban részesülő ILO munkanélküliek alkotnak a többiekénél – a harmadik évben már a foglalkoztatottaknál is – nagyobb munkakínálatú csoportot; a másik három csoport munkakínálata között ekkor már nem mutatható ki eltérés. A férfiak esetében a foglalkoztatottak munkakínálata egyetlen évben sem nagyobb s a harmadik évben határozottan kisebb a segélyezett ILO munkanélküliekéénél. A munkanélküliek négy csoportja közül ugyanakkor – várakozásainknak megfelelően – mindhárom évben a járadékban részesülő ILO munkanélküliek munkakínálata a

53 Az eljárás lényege, hogy először részvételi probitbecslés segítségével előállítunk egy korrekciós változót, majd e korrekciós változót is magában foglaló munkakínálati egyenleteket becslünk a foglalkoztatottakra, végül pedig, azzal a feltételezéssel élve, hogy a munkanélküliek és a foglalkoztatottak munkakínálata ugyanazzal a munkakínálati egyenlettel írható le, a foglalkoztatottakra becsült munkakínálati egyenlet együtthatói és a munkanélküliek megfigyelt jegyei segítségével meghatározzuk a munkanélküliek munkakínálatát.

legnagyobb, és a járadékban nem részesülő regisztráltaké a legkisebb. A járadékban nem részesülő ILO munkanélküliek és a járadékban részesülő regisztráltak munkakínálata között viszont alig van eltérés.

4.1. ábra: A férfiak és nők munkakínálata, 1998–2000 (heti munkaóra)



Munkakínálati elemzésünknek az az eredménye, hogy az ILO munkanélküliség munkanélküli járadékkal mindkét nem esetében nagyobb, a regisztrált munkanélküliség járadék híján a férfiak esetében kisebb munkakínálattal párosul, bizonyos megszorításokkal a munkanélküli ellátások és a munkakínálat között feltételezett pozitív kapcsolat meglétét valószínűsíti.

## 4.2. A munkanélküliek jövedelempótló támogatásának néhány jellemzője 1994-ben

SZIVÓS PÉTER

A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában 1992-től részesülhettek azok a járadékkimerítők, akik háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének nyolcvan százalékát. Bevezetése után az ellátottak száma előbb gyorsan növekedett, majd 1995-től kissé csökkent. A KSH 1994. évi Családi költségvetési felvétele alapján az alábbiakban az év során támogatásban részesült háztartások demográfiai, társadalmi-gazdasági jellemzőit és a támogatás jövedelmükön belüli arányát mutatjuk be.<sup>54</sup> Az adatok 21 ezer főt, köztük 534 jövedelempótló támogatásban részesülő személyt magában foglaló 7900 háztartás megkérdezéséből származnak.

A felvétel alapján (felszorzással) mintegy 215 ezerre becsülhető támogatotti létszám és 11,3 milliárd forintnyi éves ösztámogatás a valóságot viszonylag jól közelítő, 81–82 százalékos bevallási aránynak felel meg. A támogatások egy főre jutó átlaga 45 854 forint, mediánja 47 944, módusza pedig 71 888 forint, vagyis a támogatások eloszlása erősen jobbra aszimmetrikus.

<sup>54</sup> Az eredményeket részletesen taglalja Szivós (1996).

A 4.1. táblázat szerint 1994-ben a háztartások 5,8 százaléka, ezen belül a férfi háztartásfőjűek 6,5, a női háztartásfőjűek 3,4 százaléka jutott jövedelempótló támogatáshoz. A támogatásban részesülő háztartások 86 százalékában férfi a háztartásfő.

A támogatáshoz jutás láthatólag a középkorú – 30–49 éves – háztartásfőjű háztartások körében a leggyakoribb: a támogatásban részesülő háztartások 56 százalékában ilyen korú a háztartásfő, míg a támogatásban nem részesülőknek csak 38 százalékában. A 60 év feletti háztartásfőjűek részaránya, éppen fordítva: jóval kisebb (16 százalék) a támogatásban részesülő, mint a támogatásban nem részesülő háztartások között (36 százalék).

A legmagasabb – hét százalék feletti – arányban azok a háztartások részesültek jövedelempótló támogatásban, ahol a háztartásfő általános iskolát vagy szakmunkásképzőt végzett, a legalacsonyabb – 3,2 százalékos – arányban pedig azok, ahol szakközépiskolát. A csupán egy-hét osztályt végzett háztartásfőjűek részesedési aránya azért lehet szintén viszonylag alacsony – 4,2 százalék –, mert e háztartásfők általában idősek, és koruk miatt már nagyobb részben gazdaságilag inaktívak.

4.1. táblázat: A háztartások megoszlási adatai

	Jövedelempótló támogatást					
	nem kapó háztartások			kapó háztartások		
	száma	aránya	megoszlása	száma	aránya	megoszlása
<b>A főkereső neme</b>						
Férfi	2 653 048	93,51	75,57	184 153	6,49	85,76
Nő	857 523	96,56	24,43	30 578	3,44	14,24
<b>A főkereső iskolai végzettsége</b>						
1–7 osztály	574 945	95,84	16,38	24 930	4,16	11,61
Általános iskola	929 150	92,55	26,47	74 843	7,45	34,85
Szakmunkásképző	876 147	92,88	24,96	67 117	7,12	31,26
Szakközépiskola	486 935	96,79	13,87	16 152	3,21	7,52
Gimnázium	241 235	95,39	6,87	11 663	4,61	5,43
Főiskola, egyetem	402 159	95,26	11,46	20 026	4,74	9,33
<b>A főkereső életkora (év)</b>						
15–20	4 623	90,06	0,13	510	9,94	0,24
20–29	260 402	94,70	7,42	14 561	5,30	6,78
30–39	583 227	91,25	16,61	55 912	8,75	26,04
40–49	760 456	92,17	21,66	64 626	7,83	30,10
50–59	631 065	93,40	17,98	44 584	6,60	20,76
60–69	625 205	97,81	17,81	14 026	2,19	6,53
70+	645 593	96,92	18,39	20 512	3,08	9,55



	Jövedelempótló támogatást					
	nem kapó háztartások			kapó háztartások		
	száma	aránya	megoszlása	száma	aránya	megoszlása
<b>A főkereső munkaköre</b>						
Vezető, irányító	163 707	95,18	4,66	8 296	4,82	3,86
Felsőfokú szellemi	139 245	97,86	3,97	3 051	2,14	1,42
Középfokú szellemi	165 405	96,96	4,71	5 192	3,04	2,42
Vállalkozó	137 976	93,76	3,93	9 177	6,24	4,27
Szaktanácsadó	704 681	96,38	20,07	26 501	3,62	12,34
Betanított munkás	293 538	96,77	8,36	9 791	3,23	4,56
Segédmunkás	78 499	85,58	2,24	13 226	14,42	6,16
<b>A főkereső munkaköre</b>						
Segítő családtag	3 953	100,00	0,11	0	-	-
Nyugdíjas	1 581 325	96,45	45,04	58 258	3,55	27,13
Munkanélküli	176 381	70,09	5,02	75 258	29,91	35,05
Gyese, gyedes	18 446	95,64	0,53	841	4,36	0,39
Egyéb	47 415	90,22	1,35	5 140	9,78	2,39
<b>Munkanélküliek száma</b>						
nincs	3 084 253	97,62	87,86	75 075	2,38	34,96
1	373 367	78,31	10,64	103 390	21,69	48,15
2	47 982	58,88	1,37	33 515	41,12	15,61
3 vagy több	4 969	64,37	0,14	2 751	35,63	1,28
<b>A település típusa</b>						
Budapest	738 071	95,63	21,02	33 716	4,37	15,70
Város	1 544 977	95,10	44,01	79 604	4,90	37,07
Község	1 227 523	92,37	34,97	101 411	7,63	47,23
<b>Régió</b>						
Budapest	738 071	95,63	21,02	33 716	4,37	15,70
Pest megye	330 490	97,88	9,41	7 153	2,12	3,33
Észak-Magyarország	416 560	90,12	11,87	45 687	9,88	21,28
Észak-Alföld	492 475	90,60	14,03	51 098	9,40	23,80
Dél-Alföld	480 838	94,03	13,70	30 541	5,97	14,22
Nyugat-Dunántúl	347 426	97,05	9,90	10 553	2,95	4,91
Észak-Dunántúl	368 461	94,00	10,50	23 499	6,00	10,94
Dél-Dunántúl	336 250	96,42	9,58	12 484	3,58	5,81
<b>Összes háztartás</b>	<b>3 510 571</b>	<b>94,24</b>	<b>100,00</b>	<b>214 731</b>	<b>5,76</b>	<b>100,00</b>

Megjegyzés: itt és a következő táblázatban az 5000 alatti (felszorozott) adatok az alacsony esetszám miatt nem tekinthetők megbízhatónak.

Kiugróan magas – 30, illetőleg 41 százalék – a támogatáshoz jutók részesedési aránya azokban a háztartásokban, ahol a háztartásfő munkanélküli, illetőleg amelyeknek két munkanélküli tagja van. (A két vagy több munkanélkülivel rendelkező háztartások adata a kis elemszám miatt nem tekinthető megbízhatónak.)

A községekben élő háztartásoknak 7,6, a városi és fővárosi háztartásoknak viszont csak négy-öt százaléka részesült jövedelempótló támogatásban. A támogatásban részesült háztartások közel fele (45 százaléka) az észak-magyarországi és észak-alföldi régióban él, ahol csaknem minden tizedik háztartás jutott ilyen támogatáshoz, míg Pest megyében és a nyugat-dunántúli megyékben a háztartásoknak mindössze két-három százaléka.

#### 4.2. táblázat: A háztartások átlagadatai

	Jövedelempótló támogatást				
	nem kapó háztartások		kapó háztartások		
	átlagos létszáma	egy főre jutó jövedelme	átlagos létszáma	egy főre jutó jövedelme	JPT/jövedelem aránya
<b>Főkereső neme</b>					
Férfi	3,02	166 382	3,46	128 644	11,72
Nő	1,58	166 103	2,32	138 318	12,10
<b>A főkereső iskolai végzettsége</b>					
1–7 osztály	1,81	151 552	3,41	97 927	15,13
Általános iskola	2,47	153 188	3,42	120 779	13,35
Szakmunkásképző	3,36	152 411	3,44	118 896	12,72
Szakközépiskola	2,84	181 002	3,04	150 910	10,98
Gimnázium	2,56	170 833	2,82	147 307	8,73
Főiskola, egyetem	2,71	224 723	2,71	236 432	5,31
<b>A főkereső életkora (év)</b>					
15–20	1,75	200 141	5,00	67 807	1,68
20–29	2,99	146 989	3,28	100 637	13,24
30–39	3,55	151 499	3,82	115 450	13,28
40–49	3,46	157 966	3,48	123 410	12,23
50–59	2,63	191 632	3,08	147 580	11,15
60–69	1,90	183 232	2,71	176 202	8,44
70+	1,58	171 737	2,16	168 506	8,97

	Jövedelempótló támogatást				
	nem kapó háztartások		kapó háztartások		
	átlagos létszáma	egy főre jutó jövedelme	átlagos létszáma	egy főre jutó jövedelme	JPT/jövedelem aránya
<b>A főkereső munkaköre</b>					
Vezető, irányító	3,39	222 464	3,67	252 153	3,55
Felsőfokú szellemi	3,02	219 824	3,35	257 604	6,20
Középfokú szellemi	2,70	194 583	2,98	184 662	4,33
Vállalkozó	3,37	146 531	2,82	150 597	6,17
Szaktanácsos	3,47	165 630	3,59	145 766	9,34
Betanított munkás	3,23	147 736	3,89	125 612	8,20
Segédmunkás	3,27	124 344	3,63	122 739	11,98
Segítő családtag	4,00	149 588	-	-	-
Nyugdíjas	1,91	169 867	2,85	143 707	10,94
Munkanélküli	3,31	116 279	3,45	94 637	19,01
Gyese, gyedes	3,70	103 537	2,96	133 594	16,02
Egyéb	3,04	140 667	3,29	84 732	19,04
<b>Munkanélküliek száma</b>					
Nincs	2,55	173 624	2,99	172 303	6,46
1	3,48	131 607	3,31	115 904	14,67
2	3,67	105 841	3,82	96 794	18,44
3 vagy több	5,03	105 376	5,14	79 814	18,65
<b>A település típusa</b>					
Budapest	2,45	184 762	2,68	166 740	9,05
Város	2,70	165 061	3,23	136 161	10,85
Község	2,76	158 115	3,56	115 683	13,51
<b>Régió</b>					
Budapest	2,45	184 762	2,68	166 740	9,05
Pest megye	2,82	158 487	3,39	109 554	10,40
Észak-Magyarország	2,70	164 087	3,35	117 049	13,74
Észak-Alföld	2,72	153 830	3,59	112 285	13,87
Dél-Alföld	2,61	156 478	3,27	134 054	11,98
Nyugat-Dunántúl	2,74	175 912	3,15	161 425	7,05
Észak-Dunántúl	2,76	166 999	3,50	136 092	10,31
Dél-Dunántúl	2,80	162 060	3,40	134 305	12,52
<b>Összes háztartás</b>	<b>2,67</b>	<b>166 342</b>	<b>3,30</b>	<b>129 611</b>	<b>11,76</b>

A 4.2. táblázat szerint a jövedelempótló támogatásban részesülő háztartások 1994-ben az ilyen támogatásban nem részesülő háztartásoknál 22 százalékkal kisebb, 130 ezer forint egy főre jutó jövedelemhez jutottak, és az utóbbiak 2,7 fős átlagos taglétszámával szemben 3,3 tagot számláltak. Eszerint a jövedelempótló támogatás 709 ezer ember életkörülményeire van közvetlen hatással.

A jövedelempótló támogatásban részesülő háztartások jövedelmének e támogatás 1994-ben átlagosan 11–12 százalékát tette ki. A háztartásfő neme és életkora szerint nincsenek e tekintetben lényeges különbségek a háztartáscsoportok között, más jellemzők szerint viszont vannak.

Minél iskolázottabb a háztartásfő, annál kisebb e részarány: míg az általános iskolát be nem fejezettek között 15, a felsőfokú végzettségűek között csak öt százalék. Az átlagosnál nagyobb e támogatás súlya a segédmunkás, a nyugdíjas, a gyesen-gyeden lévő s különösen a munkanélküli háztartásfőjű, illetőleg a több munkanélküli taggal rendelkező háztartások jövedelmében.

Akárcsak a támogatáshoz jutási arány, a jövedelempótló támogatás mint jövedelemforrás súlya is a budapesti háztartások esetében a legkisebb (kilenc százalék) és a községekben, illetőleg az észak-magyarországi és észak-dunántúli régióban élőkben a legnagyobb (13–14 százalék).

### 4.3. Munkanélküli ellátások a háztartások jövedelmében

SZIVÓS PÉTER, GÁBOS ANDRÁS

A munkanélküli támogatások célja, hogy átmenetileg pótolják a munkavállalók állásvesztés miatt kieső jövedelmének egy részét, és segítsék az újraelhelyezkedésüket. Az alábbiakban a TÁRKI Háztartás panel és háztartás monitor 1993/94-es és 1999/2000-es hullámának adataira<sup>55</sup> támaszkodva e támogatásoknak a háztartások megélhetésében játszott szerepét vizsgáljuk. Először a háztartások jövedelemszerkezetének néhány jellemzőjét s a munkanélküli taggal rendelkező háztartások relatív életszínvonalát vesszük szemügyre. Ezt követően megnézzük, mekkora a munkanélküli ellátások részaránya a háztartások bevételeiben, és milyen más jövedelmekkel párosulnak.

#### *A háztartások jövedelemszerkezetének jellemzői*

Mint a 4.3. táblázatban látható, a vizsgált időszak során mindvégig a főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelmek jelentették a legnagyobb tételt a háztartások bevételei között. 1999/2000-ben összjövedelmük közel felét (49,1 százalékát) tették ki, valamivel (0,9 százalékponttal) kisebb hányadát, mint 1993/94-ben. Egyidejűleg öt százalékkal nőtt a társadalombiztosítási jövedelmek aránya, míg a szociális jövedelmeké egyharmaddal csökkent.

A 4.4. táblázat az egyes jövedelemforrásokkal rendelkező háztartások arányát mutatja. A kilencvenes évek folyamán tíz százalékkal csökkent a fő-

55 Az adatok a vizsgálat évét megelőző esztendő áprilisától az adatfelvétel évének márciusáig terjedő időszakra vonatkoznak. Az itt közölt adatok némileg eltérhetnek az azonos forrást használó más elemzésekeitől, mert figyelembe vettük az adatállományokon utólag végrehajtott javításokat, nem használtuk fel azoknak az egyéneknek és háztartásoknak az adatait, amelyek hiányzó jövedelemadatait imputálással egészítették ki, és nem számítottuk be a jövedelemben a nyereményekből és ingatlaneladásból származó bevételeket.

munkahelyi jövedelemmel rendelkező háztartások aránya, főként mert nőtt az ún. nyugdíjas (csak nyugdíjasból álló) háztartásoké. Szintén csökkent a társadalombiztosítási jövedelemmel rendelkező háztartások aránya, mégpedig elsősorban a foglalkoztatottak számának visszaesése folytán, s csökkenés következett be a szociális jövedelmet élvező háztartások arányában is. Ugyanakkor nagymértékben nőtt a tőkejövedelemhez, valamint a különmunka-jövedelemhez jutó háztartások aránya.

**4.3. táblázat: A különböző jövedelemfajták részaránya a háztartások összjövedelmében (százalék)**

	1993/1994	1999/2000
Főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelem	50,0	49,1
Különmunkából származó jövedelem	7,4	7,2
Tőkejövedelem	0,8	0,8
Mezőgazdaságból származó jövedelem	3,8	3,4
Társadalombiztosítási jövedelem	28,5	32,7
Szociális jövedelem	7,9	5,3
Transzferjövedelem	1,4	1,6
Összesen	100,0	100,0
Háztartások száma	1 885	1 956

**4.4. táblázat: Az egyes jövedelemfajtákkal rendelkező háztartások részaránya (százalék)**

	1993/1994		1999/2000	
	Összes háztartás	Nem nyugdíjas háztartások	Összes háztartás	Nem nyugdíjas háztartások
Főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelem	60,5	70,7	54,0	77,7
Különmunka-jövedelem	20,2	23,2	38,6	52,9
Tőkejövedelem	3,5	3,9	6,2	6,2
Mezőgazdaságból származó jövedelem	42,8	45,3	34,6	34,4
Társadalombiztosítási jövedelem	75,5	71,4	65,8	50,7
Szociális jövedelem	45,3	50,9	34,7	46,8
Transzferjövedelem	8,1	8,6	9,0	11,1
Háztartások száma	1 885	1 609	1 956	1 349

*A munkanélküli taggal rendelkező háztartások relatív életszínvonalala*

A munkanélküli fogalom önbevalláson alapuló definíciójára alapozva, a továbbiakban munkanélküli taggal rendelkezőnek (röviden: munkanélkülinek) tekintünk minden olyan háztartást, melynek legalább egy tagja mun-

kanélkülinek vallotta magát. 1993/94-ben a háztartások 11 százalékának volt legalább egy ilyen tagja, s ez az arány 1999/2000-re – noha a hivatalos definíció szerinti munkanélküliség időközben lényegesen csökkent – 18,8 százalékra emelkedett.

A 4.5. táblázat adatai az egy és a két vagy több munkanélküli taggal rendelkező háztartások átlagos összjövedelmét a többi háztartáshoz viszonyítják. Az arányok láthatólag alig változtak a vizsgált időszakban. Ahol egy munkanélküli van, a háztartások viszonylagos jövedelme a háztartások összességében két százalékponttal csökkent, a nem nyugdíjas háztartások körében nem változott. Az egynél több munkanélküli taggal rendelkező háztartások helyzete e mutató tükrében valamelyest – két-három százalékponttal – még javult is.

**4.5. táblázat: A munkanélküli háztartások összjövedelme a munkanélküli taggal nem rendelkező háztartások összjövedelmének százalékában**

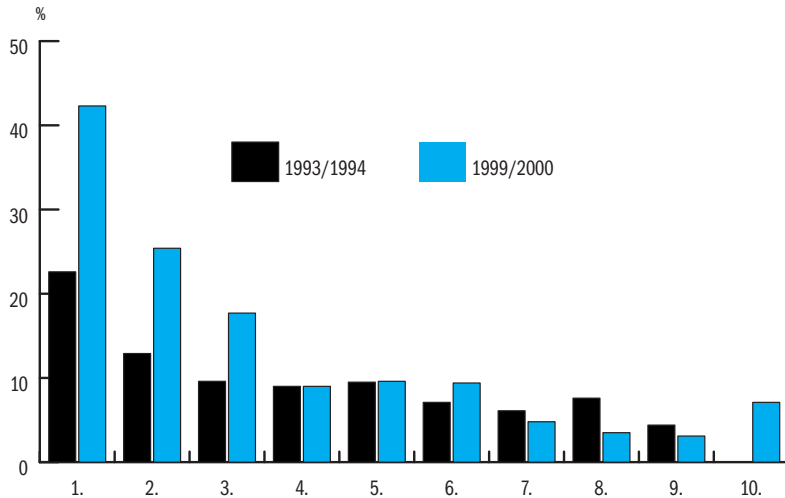
	1993/1994		1999/2000	
	Összes háztartás	Nem nyugdíjas háztartás	Összes háztartás	Nem nyugdíjas háztartás
Egy munkanélküli tag van a háztartásban	70	68	68	68
Egynél több munkanélküli van a háztartásban	49	48	51	51
Háztartások száma	1 884	1 609	1 956	1 349

A munkanélküli háztartások relatív életszínvonalát a társadalom jövedelemszerkezetében elfoglalt helyzetük alapján, aszerint is vizsgálhatjuk, mekkora a részarányuk az egy főre jutó jövedelem alapján képzett jövedelmi csoportokban (4.2. ábra), illetőleg hogyan oszlanak meg e jövedelemcsoportok között (4.3. ábra).

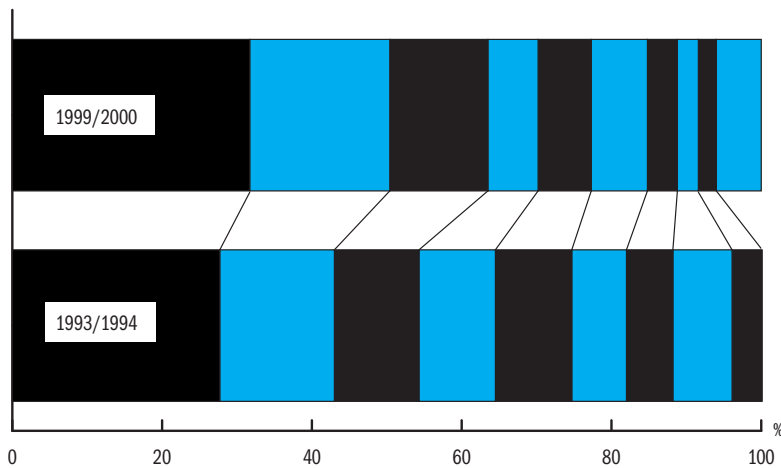
A 4.2. ábra szerint jelentősen romlott a munkanélküli háztartások jövedelem eloszlásában elfoglalt helyzete. Részarányuk a legalsó jövedelmi tized háztartásai között közel kétszeresére, 22,6 százalékról 42,3 százalékra nőtt – jóval nagyobb mértékben, mint az összes háztartásokon belüli részarányuk –, s hasonló növekedés figyelhető meg a második és a harmadik jövedelmi decilisben. A középső tizedekben alig történt változás. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy 1999/2000-ben már a legfelső jövedelemtizedben is akadtak munkanélküli taggal rendelkező háztartások.

A munkanélküli háztartások jövedelempozíciójának romlására következtethetünk a 4.3. ábrából is, amely az ilyen háztartások jövedelmi tizedek közötti megoszlását mutatja. 1999/2000-ben e háztartások jóval nagyobb hányada található a három alsó jövedelmi decilisben, mint hat évvel korábban.

4.2. ábra: A munkanélküli háztartások részaránya az egy főre jutó háztartási jövedelem deciliseiben, százalék



4.3. ábra: A munkanélküli háztartások megoszlása az egy főre jutó háztartási jövedelem decilisei között, százalék



#### *A munkanélküli ellátások súlya a háztartások jövedelmeiben*

A 4.6. táblázat adatai a főbb jövedelemfajták munkanélküli háztartásokbeli előfordulásának gyakoriságáról tájékoztatnak. Mintegy kétharmaduknak volt főmunkahelyről származó jövedelme, de 1999/2000-ben 5,4 százalékponttal kevesebbnek, mint hat évvel korábban. Lényegesen nagyobb mértékben, 19, illetve 25 százalékponttal csökkent a társadalombiztosítási, illetőleg a szociális és bő hat százalékkal a mezőgazdasági jövedelemmel rendelkező

háztartások aránya. Ugyanakkor több mint kétszeresére nőtt különmunka-jövedelemhez jutó munkanélküli háztartások aránya. A tőkejövedelmek gyakoriságának ugrásszerű megnövekedése az alacsony esetszámok miatt fenn tartásokkal kezelendő csakúgy, mint a háztartásközi transzferjövedelmek 2,7 százalékpontos növekedése.

**4.6. táblázat: A különböző jövedelemfajták előfordulási aránya a munkanélküli háztartásokban (százalék)**

	1993/1994	1999/2000
Főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelem	68,5	63,1
Különmunka-jövedelem	18,4	41,7
Tőkejövedelem	1,9	6,0
Mezőgazdaságból származó jövedelem	47,4	40,9
Társadalombiztosítási jövedelem <sup>a</sup>	54,5	44,3
Szociális jövedelem <sup>b</sup>	66,2	49,7
Munkanélküli ellátásból származó jövedelem	88,1	53,1
Transzferjövedelem	9,2	11,9
Háztartások száma	178	253

<sup>a</sup> Munkanélküli járadék nélkül. <sup>b</sup> Munkanélküliek jövedelempótló támogatása, átképzési támogatás és 1993/94-ben pályakezdők munkanélküli segélye nélkül.

A különmunka-jövedelmek mellett legnagyobb mértékben a munkanélküli ellátásokból származó jövedelmek<sup>56</sup> előfordulási gyakorisága változott, de ellenkező irányban: 1993/94-ben a munkanélküli háztartások 88,1 százaléka, 1999/2000-ben viszont már csak 53,1 százaléka rendelkezett ilyen jövedelemmel. A munkanélküli ellátórendszer fokozatos szűkítése mellett közrejátszhatott e nagymérvű csökkenésben, hogy az ellátórendszerből kiszorulóknak közül sokan továbbra is munkanélküliként definiálják magukat.

A különböző jövedelemfajták előfordulási gyakoriságából csak hozzávetőlegesen állapítható meg a munkanélküli háztartások megélhetésében játszott szerepük. Árnyaltabb képet kaphatunk a 4.7. táblázat adatainak segítségével, amelyek a munkanélküli taggal rendelkező és nem rendelkező háztartások jövedelemszerkezetéről tájékoztatnak.<sup>57</sup>

Miközben a munkanélküli háztartások körében csökkent a főmunkahelyi jövedelemmel is rendelkezők aránya, eközben összjövedelmükön belül láthatólag még növekedett is e jövedelem súlya: 41,7 százalékról 45,9 százalékra. Ugyanakkor ennél jóval nagyobb mértékben: 53,8 százalékról 63,7 százalékra nőtt e jövedelemfajta súlya a munkanélküli taggal nem rendelkező háztartásokban. Növekedett a munkanélküli háztartások különmunka-jövedelmének részaránya is, 5,2-ről 9,5 százalékra. A munkanélküli taggal nem rendelkező háztartások jövedelemszerkezetében ugyanakkor a külön-

56 A járadékszabályokról részletesen lásd e kötet 2.1. fejezetét.

57 Mivel éves jövedelmeket vizsgáltunk, a minta tagjainak munkaerő-piaci állapota pedig a kérdéses időpontjában fennálló állapotot tükrözte, nem meglepő, hogy mindkét vizsgált időpontban találtunk munkanélküli taggal nem rendelkező, ugyanakkor munkanélküli ellátásból származó jövedelemről beszámoló háztartásokat.



munka szerepe nem változott, jóllehet a háztartásoknak ebben a csoportjában is számottevően bővült az ilyen jövedelemhez jutás elterjedtsége. A mezőgazdasági munkából származó jövedelem súlya egyik háztartástípus esetében sem módosult érdemlegesen, míg a tőkejövedelmek súlyának alakulásáról az alacsony esetszámok miatt nem tehető határozott kijelentés.

**4.7. táblázat: A munkanélküli taggal rendelkező és nem rendelkező nem nyugdíjas háztartások jövedelemszerkezete**

	1993/1994		1999/2000	
	Nincs munka- nélküli tag	Van munka- nélküli tag	Nincs munka- nélküli tag	Van munka- nélküli tag
Főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelem	53,8	41,7	63,7	45,9
Különmunka-jövedelem	8,0	5,2	7,9	9,5
Tőkejövedelem	0,9	0,6	0,7	0,3
Mezőgazdaságból származó jövedelem	3,6	6,3	3,0	5,6
Társadalombiztosítási jövedelem	23,8	15,8	17,2	18,6
Szociális jövedelem	7,2	12,3	5,3	9,0
Munkanélküli ellátásból származó jövedelem	1,2	16,7	0,5	9,4
Transzferjövedelem	1,4	1,3	1,7	1,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
Háztartások száma	1 431	178	1 096	253

Megjegyzés: a munkanélküli taggal rendelkező háztartások között nem szerepelnek a nyugdíjas háztartások.

A munkanélküli taggal nem rendelkező háztartások összjövedelmén belül a társadalombiztosítási jövedelem részaránya, bár továbbra is a második legfontosabb jövedelemfajta a számukra, 1999/2000-ben alacsonyabb volt, mint hat évvel korábban. Ezzel szemben a munkanélküli háztartások jövedelemszerkezetében növekedett e jövedelemfajta súlya, 15,8-ról 18,6 százalékra. A szociális jövedelem aránya mindkét háztartástípusban csökkent, de míg 1993/94-ben a munkanélküli háztartásokban jelentősen meghaladta a különmunka-jövedelem részarányát, 1999/2000-re a kétféle jövedelem kiegyenlítőddött.

A munkanélküli háztartások összjövedelmén belül legnagyobb arányban a munkanélküli ellátások részesedése esett vissza, 16,7 százalékról 9,4 százalékra. A 4.8. táblázatból azt is megtudhatjuk, hogyan alakult eközben az egyes munkanélküli támogatásfajták súlya a háztartások megfelelő részjö-

vedelmében: a munkanélküli járadéké a háztartások összes társadalombiztosítási, a többi munkanélküli ellátásé a háztartások összes szociális jövedelmén belül.

**4.8. táblázat: A munkanélküli ellátásokból származó jövedelmek részaránya a háztartások társadalombiztosítási és szociális jövedelmében**

	1993/1994	1999/2000
Munkanélküli járadék átlagos havi összege (Ft)	8 520	16 099
Munkanélküli járadék aránya a háztartások társadalombiztosítási jövedelmein belül (éves, %)	12,1	7,7
Munkanélküliek jövedelempótló támogatásának havi összege (Ft)	5 958	12 378
Munkanélküliek jövedelempótló támogatásának aránya a háztartások szociális jövedelmein belül (éves, %)	5,0	7,2
Az összes segély jellegű munkanélküli ellátásból származó jövedelmek aránya a háztartások szociális jövedelmein belül (éves, %)	7,2	8,0
Az összes munkanélküli ellátásból származó jövedelem aránya a háztartások társadalombiztosítási és szociális jövedelmein belül (éves, %)	8,6	6,5

A munkanélküli járadékból származó jövedelemnek a háztartások összes társadalombiztosítási jövedelméhez viszonyított aránya 1993/94 és 1999/2000 között mintegy 36 százalékkal csökkent. E csökkenésben az átlagos munkanélküli járadék reálértékvesztése játszott a főszerepet, de közrejátszott benne az is, hogy a háztartások összjövedelmén belül növekedett a viszonyítási alapul szolgáló társadalombiztosítási jövedelmek részaránya.

Egyidejűleg számottevően, öt százalékról 7,2 százalékra növekedett a jövedelempótló támogatások szociális jövedelmekhez viszonyított aránya. E növekedés azonban az ellátás átlagos összegének egyharmados reálérték-csökkenése mellett, azáltal következett be, hogy a háztartások összjövedelmén belül nagymértékben visszaesett a szociális jövedelmek súlya. Nem sokat módosítana a képen, ha ideszámítanánk az átképzési támogatásokat és a pályakezdők időközben megszűnt munkanélküli segélyét is.

Mindent egybevetve, a munkanélküli ellátások részaránya az adókból és járulékokból finanszírozott transfereken belül a hat év során mintegy 25 százalékkal csökkent.

*A munkanélküli ellátások jellegzetes kombinálódásai más jövedelemfajtákkal*

A munkanélküli ellátásoknak a háztartások megélhetésében játszott szerepéről további információkat nyújt a 4.9. táblázat, amely azt mutatja be,

hogyan a munkanélküli ellátásokban részesülők mekkora hányada jut különféle egyéb jövedelmekhez.

**4.9. táblázat: Különböző jövedelemforrások előfordulási aránya a munkanélküli ellátásokban részesülők körében (százalék)**

	1993/1994	1999/2000
Főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelem	41,6	54,5
Családi pótlék	18,5	18,5
Szociális segély	7,9	6,5
Különmunka-jövedelem	7,8	16,4
Alkalmi segédmunka jövedelme	2,4	5,6
Alkalmi mezőgazdasági munka jövedelme	0,3	4,3
Háztartások száma	375	244

Megjegyzés. Az alkalmi segédmunkát és az alkalmi mezőgazdasági munkát a táblázatban a különmunka-jövedelem részeként és önállóan is számításba vettük.

A munkanélküli ellátások láthatólag messze leggyakrabban: 1993/94-ben a munkanélküli háztartások kétötödében, 1999/2000-ben pedig már a többségében főmunkahelyhez kapcsolódó jövedelmekkel járnak együtt. Emellett jelentősen emelkedett e hat év során azoknak a háztartások az aránya, melyeknek a munkanélküli ellátások mellett különmunkából, illetőleg alkalmi munkából is származott jövedelme.

A főmunkahelyi jövedelem után a családi pótlékkal való kombinálódás a legjellemzőbb, mindkét időpontban 18,5 százalékos előfordulási gyakorisággal. Emögött a gyermeket nevelő háztartások felnőtt tagjainak mindvégig meglehetősen magas munkanélkülivé válási esélye áll. 1993/94-ben a különmunkához hasonló, de 1999/2000-re nemhogy növekvő, de valamelyest csökkenő gyakorisággal kombinálódnak a munkanélküli ellátások szociális segélyjövedelemmel.

## 5. A MUNKANÉLKÜLI JÖVEDELEMTÁMOGATÁSI RENDSZER LEGÚJABB VÁLTOZÁSAINAK FOGADTATÁSA ÉS TAPASZTALATAI

### 5.1. A munkanélküli ellátórendszer 2000. évi átalakításának lakossági megítélése

KÖLLŐ JÁNOS

A munkanélküli ellátásokról beterjesztett kormányzati törvénymódosítási javaslatcsomag parlamenti vitáját megelőzően, 1999 novemberében a TÁRKI 1522 fős reprezentatív mintán vizsgálta a tervezett szigorítások lakossági megítélését.<sup>58</sup>

Mint az 5.1. táblázatból látható, összességében a megkérdezettek kétharmada hallott a munkanélküli járadék időtartamának tervezett csökkentéséről és valamivel kevesebben a szociális segélyezés közmunkához kötéséről, illetőleg a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának megszüntetéséről. A járadékjogosultsági idő rövidítését és a jövedelempótló támogatás megszüntetését a megkérdezettek egyharmada támogatta, a segélyezés közmunkához kötését viszont kétharmaduk.

5.1. táblázat: A megkérdezettek tájékozottsága és véleménye  
a reformcsomagról és egyes elemeiről (százalék)

	Hallott-e róla?			Egyetért-e vele?		
	Igen	Részben <sup>a</sup>	Nem	Igen	Nem tudja	Nem
A munkanélküli járadék legfeljebb kilenc hónapra jár	68,1	5,7	25,1	33,7	13,8	52,5
A jövedelempótló támogatás megszűnik	54,5	7,6	36,6	32,1	15,7	52,2
Aki nem végez közmunkát, nem kap szociális segélyt	59,3	5,3	34,8	66,5	9,0	24,5
Összességében egyetért-e?	...	...	...	64,9	10,4	24,7

<sup>a</sup> Hallott róla, de nem ismeri a részleteket. A válaszadók száma 1522. A válaszmegtagadók arányát (kérdésenként egy-két százalék) nem tüntettük fel, ezért a válaszok összege kisebb száz százaléknál.

58 A felvételre a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából, a TÁRKI Omnibuszfelvételébe beépített kérdésközpont alapján került sor. A felvételt és főbb eredményeit ismerteti *Gábor (1999)*. (Az eredeti kérdőív és kutatási beszámoló megtekinthető a tarki.hu honlapon.) Az itt bemutatott eredményeket részletesebben tárgyalja *Köllő (2001)*.

A reformcsomag egészének szintén kétharmados (a véleményt nem nyilvánító „passzív támogatókat” is ide számítva háromnegyedes) támogatásában, mint a 5.2. táblázatból kiolvasható, a munkára kötelezés széles körű elfogadottsága játszhatta a fő szerepet. A közmunka-kötelezettséget helyeslők 90,2 százaléka fogadta el a reformcsomag egészét – a csomag támogatói 89,9 százalékból közülük kerültek ki –, ellenzőinek viszont csak 31,2 százaléka.

Az alábbiakban röviden megvizsgáljuk a kérdezettek véleményét befolyásoló legfontosabb tényezőket. A *munkanélküli járadék* esetében arra számí-

tunk, hogy a reform megítélését alapvetően a pénzbeli hasznok és költségek befolyásolják. A szigorításból adódó veszteségek és nyereségek viszonylag könnyen átláthatók, továbbá – mivel az állásvesztést követő hónapokban a pénzbeli segélyezésnek nincs komolyan vehető alternatívája – nem merül fel a „haszonlehetőség-költség” problémája. A várt haszon csökken az egyéni munkanélküli kockázattal, és függ attól, hogy az egyén a reformok nyomán az adóteher növekedésére vagy csökkenésére számít-e. A szigorításban az átlagosnál erősebben érdekelték azok a csoportok, amelyek állami transzferreket (például gyეს, gyed, nyugdíj) kedvezményezettjeiként részesedhetnek a költségvetési megtakarításból. Minél kisebb az egyéni munkanélküli kockázat, annál nagyobb a költségekre vonatkozó várakozás súlya a reformmal kapcsolatos álláspont kialakításában.

**5.2. táblázat: Az egyes reformelemek és a reform mint csomag elfogadottsága<sup>a</sup>**

A csomag egyes elemeinek elfogadása (+), illetve elutasítása (-)			A csomag egészét elfogadók* százalékos	
Közmunka	Járadék	Jövedelempótló	aránya	megoszlása
-	-	-	21,7	4,3
-	+	-	35,4	1,5
-	-	+	36,8	1,2
-	+	+	64,3	3,1
+	-	-	80,8	24,0
+	-	+	88,0	11,5
+	+	-	94,7	14,0
+	+	+	95,9	40,4
Összesen:			75,3	100,0

<sup>a</sup> Elfogadás: támogatja, vagy nincs véleménye.

A *jövedelempótló* támogatás (és a közmunkával kombinált szociális segély) esetében bonyolultabb a költségek és a hasznok viszonya. E programok esetében a járulékok és a járadék közötti kapcsolat nem olyan közvetlen, mint a biztosítási segélynél. Jelentékeny haszonlehetőség-költségek merülnek fel, melyek nagyságát nem könnyű előre jelezni: a különféle aktív programok (átképzés, közmunka) mellett szól, hogy megelőzhetik a munkától való végleges elszakadást, de ellenük, hogy sokba kerülnek, és a résztvevőket elvonják az álláskereséstől.<sup>59</sup> A tartós munkanélküliséggel együtt járó negatív externáliák miatt a munkanélküliségtől egyébként azonos mértékben fenyegetett egyének eltérő összeget hajlandók segélyekre vagy más programokra költeni. Végül, de nem utolsósorban, a tartós munkanélküliek körében gyakori a munkanélküliségre való berendezkedés, ezért az ösztönzési

59 Csehországban – melyet az aktív foglalkoztatáspolitikai kelet-európai élvonalaként szokás emlegetni – 1991-ben a teljes foglalkoztatáspolitikai költségvetés 31%-át költötték az aktív programokban részt vevő 3%-nyi munkanélküliire. Az arányok 1992–94-ben rendre 55% és 7%, 35% és 2%, illetve 28% és 2% voltak (Terrell és Storm 1999).

szempont is komoly szerephez jut a reformok hatásának mérlegelésekor. Noha a jövedelempótlóval és a közcélú munkával kapcsolatos véleményeket is befolyásolhatta az elemi költség-haszon kalkuláció, az említett okokból nem várhatunk olyan erős és közvetlen hatást, mint a munkanélküli segély esetében.

Az 5.3. táblázat arról tájékoztat, hogyan befolyásolta néhány, a fenti szempontokat jól-rosszul megragadó változó annak valószínűségét, hogy a megkérdezett a) nem nyilvánított véleményt, b) támogatóan nyilatkozott a járadék-jogosultsági idő rövidítéséről, illetve a jövedelempótló támogatás eltörléséről.

**5.3. táblázat: Különböző tényezők hatása a munkanélküli támogatási rendszer átalakításával kapcsolatos véleményekre**

	A munkanélküli járadék időtartamának rövidítése		A jövedelempótló támogatás eltörlése	
	Nincs róla véleménye	Támogatja	Nincs róla véleménye	Támogatja
Becsült munkanélküli esély	-0,50 <sup>b</sup>	-0,68 <sup>b</sup>	-0,50 <sup>b</sup>	-0,13
A kért munkanélküli volt:				
- a kérdés idején	-9,8 <sup>b</sup>	-23,4 <sup>b</sup>	-6,7 <sup>a</sup>	-14,8 <sup>b</sup>
- akkor nem, de korábban igen	-1,7	-5,6 <sup>a</sup>	-1,3	-3,0
Ismerőse, rokona munkanélküli	-2,8 <sup>a</sup>	-14,1 <sup>b</sup>	-4,1 <sup>b</sup>	-8,3 <sup>b</sup>
Az átalakítás a munkanélküli kapcsolatos kiadásokat:				
- növeli	-3,4	-13,7 <sup>b</sup>	-6,9 <sup>b</sup>	-11,1 <sup>b</sup>
- nem befolyásolja	-	-	-	-
- csökkenti	-2,0	1,6	-3,5	8,9 <sup>b</sup>
- nem tudja megítélni	11,1 <sup>b</sup>	-14,3 <sup>b</sup>	11,5 <sup>b</sup>	-2,7
Munkerő-piaci státusa:				
- állami alkalmazott	-3,2	4,9	-3,2	-3,9
- magánvállalati alkalmazott	-	-	-	-
- vállalkozó	5,4	9,8	6,6	15,6 <sup>b</sup>
- nyugdíjas, gyes-en van	1,8	2,6	-1,1	1,8
- egyéb inaktív	8,6 <sup>b</sup>	-7,2	0,1	-5,0
Kire szavazna ?				
- kormánypártra	-6,2 <sup>b</sup>	8,7 <sup>b</sup>	-8,7 <sup>b</sup>	10,1 <sup>b</sup>
- nem tudja, nem mondja meg	-	-	-	-
- ellenzékre	-8,4 <sup>b</sup>	-10,8 <sup>b</sup>	-8,6 <sup>b</sup>	-8,3 <sup>b</sup>
Válaszadók száma:	1 519	1 307	1 519	1 272
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,128	0,089	0,110	0,059
Függő változó átlaga	13,8	39,0	15,7	38,2

<sup>a</sup> A becslés 0,05 szinten nem, de legalább 0,1 szinten szignifikáns. <sup>b</sup> A becslés legalább 0,05 szinten szignifikáns.

Az egyes értékek azt mutatják meg, hány százalékponttal növelte vagy csökkentette adott kimenetel valószínűségét a magyarázó változó egységnyi – a munkanélküliségi esély esetében az átlagértékről egy szórásnival magasabbra – emelkedése, a modellben szereplő többi tényező átlagos értékei mellett.<sup>60</sup> (A második oszlopban felülről a második érték szerint például a munkanélküliek egyéb vizsgált jellemzők tekintetében átlagos összetételű csoportja 23,4 százalékponttal kisebb arányban helyeselte a járadékfolyósítás maximális időtartamának csökkentését, mint a vállalati alkalmazottak ugyancsak átlagos összetételű csoportja.) Az eredmények helyes értelmezéséhez megjegyzendő, hogy a marginális hatások a magyarázó változók minden értékkombinációjára különbözőek, ezért *nem adhatók össze*.

A járadékjogosultság rövidítéséről és a jövedelempótló támogatás eltörléséről *véleményt nem nyilvánítottak* (passzív támogatók) között láthatóan az átlagosnál több dolgozó, illetőleg inaktív személy és kevesebb munkanélküli található s különösen sok olyan válaszoló, aki bizonytalan volt a reform költségeinek megítélésében, illetőleg nem tudott vagy nem akart pártszimpátiáról számot adni.

Minél kisebb mértékben fenyegette munkanélküliség a megkérdezetteket (nemüknél, koruknál, iskolázottságuknál, lakóhelyüknél és munkaerőpiachoz való kötődésüknel fogva), annál nagyobb arányban *támogatták a munkanélküli járadék* megnyirbálását,<sup>61</sup> a legnagyobb és a legkisebb munkanélküliségi kockázatú csoport között 14–15 százalékpontos különbség adódik a támogatók arányában. Azonos munkanélküliségi kockázat mellett is kisebb arányban nyilatkoztak egyetértően azok, akik a kérdéseskor ténylegesen munkanélküliek voltak, vagy személyesen ismertek munkanélkülit. Erőteljesen befolyásolta a járadékmódosítás támogatottságát a költségekre vonatkozó várakozás: a költségek növekedésére számítók és a bizonytalanok 14 százalékponttal kisebb eséllyel helyeselték a járadékszigorítást, mint akik a költségek csökkenésében vagy szinten maradásában bíztak. A bizonytalan pártszimpátiájúakhoz hasonlítva a kormánypártiak 8,7 százalékkal nagyobb, az ellenzékiek 10,8 százalékkal kisebb arányban értettek egyet a tervezett járadékreformmal.

A *jövedelempótló támogatás* eltörlésének megítélését sokkal gyengébben befolyásolta az egyének becsült munkanélküliségi valószínűsége: a szélső csoportok között mindössze 2–3 százalékpontnyi és statisztikailag nem szignifikáns különbség. Ugyanakkor a munkanélküliek 14,8, ismerőseik, rokonaik 8,3 százalékkal kisebb valószínűséggel támogatták e lépést, s tetemes – 20, illetve 18 százalékpont – a különbség a költségek növekedésére és csökkenésére számítók, illetve a kormánypárti és az ellenzéki szavazók között.

Az 5.4. táblázat hasonló eljárással kapott s hasonlóan értelmezendő értékei szerint a szociális segélyezés *közcélú munkához kötésének* támogatottságát is csökkentette a munkanélküli tapasztalat: az éppen munkanélküliek

60 A becslés Stata 5.0. dprobit eljárással készült. Mivel az eljárás a marginális hatásokat a magyarázó változók *átlagos* értékeinél számítja ki, ugyanakkor nyilvánvalóan nem lehet valaki az átlagnak megfelelően, mondjuk, 25 százalékban munkanélküli és 75 százalékban foglalkoztatott, ezért a közölt együtthatókat hasonló összetételű csoportok vonatkozásában célszerű értelmezni. Egyenletünk „becsült munkanélküliségi esély” változójának értékét probitfüggvény segítségével, a KSH Munkaerő-felvételeiből becsültük, figyelembe véve egyfelől a TÁRKI mintában szereplő egyének jellemzőit (kor, nem, iskolázottság, lakóhely, tanul-e, kap-e nyugdíjat vagy gyest), másfelől hogy miképpen alakult e jellemzők függvényében a munkanélküliségi esély a KSH mintájában. A függvény annak valószínűségét becsli, hogy egy felnőtt (14 évesnél idősebb) embernek nincs állása, de szeretne fizetett munkát. Mivel a KSH Munkaerő-felvételeinek 1999. évi hullámaiban nem azonosíthatók a nappali tagozaton tanulók, a becslést a Munkaerő-felvétel 1998. évi negyedik hullámára alapoztuk; a relatív munkanélküliségi kockázatok azonban 1998 és 1999 ősze között aligha változtak érdemlegesen.

61 Hasonló eredményre jutnánk, ha a segélyhez jutási valószínűség változóját használnánk, vagy hogy kapott-e a megkérdezett korábban munkanélküli segélyt.

22, akik korábban átéltek munkanélküliséget, 8,7, az egyéb inaktívak (akik között elég sokan lehetnek olyanok, akik tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról) 14,3 százalékponttal kisebb arányban nyilatkoztak egyetértően.<sup>62</sup> A költségekre vonatkozó várakozás hatása viszont, bár itt is szignifikáns, a másik két reformelem esetében kimutatottnál kisebb, a pártszimpátiáé pedig jelentéktelen.

**5.4. táblázat: Különböző tényezők hatása a szociális segély  
közcélu munkához kötésével kapcsolatos véleményekre**

	A segély közmunkához kötése	
	Nincs róla véleménye	Támogatja
Becsült munkanélküliségi esély:		
- egyéni tényezőkkel összefüggő	-0,48 <sup>b</sup>	-0,54 <sup>a</sup>
- regionális	-0,62 <sup>b</sup>	0,72 <sup>b</sup>
Községben él	0,8	10,8 <sup>b</sup>
A kért munkanélküli volt:		
- a kérdés idején	-2,7	-22,0 <sup>b</sup>
- akkor nem, de korábban igen	1,2	-8,7 <sup>b</sup>
Ismerőse, rokona munkanélküli	-1,0	1,0
Az átalakítás a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadásokat:		
- növeli	-2,8	-2,3
- nem befolyásolja	-	-
- csökkenti	-2,7	10,0 <sup>b</sup>
- nem tudja megítélni	7,7 <sup>b</sup>	2,9
Munkaerő-piaci státusa:		
- állami alkalmazott	-2,7	-1,2
- magánvállalati alkalmazott	-	-
- vállalkozó	10,7 <sup>b</sup>	-3,4
- nyugdíjas, gyes-en van	-4,6 <sup>b</sup>	-1,7
- egyéb inaktív	2,7	-14,3 <sup>b</sup>
Kire szavazna ?		
- kormánypártra	-5,2 <sup>b</sup>	2,1
- nem tudja, nem mondja meg	-	-
- ellenzékre	-2,9 <sup>b</sup>	-4,1
Válaszadók száma:	1 519	1 382
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,124	0,060
Függő változó átlaga	9,1	72,4

62 A mintába tartozók 7,4 százaléka volt a felvétel időpontjában munka nélkül, és további 22,4 százaléka került ilyen helyzetbe legalább egyszer a megelőző tíz évben. (Az arányok megfelelnek a KSH Munkaerő-felvétele szerinti arányoknak.)

<sup>a</sup> A becslés 0,05 szinten nem, de legalább 0,1 szinten szignifikáns. <sup>b</sup> A becslés legalább 0,05 szinten szignifikáns.



Ami a becsült munkanélküliségi esély hatását illeti, a korábbiaktól eltérően itt – mint a táblázat első két sorából látható – külön-külön változóként szerepeltettük az egyéni jellemzőkkel és az egyének regionális hovatartozásával összefüggő munkanélküliségi kockázatot.<sup>63</sup> Ha a korábbiakkal megegyezően jártunk volna el, a munkanélküliségi kockázat gyenge *pozitív* hatásúnak mutatkozott volna; így viszont azt tapasztaljuk, hogy míg a személyes jellemzőkkel összefüggő kockázat csökkentette, a környezet magasabb munkanélküli rátája növelte a támogatás valószínűségét. A két hatás viszonylagos nagyságát érzékeltetheti, hogy a szórással megegyező pozitív irányú eltérés az átlagtól a személyes jellemzőkkel összefüggő munkanélküli kockázat esetében mínusz 5–6, a regionális adottságokra visszavezethető kockázat plusz hét-nyolc százalékpontnyit módosított a közmunka-kötelezettséggel egyetértők arányán.

További figyelemreméltó eredmény, hogy adott regionális munkanélküli ráta mellett a (másik két reformelem támogatottsági tényezőinek vizsgálatában nem szerepeltetett) községi lakóhely 10,8 százalékponttal növelte az egyetértést. Itt most nem ismertető részletesebb számításaink szerint különösen a keleti országrészbeli községek lakosságának volt magas a támogatási hajlandósága: más tényezők hatását kiszűrve mintegy 15 százalékponttal magasabb a térségbeli városokban és öt százalékponttal a nyugat- és közép-magyarországi községekben előkénél (miközben a keleti és a nyugati városok között nem volt szignifikáns különbség).<sup>64</sup>

Igazolódik-e az a várakozás, hogy alacsony munkanélküli kockázat esetén a vélemények alakításában nagyobb szerephez jutnak egyéb értékelési szempontok? Az egyéni munkanélküliségi esély szerinti tercilisekre külön-külön is elvégezve e számításokat, az 5.5. táblázatban bemutatott eredményeket kaptuk. Minél alacsonyabb a munkanélküliségi kockázat, láthatólag annál erősebb az egyéb értékelési szempontok – a költségekre vonatkozó várakozás és a pártszimpátia – befolyása a járadékjogosultsági idő rövidítésének megítélésére. A jövedelempótló támogatás eltörlésével és a közmunka-kötelezettséggel kapcsolatos vélemények esetében nem mutatható ki ilyen összefüggés.

A lakossági támogatottságot befolyásoló tényezők vizsgálatának ismertetett eredményeiből leszűrhető legfontosabb tanulság, hogy a jövedelempótló támogatás eltörlésének s különösen a munkanélküli járadék megkurtításának lakossági megítélésére a személyes érintettség s a politikai meggyőződéstől is befolyásolt anyagi várakozás volt leginkább hatással.

Az áttekintett adatokból kiviláglik, hogy ha a munkanélküli járadékról külön döntöttek volna az összes szavazók preferenciáit megfelelően közvetítő (parlament) képviselők, valószínűleg nem kerül sor a jogosultsági idő rövidítésére. A tartósan munkanélküliek közmunkára kötelezése azonban annyira népszerű elgondolásnak bizonyult, hogy megszerezte a támogatást a csomag egésze számára is.

63 Az *i*-edik egyén személyes jellemzőkkel összefüggő munkanélküliségi kockázatának (*sik*) itteni értelmezése:  $sik = pik - Ek(pik)$ , ahol *pik* a becsült egyéni kockázat, és *Ek* ennek mintabeli várható értéke a *k*-adik régióban.

64 A keleti régióba tartozónak tekintettük Nógrád, Heves, Borsod, Szabolcs, Hajdú, Békés, Bács-Kiskun és Szolnok megyéket.

**5.5. táblázat: A költségekre vonatkozó várakozás és a pártszimpátia hatása a munkanélküliségtől eltérő mértékben fenyegetett csoportokban**

	Marginális hatás, <sup>a</sup> ha a becsült munkanélküli valószínűség:		
	alacsony	közepes	magas
<i>Járadékjogosultsági idő rövidítése</i>			
A reform hatására a költség csökken (referencia: a költség növekszik)	31,2	14,4	10,4
Ha ma lenne a választás, kormánypártra szavazna (referencia : ellenzéki pártra szavazna)	30,0	27,3	8,5
<i>Jövedelempótló támogatás eltörlése</i>			
A reform hatására a költség csökken (referencia: a költség növekszik)	25,6	15,2	20,0
Ha ma lenne a választás, kormánypártra szavazna (referencia : ellenzéki pártra szavazna)	21,3	24,4	12,4
<i>Segélyezés közcélú munkához kötése</i>			
A reform hatására a költség csökken (referencia: a költség növekszik)	19,8	0,0	10,5
Ha ma lenne a választás, kormánypártra szavazna (referencia : ellenzéki pártra szavazna)	9,1	11,3	0,0

<sup>a</sup> A 9 százaléknál nagyobb paraméterek mindegyike szignifikáns legalább 0,05 szinten, az ennél kisebbek egyike sem szignifikáns 0,1 szinten.

A közmunka-kötelezettség támogatói az átlagosnál nagyobb arányban számítottak arra, hogy a reformoktól csökkennek a munkanélküli ellátások költségei. E reformelem támogatottságát a személyes jellemzőkkel összefüggő munkanélküli kockázat és a tényleges munkanélküli tapasztalat negatívan befolyásolta, a regionális munkanélküliség viszont pozitívan, különösen a magas munkanélküliségtől sújtott keleti régiók falvaiban. Szerepet játszott ebben a munkanélküliekkel – köztük nagy számban: cigányokkal – szembeni türelmetlenség, de az is, hogy e településeken mindennemű munkalehetőség iránt nagy a kereslet, legyen szó „igazi”, közhasznú vagy éppen közcélú munkáról.

A válaszadók bő harmada támogatta a közmunka-kötelezettség bevezetését, ugyanakkor ellenezte a jövedelempótló támogatás eltörlését, jóllehet éppen az önkormányzati közmunka-felajánlás különbözteti meg leginkább a két támogatási formát. E különös kettősség egyik lehetséges magyarázata szerint az elvet, hogy a munkanélküliek dolgozzanak a segélyért, helyeselték, megvalósulásának akadályát azonban nem a jövedelempótló támogatásban látták (a felajánlott munka elfogadása valójában a jövedelempótló támogatás odaítélésének is kritériuma volt). Egy másik lehetséges magyará-

zat a fiskális illúziók elemzéséből ismert „status quo hatás” (*Csontos – Tóth, 1998*): meglévő juttatásról az emberek csak nagyobb ellentételezés fejében hajlandók lemondani, mint amennyit hasonló célú jóléti ellátásra saját jószántukból költenének, ezért ellenzik az olyan reformot, melyben valamit elvesznek tőlük, még ha más formában visszakapják is.

Sajátos módon a munkaügyi szakemberek körében éppen a segélyek köz-célú munkához kötése gerjesztette a legélesebb vitákat. A tényleges fejleményeket vizsgáló kutatás feladata eldönteni, hogy az e tekintetben bizakodó közvéleménynek volt-e igaza vagy az aggodalmaskodó szakembereknek.

## 5.2. Járadékjogosultság és elhelyezkedési esélyek

GALASI PÉTER, NAGY GYULA

A munkanélküliek elhelyezkedésének ösztönzésére a kormányzat 2000 februárjától a munkanélküli járadéokra jogosultak széles körében rövidítette a járadékfolyósítás időtartamát. Bekövetkezett-e a rövidítés hatására gyorsulás a munkanélküliek elhelyezkedésében? Erre keresünk választ a munkanélküli járadékregiszterből származó adatok alapján.

Először a járadékjogosultsági idő szabályozásának módosításait ismertetjük. Ezután a mintavételről és a minta jellemzőiről tájékoztatunk. Végül összehasonlítjuk a jogosultsági idő 1997-től érvényes régi és 2000-ben bevezetett új szabályainak hatálya alá esők munkanélküliségből való kiáramlását.

### *A járadékfolyósítási szabályok 2000. februári változásai*<sup>65</sup>

Az 1997-től érvényes szabályok szerint a munkanélkülivé válást megelőző négy évben összesen egy év munkaviszony volt szükséges a három hónapos minimális és végig folyamatos munkaviszony a 12 hónapos maximális járadékjogosultsághoz. E minimum- és maximum között a jogosultsági idő a munkaviszonyban töltött idő függvényében nyolc lépcsőben változott. Külön szabály vonatkozott a járadékot már korábban kimerített munkanélküliekre: ők már féléves munkaviszonnyal másfél hónapig kaphattak járadékot.

A 2000. februártól hatályos új szabályok szerint is a munkanélkülivé válást megelőző négy évben munkaviszonyban töltött időtől függ a jogosultsági idő, de minimuma már csak ötven nap, maximuma pedig kilenc hónap, s az előbbire 200 nap, az utóbbira 45 hónap munkaviszony jogosít. E két határ között – a korábbi lépcsőzetesség helyett – a munkaviszonyban töltött összidőtartam egyötöde a jogosultsági idő.

Bár e változások a munkanélküliek nagy többsége számára nyilvánvalóan hátrányosak, az 5.6. táblázat tanúsága szerint nem ugyanolyan mértékben a rövidebb és a hosszabb munkaviszonnyal rendelkezőkre. A munkanélkülivé válásukat megelőző négy évben hosszabb időn át munkaviszonyban állók jogosultsága láthatólag nagyobb mértékben, a rövidebb időn át dolgozóké kevésbé vagy egyáltalán nem csökkent.

<sup>65</sup> A munkanélküli járadék szabályairól és a szabályok változásairól részletesebben tájékoztat a jelen összeállítás *Nagy (2001)* tanulmányán alapuló 2.1. fejezete. A jogszabályi változásokról lásd *Bánsági (2000)* áttekintését.

5.6. táblázat: A járadékjogosultság változása

Munkában töltött idő a megelőző négy évben		Járadékfolyósítási idő, nap		A 2000-es járadékfolyósítási idő az 1997-es százalékában		közép- érték
		1997	2000	minimum	maximum	
hónap	nap			minimum	maximum	
6,5-11	200-359	45	40	72	89	124
12-15	360-479	90	72	96	80	93
16-19	480-599	120	96	120	80	90
20-23	600-719	150	120	144	80	88
24-27	720-839	180	144	168	80	87
28-31	840-959	210	168	192	80	86
32-35	960-1 079	240	192	216	80	85
36-39	1 080-1 199	270	216	240	80	84
40-43	1 200-1 319	300	240	264	80	84
44-47	1 320-1 439	330	264	270	80	81
48	1 440-1 460	360	270	270	75	75

Megjegyzés: 1997-ben az egy évnél rövidebb ideig dolgozók közül csak a járadékot korábban már kimerítők szerzhettek jogosultságot, fél év (180 nap) munkaviszony után 45 napra.

Az állásvesztésük előtti négy évben folyamatosan vagy csaknem folyamatosan – legalább 44 hónapon át – dolgozók jogosultsági ideje zsugorodott leginkább, az előbbieké háromnegyedére, az utóbbiaké mintegy négyötödére; 2000 első két hónapjában e két csoport tette ki a járadékra kerülők harminc százalékát. A 32–43, illetőleg 20–31 hónapot dolgozók, akik közé az e két hónapban járadékra kerülők együttesen 27 százaléka tartozott, tízhúsz, illetőleg négy-húsz százaléknyi veszteséget szenvedtek el. 12–15, illetve 16–19 hónap munkában töltött idő esetén tíz, illetve hét százalékkal csökkent a járadékfolyósítási idő (az 1997-es alsó és felső határok középtérékéhez képest), de ezen belül a veszteség a húsz százalékot is elérhette, miközben 450–479 és 598–599 nap munkaviszonnal változatlan maradt vagy valamelyest még hosszabbodott is a jogosultság.

Az egy évnél rövidebb munkaviszonyúak döntő többsége az új szabályok szerint tovább jogosult járadékra, viszont valamivel hosszabb – 180 helyett 200 nap – lett a minimálisan megkövetelt munkaviszony. A legalább 200 napot dolgozók az 1997-es szabályok szerinti 45 nappal szemben 2000-től 40 és 72 nap közötti időtartamra részesülhetnek járadékban. A 2000. februárban és márciusban egy évnél rövidebb munkaviszonnal járadékra kerülők 72 százalékanak jogosultsági ideje meghaladta az 1997-es szabályok szerinti 45 napot.

Új szabály, hogy a járadékfolyósítás első félévében munkaerő-piaci képzésbe bekapcsolódó munkanélküliek a képzés befejeződéséig akkor is kapnak járadékot, ha jogosultságuk előbb lejárna.

### *A vizsgált minta*

A munkanélküli járadék jogosultsági szabályainak hatását az Országos Munkaügyi Kutató- és Módszertani Központ számítógépes regiszterének – amely minden járadékfizetést rögzít – a 2000. január 1. és március 15. között megkezdődött járadékfizetésekre vonatkozó nyilvántartása alapján vizsgáltuk. E járadékregiszter tartalmazza a járadék kiszámításához szükséges információkat csakúgy, mint a folyósítás időtartamát és a kifizetett járadék összegét. Emellett megállapítható belőle a járadékban részesülő munkanélküliek neme, életkora, iskolai végzettsége és lakóhelye.

2000 első két és fél hónapjában összesen 74 888 járadékfizetés kezdődött. A januárban járadékra kerülők még az 1997-es szabályok szerint kaptak járadékot, a februárban és márciusban belépőkre már a 2000-es szabályok vonatkoztak. A munkahelyükről önként kilépők csak három hónap elteltével s így 2000. március közepéig csak az 1997-es szabályok szerint juthattak járadékhoz. Ezért ahhoz, hogy az 1997-es és a 2000-es szabályok szerint járadékban részesülők almintájának összetétele minél kevésbé különbözzék, a munkahelyükről önként kilépett, illetőleg az állásukból több mint két hónapja kikerült munkanélkülieket ki kellett hagynunk az elemzésből. A fennmaradó 58 978 fő közül 31 031-en az 1997-es, 27 947-en pedig a 2000-es szabályok szerint kaptak járadékot.

Almintáink hasonló összetétele folytán okunk van feltételezni, hogy ha érdemleges különbségek mutatkoznak közöttük a járadékrendszerből való kikerülés ütemében, illetőleg az elhelyezkedési valószínűségben, úgy e különbségek az eltérő járadékszabályoknak tulajdoníthatók.

### *Kilépési ütem és elhelyezkedési valószínűség*

A járadékrendszerből való kikerülés bekövetkezhet azért, mert az illető elhelyezkedett, de azért is, mert kimerítette a jogosultságát, bekapcsolódott valamely munkaerő-piaci programba, vagy például nyugdíjazás, esetleg a járadékból való kizárás folytán.

Mintánkban a járadékból kikerülők csaknem kétharmadának úgy szűnt meg a járadéka, hogy kimerítette a jogosultságát, további egyharmaduk pedig elhelyezkedett. Ezen belül a 2000-es szabályok szerint járadékban részesülők között több a kimerítő, és kevesebb az elhelyezkedő, mint az 1997-es szabályok szerintiek között. Ebből azonban – éppen mert a 2000-es szabályok szerint összességében rövidebb lett a jogosultság, s így ezt az almintát rövidebb ideig követhettük a regiszterben – nem következtethetünk az elhelyezkedési ütem különbségére.

A járadékkimerítésekhez és elhelyezkedésekhez képest, amelyek együttevén a járadékrendszerből való kikerülések több mint 90 százalékát teszik ki, csekély az egyéb irányú kilépések aránya (bértámogatással történő elhelyezkedés, vállalkozásindítási támogatás igénybevétele, közhasznú munka, nyugdíjba lépés, kizárás a járadékból stb.). A járadékos időszakok mintegy öt százalékáról nem tudjuk, meddig tartottak, s hogyan értek véget.

A regiszterből nem állapítható meg a járadékban részesülők munkaerőpiaci képzési programokba való bekapcsolódása. Így mindkét almintában az eredeti jogosultságuk lejártáig követünk minden munkanélkülit, függetlenül attól, hogy a képzésre kerülők közben esetleg lejárt a jogosultsága a 2000-es szabályok szerint, mint említettük, a képzés lezárultáig meghosszabbodhat. Miután egy-egy járadékos kohorsznak igen kis hányada vesz részt képzési programban,<sup>66</sup> s az új szabályok hatályba lépését követően ez az arány aligha emelkedett meg éppen a februártól járadékra kerülők körében hirtelen és drasztikusan, okkal tételezhetjük fel, hogy a két almintában tárgyalandó kiáramlási mutatóira a képzésbe való bekapcsolódás nem gyakorolható érdemleges hatást.

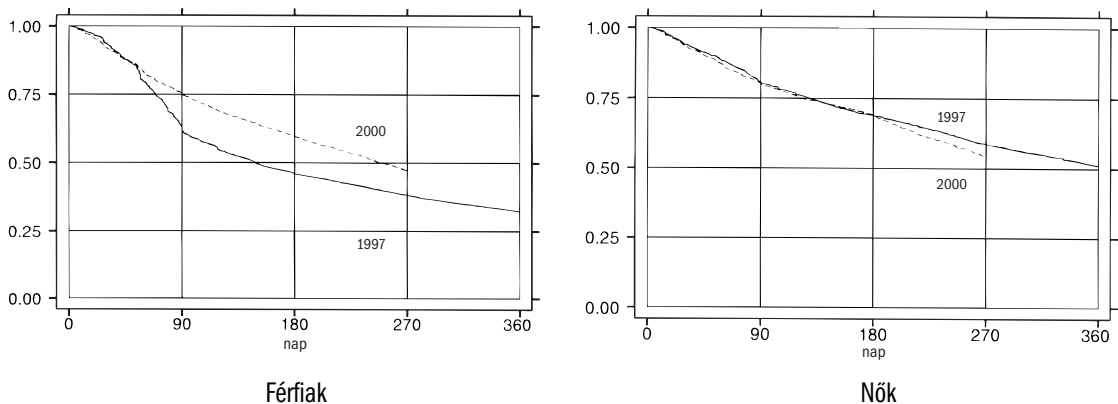
#### *A megelőző négy évben 44–48 hónapot dolgozók*

66 1994–96-ban, amikor ugyanolyan hosszú volt a jogosultság, mint az 1997-es járadékrendszerben, csupán 2–3 százaléka (*Galasi – Nagy, 1999*).

67 A kimerítéssel és az ismeretlen módon befejeződő járadékfizetési időszakok hosszát cenzorált időtartamokként kezeltük: úgy tekintettük, hogy *legalább* ennyi időn át tartott a járadékfizetés.

Mint az 5.6. táblázatból kitűnt, legnagyobb arányban – 18–25 százalékkal – azok járadékjogosultsága rövidült, akik a munkanélkülivé válásukat megelőző négy évben folyamatosan vagy csaknem folyamatosan dolgoztak. A 5.1. ábrán látható túlélési függvényeik, amelyek azt mutatják meg, hogy az induló sokaság mekkora hányada kap még az egyes időpontokban járadékot,<sup>67</sup> értelemszerűen a maximális jogosultság lejártakor – az 1997-es szabályok szerint járadékba lépők a 360-ik, a 2000-es szabályok szerintieké a 270-ik napon – érnek véget.

**5.1. ábra: A megelőző négy évben 44–48 hónapot dolgozók túlélési függvényei**



Az 1997-es és 2000-es járadékban részesülő férfiak görbéi az első két hónapban láthatólag együtt haladnak, majd a harmadikban lényegesen eltávolodnak egymástól: az 1997-es szabályok szerinti járadékosok almintájából sokkal többen távoznak a regiszterből. A negyedik-hatodik hónapban azután a két görbe ismét párhuzamosan halad, a hetedikről pedig kissé közelednek egymáshoz. A 2000-es almintához tartozók 270 napos maximális jogosultságának lejártával e csoportban a túlélési arány 47 százalék – ekkora hányaduk részesül még járadékban –, az 1997-es almintában viszont, e csoport harmadik hónapbeli nagyobb kiáramlási ütemének köszönhetően, már csak 38 százalék.

A nők kiáramlása ezzel szemben a járadékra kerülést követő hat hónapon át teljesen azonos a két almintában, majd pedig a 2000-es járadékban részesülők túlélési görbéje sülyed meredekebben. Háromnegyed év elteltével így a 2000-es almintán 55, míg az 1997-es 59 százaléka maradt a regiszterben.

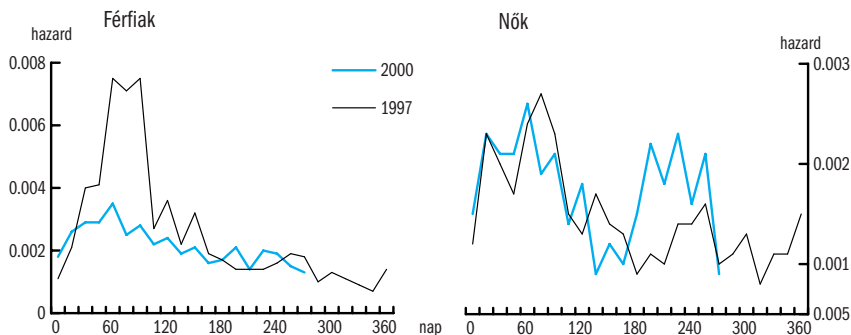
Mint a két ábramező egybevetéséből kiviláglik, a férfiak kiáramlása mindkét almintában gyorsabb a nőkénel – háromnegyed év elmúltával a 2000-es almintában 8, az 1997-esben 11 százalékponttal kisebb a túlélési (regiszterben maradási) arányuk.

Az 5.2. ábra az elhelyezkedés kéthetes időszakonkénti feltételes valószínűségének (hazard) alakulását mutatja: az e kéthetes időszakokban elhelyezkedők részarányát az adott időszak kezdetéig a regiszterben maradtakon belül. Az 1997-es szabályok szerint járadékban részesülő férfiak elhelyezkedési valószínűsége, mint a baloldali ábramezőben látható, az ötödik időszakra hirtelen ötször akkora emelkedett, mint amekkora az első hetekben volt, s mint amekkora később, a hatodik hónap körül lett. A 2000-es szabályok szerinti csoportjában, bár az ő elhelyezkedési valószínűségük is kezdetben növekedett, nem tapasztalható hasonló kiugrás. A negyedik-ötödik hónaptól a kétféle járadékrendszerhez tartozók elhelyezkedési valószínűsége egyetlen időszakban sem különbözik szignifikánsan. Eszerint az 1997-es járadékban részesülők túlélési görbéiben megmutatózó gyorsabb kiáramlása elhelyezkedési valószínűségük március-áprilisi megugrásának tulajdonítható.

Mi okozhatta e megugrást? A munkaerő-kereslet szezonális élenkülése aligha, mert ennek mindkét almintára hasonló hatást kellett volna az adott naptári időszakban gyakorolnia. (A 2000-es járadékban részesülők mintegy másfél hónappal később kerültek járadékra, ezért hazardgörbéjük ennyivel korábbi időintervallumhoz tartozó értéke vonatkozik ugyanarra a naptári időszakra.) A legvalószínűbb ok, hogy a januárban járadékra kerülők között nagy az év végén átmenetileg elbocsátottak aránya, akiket március-áprilisban visszavettek a munkahelyükre. E magyarázat mellett szól, hogy – mint *Köllő (2001)* kimutatja – a járadékból 2001. március 18 és április 7 között elhelyezkedők 40–60 százaléka korábbi munkahelyére tért vissza, és e visszatérők zöme – csupán mint a mi januári almintánkból március-

áprilisban elhelyezkedőké – többéves munkaviszonyt követően veszítette el az állását, és jellemzően három hónapot töltött munkanélküli járadékon. Miután az átmeneti elbocsátások sokkal gyakoribbak lehetnek év végén, mint év elején vagy év közben, az ideiglenesen elbocsátottak a januári almintában koncentrálnak. (A januári almintába tartozók csaknem felének 1999. december 31-én szűnt meg a munkaviszonya.)

## 5.2. ábra: A megelőző négy évben 44–48 hónapot dolgozók hazardfüggvényei



A férfiak elhelyezkedési esélyével szemben a nők, mint az ábra jobboldali mezőjéből kitűnik, az 1997-es almintában is csak kismértékben emelkedik a második-harmadik hónap táján – feltehetőleg mert a korábbi munkáltatóhoz való visszatérés sokkal kevésbé jellemző rájuk, mint a férfiakra (*Köllő, 2001*). A nők két almintájának elhelyezkedési esélye az első félévben láthatólag nemigen különbözik egymástól. Ezt követően a 2000-es almintájé hét kéthetes időszakon át – ami esetükben a maximális járadékjogosultsági idő utolsó harmada – rendre magasabb. A különbség azonban a hét közül csak egyetlen időszakban (a 168–182. nap között) szignifikáns,<sup>68</sup> s így nem tekinthető a rövidebb jogosultsággal összefüggő ösztönző hatás bizonyítékának.

### *A megelőző négy évben 24–43 hónapot dolgozók*

Ebben a csoportban, amely a teljes minta egyötöde, az 1997-es szabályok szerint 180–300, a 2000-es szabályok szerint már csak 144–264 nap a járadékjogosultság; a csökkenés mértéke a munkában töltött időtől függően hét-húsz százalék. A járadékkimerítéssel záruló időszakok cenzorálásával számított túlélési és hazardfüggvényeik hasonlóan az előző, hosszabb munkaviszonyú csoport függvénygörbéihez.

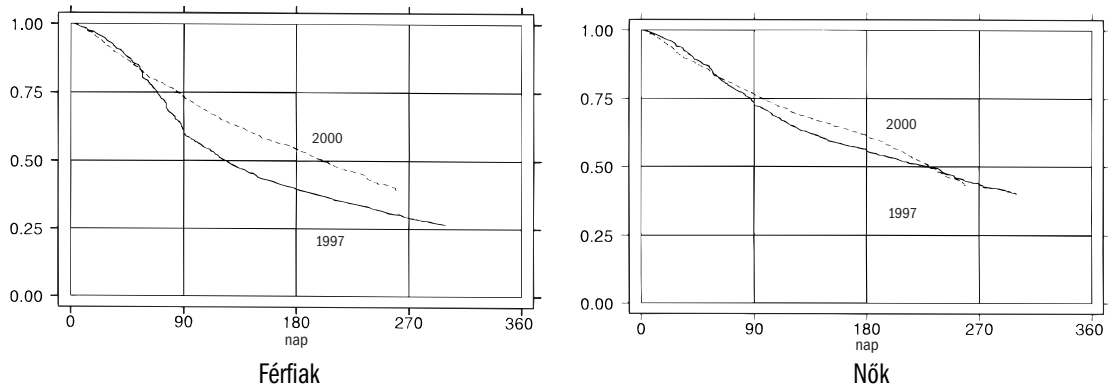
A férfiak 1997-es és 2000-es járadékszabályok szerint jogosultságot szerzett almintájának az 5.3. ábra „férfi” mezőjében látható túlélési görbéje eleinte itt is együtt halad, majd a harmadik hónapban eltávolodik egymástól, s a nők két almintájának túlélési görbéje itt is kevésbé tér el egymástól, mint a két férfi almintájé. További hasonlóság a férfiak gyorsabb kiáramlása

68 A kilépések miatt a mintaelemszám értelemszerűen monoton csökken, ezért a járadékon töltött idő múlásával egyre nő a becslési hibásáv.

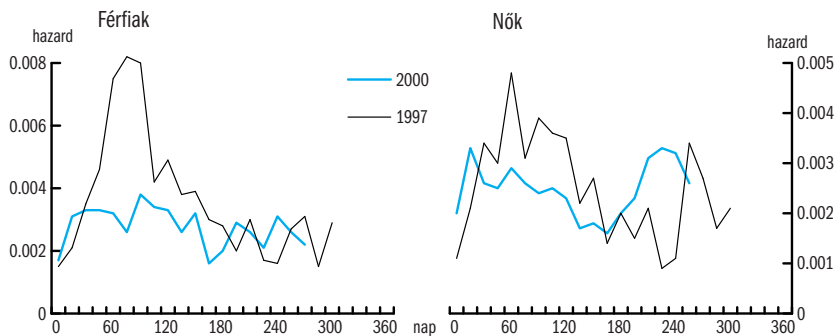


a regiszterből: túlélési arányuk fél év elteltével a 2000-es almintában hét, az 1997-esben 17 százalékponttal alacsonyabb, mint a nőké. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy e csoport mindkét almintájában mind a férfiak, mind a nők gyorsabban hagyják el a regisztert, mint akik a megelőző négy évben 44–48 hónapot dolgoztak.

5.3. ábra: A megelőző négy évben 24–43 hónapot dolgozók túlélési függvényei



5.4. ábra: A megelőző négy évben 24–43 hónapot dolgozók hazardfüggvényei



Az 5.4. ábra a csoport hazardgörbéiről tájékoztat. Az 1997-es járadékszabályok hatálya alá eső férfi munkanélküliek görbében hasonló megugrás figyelhető meg március-áprilisban, mint amelyet a 44–48 hónap munkaviszonyt követően ugyanezen szabályok szerint járadékot szerzett férfiak görbében látunk, míg a 2000-es szabályok szerint járadékra került férfiakén nem tapasztalható ebben az időszakban emelkedés. Fél évvel a járadékra kerülést követően gyakorlatilag megszűnik a különbség a csoport két férfi almintája között. A nők esetében a 2–5. hónapban végig az 1997-es járadékban részesülők elhelyezkedési valószínűsége a magasabb. Fél év eltelté-

vel akad ugyan néhány kéthetes időszak, amikor a 2000-es szabályok szerinti járadékosok munkába lépési esélye a nagyobb, de a különbség egyik időszakban sem szignifikáns.

*A megelőző négy évben 12–23 hónapot és kevesebbet dolgozók*

A 12–23 hónap munkaviszonnyal rendelkezők kiáramlása sem igazolja a 2000-es járadékszabályok gyorsabb elhelyezkedésre készítő hatását. Ebben a csoportban is a férfiak közül az 1997-es járadékúak kiáramlása volt valamivel gyorsabb, a nők körében pedig nem találtunk különbséget a két alminta között.

Az egy évnél rövidebb munkaviszonyúak esetében arra számíthatnánk, hogy miután a 2000-es szabályok általában növelték e csoport járadékjogosultsági idejét, a régi szabályok hatálya alá esők távoznak gyorsabban a regiszterből. Valójában éppen ellenkezőleg: a 2000-es járadékban részesülők áramlottak ki gyorsabban, illetőleg helyezkedtek el nagyobb valószínűséggel. A különbségek mindazonáltal csekélyek, és közrejátszhat bennük a 2000-es alminta elhelyezkedési esélyek szempontjából kedvezőbb összetétele (fiatalabbak és iskolázottabbak).<sup>69</sup>

\*

2000 februártól a munkanélkülivé válók többsége a január végéig érvényes 1997-es járadékfolyósítási szabályokhoz képest rövidebb időre szerezhetett járadékjogosultságot. Leginkább a megelőző négy évben folyamatos vagy csaknem folyamatos munkaviszonnyal rendelkezők jogosultsági ideje csökkent, s csak azok nem jártak rosszul, akik e négy évben legfeljebb egy évet dolgoztak.

A járadékszabályok módosítását a kormányzat a munkavállalás ösztönzésével indokolta. Am akárcsak a járadékjogosultság 1993. évi csökkentése után végzett kutatásban (*Micklewright – Nagy, 1995*), most is azt találtuk, hogy a rövidebb járadékjogosultsági időtartamok nem vezettek sem a hosszabb, sem a rövidebb munkaviszony után munkanélkülivé válók körében gyorsabb elhelyezkedéshez.

Megállapításaink természetesen csak a járadékjogosultság idejére érvényesek, hiszen adatforrásunk jellegéből adódóan a kimerítés után nem követhettük tovább nyomon a mintánkba került munkanélküliek sorsát. Amennyiben a járadékkimerítést követően megnövekszik a munkába állási arány, annyiban a rövidebb jogosultsági idő lehet pusztán azáltal elhelyezkedésösztönző hatású, hogy hamarabb következik be a járadékkimerítés. Egy járadékkimerítők körében végzett 1995. évi vizsgálat (*Micklewright – Nagy, 1998*) tapasztalata szerint azonban ez a hatás aligha lehetett jelentős: a járadékkimerítést követően gyorsul ugyan az elhelyezkedés, de néhány hét elteltével visszaáll a kimerítés előtti szintre.

<sup>69</sup> A munkanélkülivé válást megelőző négy évben 12–23 hónapot, illetőleg 12 hónapnál kevesebbet dolgozók kiáramlásának részletes elemzését lásd *Galasi – Nagy (2001)* tanulmányában.

### 5.3. A munkanélküli járadék hatása az egyéni elhelyezkedési esélyekre

KÖLLŐ JÁNOS

Míg az előző fejezet azt vizsgálta, hogyan hatott a járadékrendszer paramétereinek 2000. eleji változása az *átlagos* járadékos munkanélküli elhelyezkedési esélyére, itt az egyének között a járadék nagysága szerint mutatkozó *esélykülönbségeket* elemezzük. Az adatok egy 2001. március-áprilisi felvételeből származnak, melyhez hasonlóra került sor 1994 hasonló időszakában. (Köllő – Nagy, 1995).<sup>70</sup>

A mintát 105 924 járadékos alkotja, akik közül a vizsgálat időszakában – 2001. március 18 és április 7 között – 9 474-en léptek állásba. A részletes elemzés azokra irányul, akik másutt helyezkedtek el, mint ahol munkanélkülivé válásukat közvetlenül megelőzően dolgoztak. Az állásba lépők 45 százaléka tartozott ebbe a csoportba; további 37 százalék korábbi munkahelyére lépett vissza. A fennmaradó 18 százalék kilépési irányát nem ismerjük.

Az egyéni elhelyezkedési esélyekre ható tényezőket logitmodellel vizsgáljuk, melyet a diszkrét időtartammodell nem teljes értékű változataként fogunk fel. Célunk annak megállapítása, miként hat a járadék nagysága annak valószínűségére, hogy a  $t$  ideje kezdődött munkanélküliség a  $(t, t+1)$  időszakban megszakad. Mint *Jenkins (1995)* megmutatja, állományi minta esetében, ha megfigyelési egységnek nem az egyént, hanem az egyének meghatározott hosszúságú munkanélküli periódusait tekintjük, az időtartammodell bináris választási modellel alakítható át, melynek általános formája:

$$[1] \quad \ln[h(t)/(1-h(t))] = f(t) + b'(S, X, Z_t),$$

ahol  $h(t)$  az elhelyezkedés feltételes valószínűsége  $t$  ideig tartó munkanélküliség után,  $S$  a járadék,  $X$  és  $Z_t$  pedig az elhelyezkedési esélyre ható egyéb változók (közülük a  $Z$  típusúak értéke időben változhat). Az  $f(t)$  függvény az elhelyezkedési esélynek a már eltelt időtől való függését ragadja meg, lehet zárt formájú (például lineáris), de beléptethető a modellbe a munkanélküliség egyes hónapjait megjelölő dummy változók segítségével is. A megfigyelt egyének addig maradnak a mintában, amíg el nem helyezkednek, vagy más módon ki nem lépnek a kockázati csoportból.

Kutatásunkban a mintavétel után csupán egy perióduson keresztül követjük a munkanélkülieket. (A vizsgálati időszakot kisebb egységekre, például hetekre bontva előállíthatnánk rövid időszakaszokból álló mintát, de ennek csupán formai jelentősége lenne.) Ezen nem tudunk segíteni, de a diszkrét időtartammodellel való lényegi azonosságot szem előtt tartjuk a logitmodell felírásakor, melyet a fentiek figyelembevételével így specifikálunk:

$$[2] \quad \text{Prob}[\text{elhelyezkedik a } (t, t+1) \text{ időszakban}] = \ln[h(t)/(1-h(t))] = a'[t_1, t_2, \dots, t_k] + b'(S, X),$$

70 A járadékhatás szempontjából fontos eredményekre összpontosítva nem térünk ki az adatfelvételben vizsgált egyéb kérdésekre: a munkanélkülieket alkalmazó vállalatok jellemzőire, a kereseti nyereségekre és veszteségekre. A vizsgálat eredményeit teljes körűen Köllő (2001) tanulmánya tartalmazza.

ahol  $t$  a munkanélkülivé válástól a vizsgálat kezdetéig eltelt hónapok száma, a kilépési esély időtől való függését az  $f(t) = a[t_1, t_2, \dots, t_k]$  függvény ragadja meg, ahol  $t_k = 1$ , ha  $t = k$ , és 0 egyébként.<sup>71</sup> (Érdemes megjegyezni, hogy a diszkrét időtartammodellek gyakorlati alkalmazásában gyakran a mintavételt megelőző időtartam bizonyul meghatározónak, mert a követési periódus általában rövid a leghosszabb „spell” kezdetétől a mintavételig eltelt időhöz képest.) Az időtartammodell logikáját követve kizárjuk a mintából azokat a munkanélkülieket, akik a vizsgálati időszakban merítették ki a járadékukat, esetükben ugyanis nem ismert a periódus végi állapot: nem tudjuk, elhelyezkedtek-e vagy sem a járadék kimerítését követően, de még a vizsgálat lezárulta előtt.<sup>72</sup>

Az elhelyezkedési esélyt feltételezésünk szerint befolyásoló, modellünkben szerepeltetett változók – a járadékon kívül – az alábbiak: állásvesztés óta eltelt idő, nem; tényleges munkaerő-piaci tapasztalat (év); legmagasabb iskolai végzettség; kistérségi munkanélküliségi ráta; keresett foglalkozás (ha építőipari vagy mezőgazdasági); önkéntes kilépő; régi reálkeresete kisebb a minimálbérnél, december-márciusban vesztette el az állását,<sup>73</sup> régi reálkeresete kisebb a minimálbérnél, korábban vesztette el az állását; nem először kap járadékot.

Mielőtt a járadék számbevételének kérdésére térnénk, röviden szólnunk kell azokról a változókról, melyek azt mérik, hogy a kérdezett korábbi bére (bruttó keresete az állásvesztést megelőző négy negyedévben) reálértékben elérte-e a vizsgálat időszakában érvényes minimálbért. Amennyiben a munkanélküli korábbi bére jelzi a kvalitásait, arra számíthatunk, hogy a minimálbér drasztikus megemlésekor – mint az 2001 januárjában történt – a korábban kevesebbre értékelt munkavállalók iránt visszaesik a kereslet. A bérküszöb megemlése ugyanakkor a kínálati oldalra is hat: növeli az elhelyezkedés esetén élvezett hasznot. (A minimálbér-emelés bejelentése előtt és után utcára került munkanélkülieket azért indokolt megkülönböztetni, mert az utóbbiaknak már az elbocsátásában is szerepet játszhatott a megnövekvő költség.) Noha adatbázisunk nem teszi lehetővé a keresleti és a kínálati hatás szétválasztását – csak a két hatás egyenlegére végezhetünk paraméterbecslést –, a példátlan mértékű minimálbér-emelés miatt nem tekinthetünk el e változók szerepeltetéséről.

#### *Alternatívák a járadék mérésében*

A munkanélküli járadék relatív nagyságát nem a helyettesítési aránnyal (a járadék és a régi bér arányával) vagy a járadék és a becsült várható bér arányával próbáljuk mérni, hanem a járadékváromány explicit és a várható bér implicit figyelembevételével.<sup>74</sup>

Abból indulunk ki, hogy a keresési modellek elméleti változója: a munkanélküliség folytatásától remélhető haszon egy állás elfogadásának várható

71 Az 1994. évi mintában a 16 hónapos és hosszabb, a 2001. éviben a 12 hónapos és hosszabb periódusokat összevontan kezeltük.

72 Azt azonban *Micklewright – Nagy (1994)* elemzéséből tudjuk, hogy a járadék kimerítését követő héten megugrik az elhelyezkedési arány.

73 A kereseteket az országos, havi bruttó átlagbérindex segítségével hoztuk 2001. márciusi értékre.

74 Várományon azt az összeget értjük, melyre a munkanélküli a hátralévő jogosultsága és járadékának nagysága alapján számíthat. A becslésekben a váromány logaritmusát szerepeltettük.

hasznához képest – a racionális álláskereső a két alternatíva esetén várható jövedelemfolyam jelenértékét veti össze. Ebből önmagában még nem következik, hogy pusztán a járadék nagysága és a várható havi bér alapján ne alkothatnánk képet az álláskereső alternatíváiról. Ha a munkanélküliek folyamatosan keresnének állást, és sűrűn – mondjuk heti vagy havi gyakorisággal – találnának is állásajánlatokat, elegendő volna azzal számolnunk, hogy a munkavállalás  $w$  bért, az állás elutasítása pedig  $S < w$  járadékot biztosít a munkanélkülinek egészen a következő állásajánlatig, mondjuk egy hétig vagy hónapig, s figyelmen kívül hagyhatnánk a hátralévő jogosultsági időt. Legfeljebb a járadék lejártát közvetlenül megelőző periódus érdemelne az elemzésben megkülönböztetett figyelmet.

Más a helyzet, ha nem tételezzük fel, hogy a munkanélküliek az állásvesztés pillanatától kezdve keresnek munkát, hanem a keresést endogénnek gondoljuk el: a munkanélküli akkor kezd állást keresni, és akkortól van reménye munkát találni, amikor a passzív munkanélküliség alternatívája már alacsonyabb hasznot ígér számára, mint az álláskeresés bizonytalan, de pozitív várható értékű hozama. Ilyenkor természetesen figyelembe kell vennünk a jogosultsági időt is. Míg az elhelyezkedés után várható bért jólrosszul mérik olyan személyes jellemzők, mint az iskolázottság, a kor vagy a lakóhely, a passzív munkanélküliség folytatása esetén élvezett hasznot legpontosabban a járadékvárománnyal közelíthetjük.

Hogy itt és most az aktív vagy a passzív munkanélküliség logikájába illeszkedő választás-e a szerencsésebb, a honi szakirodalom egy érdekes megfigyelésének értelmezésétől függ. A KSH munkaerőfelvétel-adatainak elemzésekor *Micklewright – Nagy (1999)* és *Köllő (2000)* is azonosnak találták az állást keresők és nem keresők elhelyezkedési esélyét, legalábbis a férfiak esetében. Kizárva azt az eshetőséget, hogy valaki keresés nélkül (értsd: elzárva magát a munkahelyekről szóló információktól) képes lehet állást találni, kétféle értelmezést adhatjuk e megfigyelésnek. Az egyik szerint azok jó része is valójában álláskereső, akiket az ILO/OECD kritériumok szerint eljáró KSH inaktívnak minősít. Csak éppen ők passzívan vagy nem személyesen keresnek állást – például úgy, hogy tudatják a környezetükkel elhelyezkedési szándékukat, ismerőseikre hárítva az ILO/OECD kritériumokat kielégítő aktív keresést.<sup>75</sup> Egy másik interpretáció szerint a Munkaerő-felvétel egymást követő két interjúja között, hosszabb-rövidebb passzív munkanélküliség után megkezdett álláskeresés negyedévnél rövidebb időn belül is gyakran eredményre vezet. Ez az értelmezés amellet szól, hogy inkább a mérlegelő kivárás, semmint a folyamatos keresés feltevéséből kell kiindulni a járadékhatás modellezésekor.

Tanulmányunkban e második értelmezést tartva szem előtt a járadék-váromány mutatóját fogjuk használni. Pontosabban a várományt használó modell eredményeit ismertetjük részletesen, de a járadék-bér aránnyal be-

75 Az állásajánlatok tekintélyes része munkában álló barátokon, ismerősökön keresztül jut el a munkanélküliekhez.

csült modell kulcsfontosságú paramétereire is kitérünk. Mivel a jogosultság hátralévő ideje és az állásvesztés óta eltelt idő korrelált, továbbá a járadék-váromány – a korábbi béren és a járadékon keresztül – összefügg a munkanélküli személyes jellemzőivel, meg fogjuk vizsgálni, mennyire érzékenyek a becslést együtthatók a modellspecifikáció változtatásaira.

Az új állásba lépők s a korábbi munkáltatójukhoz visszatérő munkanélküliek elhelyezkedési esélyeire eltérően hathatnak a vizsgáldásunk során figyelembe vett tényezők. Ezért a [2] modellt több kimenetelt megengedő *multinomiális* logitfüggvénnyel becsüljük. Az eredmények értelmezése nem különbözik attól, mintha bináris logitmodelleket becsültünk volna, a többi kimenetelt együttesen „kudarcként” kezelve. A négy kimenetel: (1) a kérdett járadékos marad, (2) új állásba lép, (3) visszalép korábbi munkahelyére, vagy (4) ismeretlen jellegű állásban helyezkedik el.<sup>76</sup> A számításokat a teljes mintára és iskolai végzettségi fokozatonként külön-külön is lefuttattuk. A becslési eredmények részletesen *Köllő (2001)* 2. függelékében található; itt csak szóban, illetőleg kisebb ábrák és táblázatok segítségével foglaljuk össze őket.

Mielőtt a járadékhatás szempontjából közvetlenül vagy közvetve fontos változók (járadék, korábbi bér, munkanélküliség időtartama) tárgyalásába kezdenénk, röviden kitérünk a nemek, életkori csoportok, iskolázottság és régiók szerinti elhelyezkedési esélykülönbségekre.

A férfiak elhelyezkedési többletesélye az alacsony iskolázottságú csoportokban jelentősen, a teljes járadékos állományban kismértékben csökkent 1994 és 2001 között, de az összes iskolafokozatra számítva még 2001-ben is jelentékeny volt. (A férfiak esélyrátája ekkor 1,2, 1994-ben 1,4 volt). A korábbi munkáltatóhoz való visszatérés már 1994-ben is inkább a férfiakra volt jellemző, s ez a jellegzetesség 2001-re még erőteljesebbé vált. (A férfiak esélyrátája 1994-ben 1,3, 2001-ben 2,1 volt).

A fiatalabbak kilépési esélye továbbra is magasabb. Egy öt éve dolgozó fiatal 1994-ben 34, 2001-ben 31 százalékkal nagyobb valószínűséggel helyezkedett el új állásban – más tényezőket (a mintaátlag környezetében) adottnak véve –, mint aki már 25 évet ledolgozott. Míg a visszalépések korábban függetlenek voltak az életkortól, 2001-ben az idősebbek körében több visszalépési esetet regisztráltunk: egy 25 éve dolgozó középkorú munkanélküli 30 százalékkal magasabb eséllyel lépett vissza korábbi munkáltatójához, mint csupán öt éve dolgozó társa.

Az iskolázottság szerinti kilépési esélykülönbségek kismértékben változtak 1994 tavaszához képest. Akkor a szakmunkás képzettség biztosította a legmagasabb elhelyezkedési esélyt (új állásban), ma a diploma. A nyolc osztályt sem végzettek esélye arra, hogy új állásban helyezkedjenek el, 2001-ben már csupán fele volt azokénak, akik kijárták az általános iskolát, és nem sokkal több mint harmada az ennél magasabb végzettségűekének. A

76 A közhasznú munkára vagy különféle programokra kilépőket a továbbjáradékozottakkal együtt úgy kezeltük, mint akik a munkanélküli ellátórendszerben maradtak.

nyolc osztályt sem végeztek azonban már 1994-ben is csupán 5,3 százalékos kisebbségben voltak az állományban, s 2001-re e csoport részaránya 2,0 százalékra csökkent.

A korábbi munkáltatóhoz való visszatérés ma is a kvalifikálatlan rétegekre jellemző, de az iskolázottság szerinti különbségek csökkentek. 2001-ben már az érettségizettek és a diplomások körében sem számított kivételnek az ideiglenes elbocsátás: az esetek 1/4, illetve 1/7 részében ők is korábbi munkahelyükre tértek vissza. (A kevésbé iskolázott rétegeknél ez az arány az ötven százalékot is elérte.)

Az ország elmaradottabb régióiban élő járadékos munkanélküliek relatív elhelyezkedési esélye óriási mértékben romlott 1994 és 2001 között. Összességében és egy-egy iskolázottsági fokozaton belül is a kilépési esély (új állásba) 2001-ben erősebben függött a munkaerőpiac állapotától, mint 1994-ben. A legnagyobb és a legkisebb munkanélküliségű régiók között akkor kétszeres esélykülönbségre utaltak az adatok, 2001-ben több mint négyszeresre. Különösen figyelemreméltó az érettségizettek és diplomások esetében bekövetkezett változás: elhelyezkedési esélyüket 1994-ben még alig érintette a helyi munkanélküliség, 2001-ben viszont a legjobb térségekben négy- és félszer nagyobb eséllyel találtak új állást, mint a legrosszabbakban. A legfeljebb általános iskolát végzetteknél is növekedett az elhelyezkedési valószínűség regionális szóródása, ugyanakkor a szakmunkás végzettségűeknél nem következett be jelentős változás.

A korábbi munkahelyre történő visszalépés 1994-ben háromszor gyakoribb volt a munkanélküliségtől leginkább sújtott – általában mezőgazdasági jellegű – kistérségekben, mint az e tekintetben legkedvezőbb helyzetű régiókban. 2001-re megszűntek a regionális különbségek, ami arra utal, hogy időközben különösen az ország fejlettebb régióiban nőtt meg az ideiglenesen elbocsátott munkanélküliek számaránya.

#### *A járadék hatása a kilépési esélyekre*

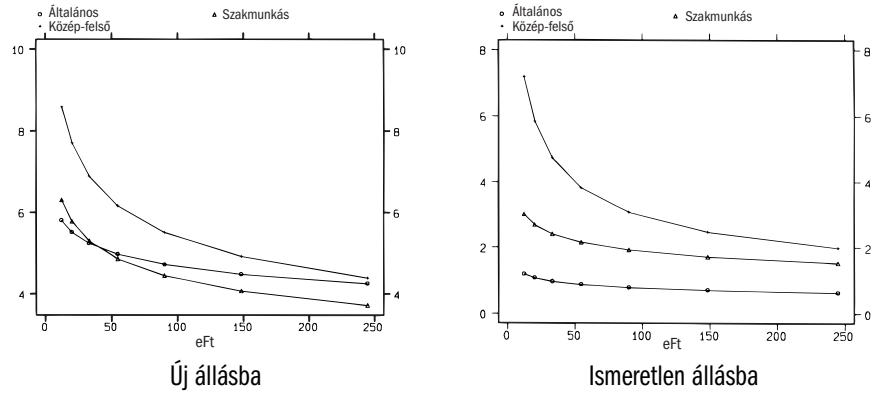
A [2] modell becslési eredményei szerint a korábbi munkahelyre visszalépők esetében nincs összefüggés a járadékváromány nagysága és a kilépési esély között. Ezzel szemben az új vagy ismeretlen jellegű munkahelyen történő elhelyezkedésnek kisebb az esélye azoknál, akiknek a várómánya a vizsgálat kezdőnapján nagyobb volt. A becsült kilépési valószínűséget a járadékváromány függvényében az 5.5. ábra mutatja.<sup>77</sup>

Az ismeretlen jellegű állásba lépőkkel kezdve: a legfeljebb nyolc osztályt vagy szakmunkásképzőt végzetteknél a becsült hatás jelentéktelen, az érettségizetteknek és diplomásoknak azonban az ötvenezer forintnál kisebb várománnyal (nagyjából még másfél-két havi segéllyel) rendelkezők körében a kilépési ráta erőteljesen emelkedését figyelhetjük meg. Hasonló a helyzet az új állásba lépőknél: minden iskolázottsági kategóriában megfigyelhető a

<sup>77</sup> A görbék a modellbeli folytonos változók átlagos, a vakváltozók zérus értéke mellett mutatják a becsült kilépési valószínűséget, a járadékváromány függvényében.

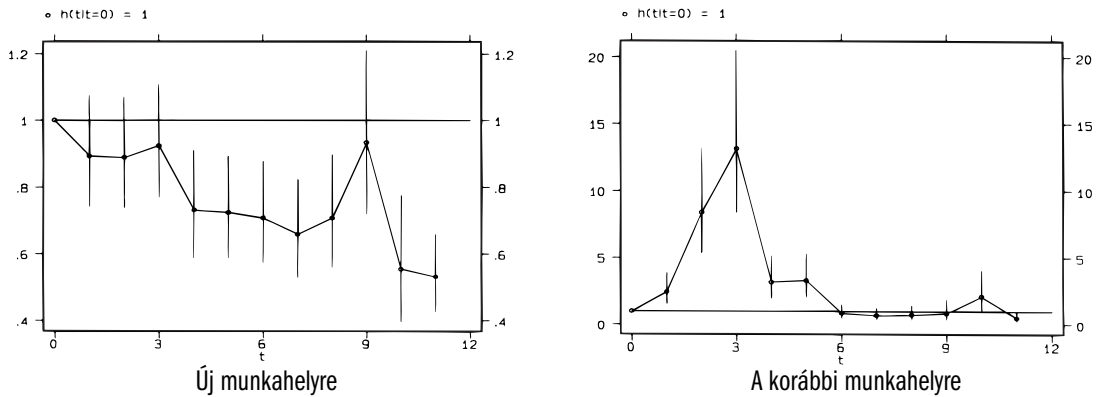
járadék lejárta előtt állók magasabb kilépési aránya, de különösen erőteljes összefüggést az iskolázottabb rétegeknél látunk.

5.5. ábra: Járadékváromány (eFt) és a kilépés valószínűsége (%)



A becslt hatások értékelésekor óvatosan kell eljárni. A járadékváromány összefügg a munkanélküliség hosszával és a korábbi bérrel is, ezért érzékenységvizsgálat nélkül az 5.5. ábrából nem szabad következtetéseket levonni. Mielőtt azonban erre sort kerítenénk, vizsgáljuk meg az állásvesztés óta eltelt idő és a korábbi bér befolyását a [2] modell eredményei alapján! Az elhelyezkedési esélyt az állásvesztéstől a vizsgálat kezdőnapjáig eltelt hónapok függvényében az 5.6. ábra grafikonjai mutatják.

5.6. ábra: Kilépési esély a munka nélkül töltött hónapok függvényében



A vizsgálati hónapban belépettek esélye = 1.  
 A 95%-os konfidencia-intervallumot a függőleges vonalak jelzik.  
 Esélyráták és 95%-os konfidencia-intervallumok a [2] modellből.



Az új állásba lépés esélye (akárcsak 1994-ben) 2001-ben is csökkent a munka nélkül töltött idővel. Pontosabban, a régebben munka nélkül lévő kohorszokból kevesebben léptek ki a vizsgálati időszakban: a több mint egy éve állást veszett munkanélküliek elhelyezkedési esélye (új állásban) például csupán fele volt az egy-három hónapja elbocsátottakénak.<sup>78</sup>

A görbék a kilépési esély emelkedésére utalnak az állásvesztést követő kilencedik hónapban (a járadék kimerítésekor maximális jogosultság esetén), a becslés standard hibája azonban túlságosan nagy ahhoz, semhogy ezt közelebbi vizsgálódás nélkül a járadékhatás markáns jeleként értelmezhetnénk. E kérdésre az érzékenységvizsgálat során visszatérünk.<sup>79</sup>

A három hónapnál régebben állást veszett minimálbér alattiak kilépési esélye nem különbözött az átlagtól.<sup>80</sup> Az 5.7. táblázat azoknak az esélyrátáit közli, akik december-márciusban váltak munkanélkülivé, és azok is maradtak március közepéig. E csoport új állásba lépési esélye a többi munkanélkülihez viszonyítva igen alacsony volt 2001-ben – lényegesen alacsonyabb, mint 1994-ben.

**5.7. táblázat: A december-márciusban állást veszett „minimálbér alattiak” elhelyezkedési esélye**

	Új állás		Régi állás		Ismeretlen jellegű állás	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001
6-8 osztály	0,80 (0,8)	0,78 (2,6)	0,38 (1,9)	0,58 (6,9)	0,52 (2,1)	1,01 (0,1)
Szaktanácsos	1,11 (0,4)	0,85 (2,2)	0,41 (1,6)	0,52 (10,1)	1,02 (0,1)	0,69 (3,9)
Közép, felső	1,24 (0,5)	0,71 (3,6)	1,07 (0,0)	0,83 (1,4)	1,29 (0,6)	0,74 (2,1)
Összesen	1,00 (0,0)	0,78 (5,0)	0,45 (2,3)	0,57 (12,3)	0,83 (1,1)	0,78 (3,8)

Esélyráták a [2] modellből, zárójelben a Z értékek.

Megfigyelhető, hogy a paraméterek 1994 és 2001 között nem minden esetben csökkentek, de szinte minden esetben szignifikánssá váltak. Ennek legvalószínűbb oka a minimálbér alattiak arányának megnövekedése. Az 5.8. táblázat arra utal, hogy amennyiben 2001 januárjában nem kerül sor a minimálbér emelésére, arányuk az 1994. évinél is alacsonyabb lett volna. (A 2001. márciusi állományban csupán 3,8 százalékra rúgott azok aránya, akiket még 2000-ben bocsátottak el, és a keresetük nem érte el az emelés előtti 25 500 forintos minimálbért). A 2001-ben utcára került és márciusig munka nélkül maradt népességben viszont több mint tízszer magasabb, 41 száza-

78 A pontos fogalmazás itt különösen fontos, mert ha egy-egy kohorszból hamarabb lépnek ki a képességeiknél vagy a környezeti adottságoknál fogva magasabb kilépési esélyek, akkor időtartamfüggés nélkül is azt tapasztaljuk, hogy a régebben munkanélkülivé vált csoportokból kevesebben helyezkednek el. A szelekció és az esetleges hosszfüggés hatásának szétválasztására felvételeink nem alkalmasak.

79 Mint látható, a korábbi állásba történő visszalépés a harmadik hónapban a leggyakoribb – ez decemberi elbocsátás utáni március-áprilisi visszalépést jelent. Az 1994. évi adatokkal összevetve megállapítható, hogy 2001-ben a visszalépések különösen nagy mértékben koncentráltak erre a hosszkohorszra.

80 Egy eset kivételével: szakmunkásképzőt végzettek, 2001, ismeretlen kilépési irány.

lék azok aránya, akiket a munkáltatók korábban a 2001-től érvényes 40 ezer forintos minimálbérnél kevesebbre értékelték.

**5.8. táblázat: „Minimálbér alattiak” a járadékos állományban**

	1994	2001
Régi keresete kisebb az aktuális minimálbérnél <sup>a</sup> (járadékos állomány = 100)	10,5	37,3
Régi keresete kisebb a 2000. évi minimálbérnél <sup>b</sup> (2001. január 1 előtt belépett állomány = 100)	...	3,8
Régi keresete kisebb a 2001. évi minimálbérnél (2001. január 1 után belépett állomány = 100)	...	41,0

<sup>a</sup> A munkanélküliség előtti kereset reálértéke nem éri el a vizsgálat idején érvényes minimálbért (10 500, illetve 40 000 Ft). <sup>b</sup> 2000-ben a minimálbér 25 500 Ft volt.

### *Érzékenységvizsgálat*

Mennyire robusztusak a járadékvárományra, a munkanélküliség hosszára s az alacsony bérekre vonatkozó eredmények, milyen mértékben függnak az alkalmazott modellspecifikációtól? Mivel érdelemes járadékhatásra csak az új vagy ismeretlen munkahelyre kilépők esetében gyanakszunk, csak ezeket a kilépési irányokat vizsgáljuk, bináris logitmodellel. A munkanélküliség hosszát, okulva az 5.6. ábrából, folytonos változóként (hónap) vesszük figyelembe, dummy változóval különböztetve meg a kilenc hónapja, illetve több mint egy éve tartó periódusokat. Hét specifikációt becslünk, melyekből hol az egyik, hol a másik változót vagy változócsoportot hagyjuk ki (5.9. táblázat).

A járadékváromány hatása valamivel gyengébbnek tűnik, de továbbra is szignifikáns marad, ha a munkanélküliség hosszára vonatkozó változókat elhagyjuk a modelltől. Ez megfelel a várakozásnak: ha a kilépési arány az „újdonsült” munkanélküli kohorszokból – melyeknek járadékvárománya még jelentős – magasabb, akkor az időtartam elhagyása esetén a váromány változója egyszerre veszi fel a járadékhatást és a vele ellentétes előjelű időtartamhatást. Ennek tükörképét látjuk akkor, amikor a járadékváltozót hagyjuk el a modelltől: a kilépési esély függése az állásvesztés óta eltelt időtől gyengébbnek mutatkozik, mert az időtartam-változó paraméterét a járadékváromány ellentétes előjelű hatása is befolyásolja.

A kilépési esély az állástalanság kilencedik hónapjában minden specifikációban magasabbnak mutatkozik, és a paraméter nem érzékeny a modell módosítására.

5.9. táblázat: Néhány változó paraméterbecslése különféle specifikációkban

Magyarázó változók	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Járadékváromány (log)	-0,2378 (12,9)	-0,2039 (11,8)	-0,1787 (10,0)	-0,1558 (9,4)	-	-	-
Állásvesztés óta eltelt idő (t) t (hónap)	-0,0592 (7,7)	-0,0506 (7,5)	-	-	-0,0348 (4,8)	-0,0331 (5,2)	-
t = 9 (dummy)	0,3120 (3,4)	0,3070 (3,4)	-	-	0,2825 (3,2)	0,2794 (3,1)	-
t > 11 (dummy)	0,0133 (0,2)	0,0039 (0,1)	-	-	0,1118 (1,5)	0,1259 (1,7)	-
<i>Minimálbéresek</i>							
w' < 40 eFt és t <= 3 hónap	-0,1617 (4,3)	-	-0,0264 (0,8)	-	0,0093 (0,3)	-	0,0756 (2,3)
w' < 40 eFt és t > 3 hónap	-0,0909 (2,0)	-	-0,1647 (3,8)	-	0,0354 (0,8)	-	-0,0364 (0,9)

Bináris logitbecslések, a kontrollváltozók azonosak a [2] modellben használtakkal.

Kimenetek: 0 = nem helyezkedik el, 1 = elhelyezkedik új vagy ismeretlen jellegű állásban.

Minta: a járadékos állomány a kimerítők és a visszalépők kizárásával 2001. március 18-án.

Időszak: 2001. március 18. – április 7.

A minimálbér alattiakra vonatkozó változó elhagyása alig befolyásolja a többi paramétert, saját együttthatója azonban roppant érzékeny a specifikáció változásaira. A rövid ideje munkanélküli minimálbéresek kilépési esélye *magasabbnak* mutatkozik akkor, ha az időtartamot és a járadékvárományt kihagyjuk a modelltől. Az időtartam figyelembevétele nem okoz nagy változást, mert az új minimálbér alattiak esetében az eltelt hónapok száma csak 0 és 3 között szóródhat. Ha azonban azt is tekintetbe vesszük, hogy e csoport járadékvárománya viszonylag magas, akkor az alacsony bér hatását már szignifikánsan negatívnak becsli a modell.

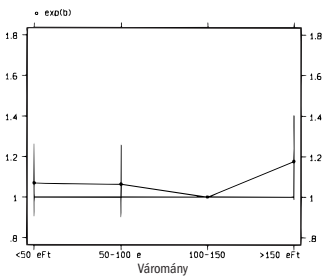
Az állásukat régebben elvesztett minimálbér alattiak esetében annyiban különbözik a helyzet, hogy az *időtartam* figyelmen kívül hagyása esetén, vagyis akkor kapunk erősebb paramétert, ha nem vesszük tekintetbe, hogy a vizsgált csoport kilépési esélye az állásvesztés óta eltelt hosszú idő miatt is alacsony. Ha a munkanélküliség hossza is szerepel a modellben, viszonylag gyenge negatív együttthatót kapunk.

Abból, hogy a paraméterek nem kaotikusan mozognak, hanem a [2] modellben feltételezett összefüggéseket követve reagálnak a specifikáció módosítására, arra következtethetünk, hogy a járadékokra, az időtartam-változókra és a minimálbér alattiakra vonatkozó becslések valóságos összefüggéseket tükröznek.

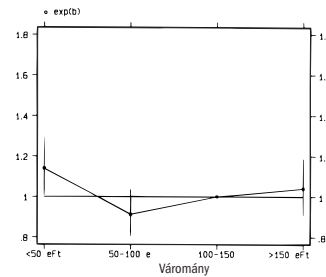
Hogy mennyire pontos a tükör, az függ attól, hogy a változók közötti kapcsolatok formája megfelel-e a számítások során feltételezettnek: lineáris, loglineáris, esetleg bizonyos tartományokban vagy pontokon erős, másutt gyenge összefüggésekről van-e szó. A munkanélküliség eltöltött időt többféleképpen is mértük, és nem bukkantunk ellentmondásra a különféle specifikációk eredményei között, a minimálbér alattiak számbavételére pedig az itt követett eljárás tűnik egyedül alkalmasnak. A járadékváromány esetében azonban felmerülhet, hogy az összefüggésre rákényszerített függvényforma – lineáris kapcsolat a váromány logaritmus és a kilépési esély logaritmus között – önkényes, és esetleg a ténylegesnél gyengébb kapcsolatot mutat ki a járadék és az elhelyezkedési esély (lehetőség, illetve hajlandóság) között.

Ezért az új és az ismeretlen irányban kilépőkre vonatkozó logitmodellt újrabecsljük úgy, hogy a járadékvárományt nem folytonos változóként, hanem kategóriaszinten, négy dummy változóval mérjük. (A sávok: 0–50 eFt, 50–100 eFt, 100–150 eFt, 150 eFt-nál nagyobb). A várománytartományokat megkülönböztető változókra kapott esélyrátákat az 5.7. ábrán mutatjuk be, függőleges vonalakkal jelezve a becslült ráták 95 százalékos konfidenciaintervallumát.

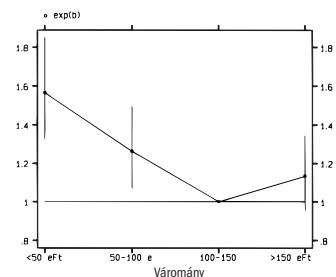
5.7. ábra: Járadékváromány és kilépési esély



Legfeljebb általános iskolát végzett



Szakkunaképzőt végzett



Érettségizett, diplomás

Esélyráták.

Referencia: váromány = 100–150 eFt

Az eredmények megerősítik az 5.5. ábrán látottakat. A legkevésbé iskolázott rétegeknél nem függ a kilépési esély a járadékvárománytól. A szakkunaképzőt, szakiskolát végzettek közül azok, akiknek a várománya már nem éri el az 50 eFt-ot, valamivel nagyobb arányban helyezkedtek el – más

tényezőket azonosnak véve –, de a különbség köztük és a többiek között elhanyagolhatóan kicsi. Erősebb hatást az érettségizetteknel és diplomásoknál találunk, csakúgy, mint korábban. Az 1,56-os esélyráta, melyet az 50 eFt-nál kisebb várományúaknál látunk, azt jelenti, hogy a járadék lejártához közeledve több mint másfélszeresére növekszik az elhelyezkedési esély és a járadékon maradási esély *hányadosa*. Egy átlagos érettségizett vagy diplomás 5,6% körüli kilépési valószínűsége ennek a tényezőnek a hatására 8,5 százalékra növekszik.

Felvethető végül, hogy a passzív munkanélküliség természetéhez illeszkedő mutatónk (a járadékváromány) helyett mégis a helyettesítési arányt (járadék-bér hányadost) lenne célszerű szerepeltetni a becslésekben, a hátralévő jogosultságot pedig olyan formában léptetni be a modellbe, hogy együtthatója érzékeny legyen a kilépési esély megemelkedésére a kimerítést közvetlenül megelőző időszakban. Ennek a célnak megfelel a hátralévő járadéknapok számának logaritmus. Ezt, valamint a helyettesítési arány logaritmusát szerepeltetve a váromány helyett, újrabecslültük az új, illetve ismeretlen állásban történő elhelyezkedés valószínűségét bináris logittal, megtartva a [2] modell többi kontrollváltozóját. Mivel a személyes kontrollváltozók (egy-egy iskolázottsági kategórián belül a nem és a munkaerő-piaci tapasztalat) erősen befolyásolják a bért, a minimálbér alattiakat pedig eleve a keresetük alapján határoltuk el, ezeket a változókat kihagyva is elvégeztük a becslést. Csak a helyettesítési arány és a hátralévő jogosultság paramétereit közöljük (5.10. táblázat).

#### 5.10. táblázat: Néhány változó paraméterbecslése különféle specifikációkban

Specifikációk	Járadék/korábbi bér (log)			Hátralévő járadéknapok (log)		
	Iskolai végzettség			Iskolai végzettség		
	Ált.	Szadm.	K+F	Ált.	Szadm.	K+F
(1)	-0,073 (0,6)	-0,152 (2,1)	0,016 (0,2)	-0,258 (8,7)	-0,248 (6,7)	-0,387 (11,1)
(2)	-0,038 (0,3)	-0,086 (1,1)	0,040 (0,4)	-0,245 (8,3)	-0,226 (6,0)	-0,357 (10,1)
(3)	-0,044 (0,4)	-0,110 (1,6)	0,035 (0,4)	-0,237 (8,0)	-0,221 (5,9)	-0,351 (10,0)

Bináris logitbecslések, a nem említett kontrollváltozók azonosak a [2] modellben használtakal.

Kimenetek: 0 = nem helyezkedik el, 1 = helyezkedik új vagy ismeretlen jellegű állásban  
Minta: a járadékos állomány a kimerítők és a visszalépők kizárásával 2001. március 18-án.  
Időszak: 2001. március 18. – április 7.

Specifikációk: (1) a [2] modell változói nem és munkaerő-piaci tapasztalat nélkül; (2) a [2] modell változói; (3) a [2] modell változói a minimálbér alatti dummy változók nélkül.

A helyettesítési arány e modellváltozat szerint nem hat a kilépés valószínűségére – csupán egyetlen specifikációban, egyetlen iskolázottsági fokozatra kaptunk szignifikáns paramétert. A hátralévő járadéknapokra becslült együtthatók ugyanazt a mintát követik, mint amit a váromány esetében láttunk: a hatás szignifikáns, negatív, de viszonylag gyenge az általános iskolát és a szakmunkásképzőt végzetek esetében, jóval erősebb az érettségizettek és diplomások körében.

Érdemes megjegyezni, hogy a helyettesítési arány segítségével vizsgálva a járadék és az elhelyezkedési esély kapcsolatát, nagy valószínűséggel túlbecsüljük az összefüggés erejét. Az egyéni keresetek szóródását ugyanis adott nem, kor és iskolázottság mellett – legalább részben – olyan egyéni kvalitások magyarázzák, melyek a kilépési esélyre is hatnak. Miután a magas keresetűek járadéka a magyar rendszerben a bérükhöz képest alacsony, ugyanakkor a kilépési esélyeik viszonylag jók, az a látszat keletkezhet, hogy gyors elhelyezkedésük az alacsony járadék-bér aránynak tulajdonítható. E probléma orvoslására a korábbi bér kontrollváltozóként nem jöhet számításba, mert a járadékösszeg determinisztikus, a járadék-bér arány pedig közel  $r^2 = 1$  illeszkedésű sztochasztikus függvénye a korábbi keresetnek. A járadék és a korábbi bér együttes szerepeltetése – kivált a személyes kontrollváltozókkal együtt – erős multikollinearitáshoz, instabil paraméterekhez vezetne.<sup>81</sup>

A helyettesítési arányra kapott paraméterek zérus közeli értéke *a fortiori* érv amellet, hogy a járadék és a korábbi bér aránya nincs meghatározó befolyással a munkanélküliek elhelyezkedési ütemére. Emellett arra hívja fel a figyelmet, hogy a járadék várományra becslült együtthatók a hátralévő jogosultsági idő (és nem a járadékösszeg, illetve a járadék-bér arány) hatását tükrözik.

Az érettségizettek és diplomások, akiknél említésre méltó „járadékhatást” mértünk, a járadékos állomány 28,5 százalékát tették ki 2001 márciusában. Tegyük fel, hogy a járadék lejárat előtti 8,5 százalékos rátájuk jelzi a „reális” kilépési esélyeiket, s a többi várománykategóriában a járadék ellenőztönző hatása miatt nem helyezkednek el hasonló arányban. Kiszámítható, hogy ha komoly költségeket vállalva (például szigorú ellenőrzéssel) sikerülne kikényszeríteni ezt a magasabb kilépési rátát, az az aggregált elhelyezkedési arányt – minden egyebet változatlanul véve – 0,8 százalékkal növelné, ami – például a legrosszabb és legjobb régiók közötti 4,3 százalékos kilépési esélykülönbség fényében – nem tűnik jelentős nyereségnek.

A munkanélküli járadék ellenőztönző hatásának jeleit elsősorban az iskolázott rétegeknél sikerült felfedezni, azoknál, akik leginkább képesek elhelyezkedni, amikor fogyóban a járadékuk, és a legkevésbé számíthatnak szociális támogatásra a járadék kimerítése után. (Ez utóbbi körülmény ismeretében sokatmondó adat, hogy több mint 90 százalékuk közvetlenül a járadék kimerítése előtt sem helyezkedik el.) Hogy a kevésbé iskolázottak az

81 A járadék várható (regresszióval becslült) bérhez viszonyított aránya ugyanakkor a bérbecslés pontatlansága miatt vitatható megoldás.

önkormányzati szociális járadék és a közcélú munka csábításának engedve nem iparkodnak járadékuk kimerítéséhez közeledve sem állásba lépni, vagy egyszerűen csak nem találnak munkát, ennek eldöntése más tanulmányokra vár.

#### **5.4. Segélyhez jutás és elhelyezkedés a járadékkimerítés után**

GALASI PÉTER, NAGY GYULA

A munkanélküli ellátórendszer 2000-ben életbe lépett fontos változása, hogy május elsejével megszűnt a tartós munkanélküliek jövedelem pótló támogatása, és valamivel alacsonyabb jövedelemhatárhoz kötött, ugyanakkor valamivel kisebb összegű szociális segély lépett a helyébe: az aktív korúak rendszeres szociális segélye. Míg jövedelem pótló támogatást csak a munkanélküli járadékot korábban kimerítők kaphattak, az új segélynek nem előfeltétele a járadékkimerítés, viszont csak az kaphatja, aki elhelyezkedése végett egy éven át kapcsolatot tartott az önkormányzattal vagy a munkaügyi kirendeltséggel, és egy hónap közcélú munkát vállal. E részben a hatások felderítésére végzett követéses vizsgálatunk eredményeit ismertetjük.

A vizsgálat mintája két járadékkimerítő kohorszból áll. Az első kohorszbeliek még 2000 áprilisában merítették ki a járadékukat, így jogosultak lehettek jövedelem pótló támogatásra, míg a második kohorszbeliek egy hónappal később, 2000 májusában kerültek ki a járadékból, így rájuk már az új szabályok vonatkoztak. A mintát az Országos Munkaügyi Kutató- és Módszertani Központ járadékregiszteréből választottuk ki.

Az adatgyűjtést 2000. novemberben és decemberben – a kimerítés után hét-nyolc hónappal –, személyes kérdőíves megkérdezéssel végeztük. A kérdések a járadékkimerítők munkaerő-piaci státuszának változásaira, közmunkaprogramban való részvételére, segélyezésére, háztartási körülményeire és jövedelemforrásaira vonatkoztak. Összesen 4998 munkanélküli kérdőívét dolgoztuk fel, köztük 1898 áprilisi és 3100 májusi járadékkimerítőjét. Mint-hogy a két kohorsz munkaerő-piaci és gazdasági környezete lényegében azonos, munkaerő-piaci helyzetük, elhelyezkedési, illetőleg segélyhez jutási esélyeik egyéni jellemzőkre vissza nem vezethető érdemleges eltéréseit a szabályozás változásának tulajdoníthatjuk.

##### *Összefoglaló adatok*

Az 5.11. táblázat a válaszadók munkaerő-piaci állapotáról tájékoztat a járadék kimerítése után két héttel, két hónappal és fél évvel. Mindkét nemre és mindhárom vizsgált időpontra jellemző, hogy a járadékot májusban kimerítők az áprilisi kimerítőknél nagyobb arányban helyezkedtek el, és nagyobb arányban vettek részt közfoglalkoztatásban (közhasznú és közcélú munka között nem tettünk különbséget, mert a válaszadók sokszor bizonytalanok voltak, melyik programban vesznek részt).

**5.11. táblázat: A járadékkimerítők munkaerő-piaci állapota egy héttel, két hónappal és fél évvel a kimerítés után**

	Két héttel		Két hónappal		Fél évvel	
	a munkanélküli járadék kimerítését követően					
	áprilisban	májusban	áprilisban	májusban	áprilisban	májusban
	kimerítők		kimerítők		kimerítők	
<b>Férfiak</b>						
Állást keres	54,8	45,5	43,9	35,8	35,4	30,3
Nem keres állást	5,7	6,0	5,0	5,5	4,3	5,0
Alkalmi munkát végez, és állást keres	10,7	13,3	10,8	11,6	9,5	9,2
Alkalmi munkát végez, és nem keres állást	2,0	1,8	2,2	2,0	1,8	1,9
Foglalkoztatott (alkalmazott, önálló, segítő családtag)	15,2	17,8	24,2	26,4	32,8	35,2
Közhasznú munka	6,3	10,5	8,0	12,2	9,7	11,0
Képzési program	1,8	1,4	1,5	1,8	1,4	1,3
Nyugdíj, nyugdíj előtti segély, gyes	2,9	3,2	3,0	4,1	3,4	4,7
Egyéb	0,7	0,6	1,4	0,6	1,7	1,5
<b>Nők</b>						
Állást keres	58,4	47,9	47,3	39,0	36,6	32,2
Nem keres állást	13,7	12,3	13,0	11,7	12,2	9,8
Alkalmi munkát végez és állást keres	2,7	3,7	2,8	3,9	3,0	2,7
Alkalmi munkát végez és nem keres állást	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,3
Foglalkoztatott (alkalmazott, önálló, segítő családtag)	13,3	17,5	22,7	25,8	30,2	34,0
Közhasznú munka	3,4	7,1	4,4	7,9	5,5	7,4
Képzési program	4,5	5,6	4,3	4,8	3,6	4,7
Nyugdíj, nyugdíj előtti segély, gyes	2,8	4,7	4,5	6,1	7,0	8,1
Egyéb	0,5	0,7	0,4	0,2	1,4	0,8

Az 5.12. táblázat a járadékkimerítők segélyhez jutásának és közfoglalkoztatásba bekapcsolódásának összefoglaló adatait mutatja be a kimerítést követő első négy hónapra. Az adatok azokra vonatkoznak, akik ez idő alatt munkanélküliek voltak, vagy közhasznú munkát végeztek (azaz nem helyezkedtek el, nem kapcsolódtak be képzési programba, nem lettek nyugdíjasok, és nem kerültek gyermekgondozási vagy nyugdíj előtti munkanélküli segélyre).

A táblázat első sorában a jövedelempótló támogatást (áprilisban kimerítők), illetőleg az aktív korúak rendszeres szociális segélyét (májusi alminta) igénylők aránya szerepel. Látható, hogy rendszeres szociális segélyt mind a



férfiak, mind a nők lényegesen kisebb arányban kérelmeztek, mint jövedelempótló támogatást. Az áprilisi almintában a férfiak mintegy 60, a májusi-ban 44 százaléka, az áprilisi almintabeli nők 63, a májusi almintabeliek 45 százaléka adott be segélyigénylést. Ugyanilyen irányú különbségek tapasztalhatók a két alminta között a jóváhagyott segélykérelmek harmadik sorban közölt arányában: míg az áprilisi járadékkimerítő segélykérelmező férfiaknak 89, a nőknek 87 százaléka jutott segélyhez, a májusiaknak csak 79, illetve 75 százaléka.

**5.12. táblázat: Segély és a közfoglalkoztatás a járadékkimerítés utáni négy hónapban, százalék**

		Férfiak		Nők	
		áprilisban	májusban	áprilisban	májusban
		kimerítők	kimerítők	kimerítők	kimerítők
A segélyt kérelmezők aránya	megfigyelt arány	59,7	43,5	63,3	45,1
	korrigált arány		45,8		46,7
A kérelmezők közül segélyben részesülők aránya	megfigyelt arány	88,6	78,8	87,2	74,7
	korrigált arány		78,1		72,6
A segélyben részesülők aránya	megfigyelt arány	55,2	36,8	57,8	36,3
	korrigált arány		38,6		38,4
A segélyben részesülők vagy közmunkát végzők aránya	megfigyelt arány	61,0	45,5	58,9	41,3
	korrigált arány		47,8		42,1
Közhasznú munkát végzők aránya		16,1	28,8	8,5	22,2

Megjegyzés: A korrigált arányokat logitbecsléssel állítottuk elő.

A 2. táblázat ötödik sorában a négy hónapon belül el nem helyezkedő és más támogatási programba be nem kapcsolódó járadékkimerítők közül jövedelemtámogatásban részesülők aránya látható. Szembetűnő a segélyhez jutás esély romlása: míg az áprilisi kimerítők több mint fele (a férfiak 55, a nők 58 százaléka) kapott jövedelempótló támogatást, a májusi járadékkimerítő férfiaknak és nőknek egyaránt alig több mint egyharmada (35 százaléka) részesült rendszeres szociális segélyben.

Ugyanakkor közfoglalkoztatásba a májusi kimerítőknek jóval nagyobb hányada kapcsolódott be: az áprilisi férfi kimerítők 16, a női kimerítők 9 százalékával szemben 29, illetve 22 százalékuk. Miután a közfoglalkoztatásba bekapcsolódók a közmunkavégzés idejére jövedelemhez jutnak, s később nagyobb eséllyel pályázhatnak rendszeres szociális segélyre, felmerül a kérdés: nagyobb arányú bekapcsolódásuk nem ellensúlyozza-e a segélyhez jutási esélyeikben a járadékkimerítést követő első négy hónapban mutatkozó hátrányt. A táblázat utolsó előtti sorának adatai szerint legfeljebb rész-

ben – a segélyben részesülők és a közmunkát végzők együttes aránya is számottevően alacsonyabb a májusi segélykimerítők között.

Többváltozós elemzéssel is megvizsgáltuk, hogy az új szabályok életbe lépése után megfigyelt kedvezőbb elhelyezkedési arányok és kedvezőtlenebb segélykérelmezési, -odaítelési és segélyhez jutási arányok összefüggnek-e a szabályozás változásával. Először a segélyezésre vonatkozó eredményeket ismertetjük.

### *Segélyezés a járadék kimerítése után*

A segélykimerítők kérelmezési magatartását a kérelmezés költsége, valamint a várható bevétele befolyásolja. Alacsonyabb kérelmezési arányok arra utalhatnak, hogy vagy a költségek (beleértve a pszichikai költségeket) növekedtek, vagy a várható bevételek csökkentek. Az előbbihez hozzájárulhat a segélyfolyósítást megelőzően kötelező közmunka (stigmatizáló hatás), az utóbbihoz a segélyösszeg csökkenése.

Vizsgálatunk férfiakra vonatkozó eredményei szerint<sup>82</sup> az idősebb kimerítők mind az áprilisi, mind a májusi almintában nagyobb kérelmezési hajlandóságot mutatnak, a májusi almintában azonban ez a hatás kisebb, tehát bármely életkor mellett a májusi almintába került férfiak kérelmezési hajlandósága alacsonyabb, illetve adott életkor-emelkedés a májusi almintában kevésbé növeli a kérelmezési kedvet. Hasonló irányban mutat a kistérségi munkanélküliségi ráta és a kérelmezési kedv összefüggésének változása is. A munkanélküliségi ráta emelkedése, azaz a munkaerő-piaci környezet romlása mind az áprilisi, mind a májusi almintában növeli a kérelmezési kedvet, de ez a hatás a májusi almintában kisebb, tehát a munkaerő-piaci feltételek adott romlása mellett a májusi kimerítők kérelmezési kedve kevésbé növekszik. A szabályozás változásának hatása mutatható ki abban is, hogy a kérelmezők között a májusi almintában értékelhetően magasabb a munkaerőpiacra laza kapcsolatban álló, csekély elhelyezkedési és/vagy továbbképzési lehetőségekkel rendelkező személyek aránya, akik számára a szociális segélyből által nyújtott várható jövedelem viszonylag magas, a kérelmezéssel járó költségek (egyebek mellett a stigmatizáció költsége) viszonylag alacsonyak.

A nőknél több jel mutat arra, hogy a szabályozás nem vagy éppen pozitív irányban befolyásolta a kérelmezési kedv alakulását. A kistérségi munkanélküliségi ráta esetében például éppen ellenkező irányú változásokat látunk, mint a férfiaknál: a munkanélküliségi ráta emelkedése gyorsabban növeli a kérelmezési kedvet a májusi, mint az áprilisi almintában. Hasonló változást látunk a Budapesten lakó nőknél is. A májusi almintában a budapestiek magasabb arányban nyújtottak be segélykérelmeket, mint a nem budapestiek, míg áprilisban nem volt ilyen különbség. A nőknél ugyanakkor a szabályozásváltozásnak tulajdoníthatjuk egyes magasabb iskolai végzettségű csoportok kérelmezési kedvének lanyhulását.

82 Logitbecslést alkalmaztunk, külön a nőkre és külön a férfiakra. Független változó: folyamodott segélyért. Magyarázó változók: életkor, iskolai végzettség (nyolc általánosnál kevesebb, szakmunkásképző, szakközépiskola, gimnázium, felsőfokú – referencia-csoport: nyolc általános), egy főre jutó jövedelem a háztartásban, havi munkanélküli járadék, minimális jogosultsági idővel rendelkező, Budapesten lakik, kistérségi munkanélküliségi ráta.

A segélyhez jutási esélyeket befolyásolja az önkormányzatok odaítélési gyakorlata, illetve e gyakorlat változása.<sup>83</sup> A férfiak esetében azt találtuk, hogy a szabályozás változását követően szigorodott az önkormányzatok odaítélési gyakorlata. A szigorodás megjelenik a jövedelemkritériumok következetesebb alkalmazásában, valamint abban, hogy adott munkaerő-piaci feltételek mellett az önkormányzat a korábnál kisebb arányban ítél oda segélyt a kérelmezőknek. A nőknél egyaránt megfigyelhetők az önkormányzati gyakorlat szigorodására és enyhülésére utaló jelek. Az önkormányzatok munkaerő-piaci környezetének adott romlása a májusi almintában a férfiakéhoz hasonlóan kisebb odaítélési esély-javulással jár együtt. Ugyanakkor a nőknél kimutatható az is, hogy a szabályozásváltozás hatására a jobb anyagi helyzetű önkormányzatok szűkmarkúbbá váltak, feltehetően mert odaítélési gyakorlatukban erőteljesebben jelent meg a segélyezés ellenőrző hatásának szempontja. Ugyanakkor a budapesti önkormányzat odaítélési gyakorlata a többi önkormányzathoz viszonyítva bőkezűbbé vált.

Megvizsgáltuk a segélyhez jutási lehetőségekben az új szabályok bevezetése előtt és után mutatkozó különbségeket, amelyekben egyszerre jelenik meg a kimerítők kérelmezési magatartásának és az önkormányzatok odaítélési gyakorlatának változása.<sup>84</sup>

A férfiaknál a kérelmezési hajlandóság csökkenésére és az odaítélési gyakorlat szigorodására utaló jeleket egyaránt találunk, és ennek következtében a segélyhez jutási lehetőségek romlása is kimutatható. A kérelmezési magatartás változásának tudható be, hogy az idősebb kimerítők segélyhez jutási valószínűsége az új szabályok bevezetése után kisebb mértékben haladja meg a fiatalokét, mint a bevezetés előtt. Ugyanezzel a tényezővel függ össze, hogy a minimális jogosultsággal rendelkező, tehát a munkaerőpiac-hoz lazábban kötődő, ismétlődően munkanélküliek segélyhez jutási esélyei a szabályozás változásának hatására nőttek. Ellenkező előjelű hatást látunk a szakmunkásképzőt végzeteknél: relatív kérelmezési hajlandóságuk erőteljesebb, és ezért segélyhez jutási lehetőségeik az új szabályok bevezetése után relatíve kedvezőbbek, mint korábban voltak. A kérelmezési kedv hanyatlása és az odaítélési gyakorlat szigorodása miatt a segélyhez jutási lehetőségek romlása mutatható ki a munkaerő-piaci környezet (kistérségi munkaerő-piaci rátával közelített) változásának függvényében. Adott munkaerő-piaci feltételek mellett mind a kérelmezési hajlandóság, mind az odaítélési valószínűség alacsonyabb a májusi, mint az áprilisi almintában, ezért a segélyhez jutási esélyek is kisebbek. Az odaítélési gyakorlat szigorodásának jeleit látjuk abban, hogy az önkormányzatok a jövedelmi kritériumokat következetesebben alkalmazzák, és ennek következtében a szabályozás változása után a háztartás jövedelmének adott növekedése nagyobb mértékben csökkenti a segélyhez jutási esélyeket, mint a bevezetés előtt. Végül, míg korábban az önkormányzatok anyagi helyzete nem befolyásolta az oda-

83 A problémát logitfüggvénnyel becsültük nőkre és férfiakra külön. Függő változó: megítélte-e az önkormányzat segélyt. Magyarázó változók: egy főre jutó jövedelem a háztartásban, kistérségi munkanélküliségi ráta, Budapesten lakik, egy főre jutó jövedelemadó a településen.

84 Logitbecslést alkalmaztunk, külön-külön a nőkre és a férfiakra. Függő változó: kapott-e segélyt. Magyarázó változók: életkor, iskolai végzettség (nyolc általánosnál kevesebb, szakmunkásképző, szakközépiskola, gimnázium, felsőfokú – referencia-csoport: nyolc általános), egy főre jutó jövedelem a háztartásban, havi munkanélküli járadék, minimális jogosultsági idővel rendelkezett, Budapesten lakik, kistérségi munkanélküliségi ráta, egy főre jutó jövedelemadó a településen.

ítélés és ezáltal a segélyhez jutás valószínűségét, az új szabályok mellett a jobb anyagi helyzetben lévő önkormányzatok szűkmarkúbbá váltak – magyarán: a segélyhez jutási esélyek annál rosszabbak, minél jobb az önkormányzat anyagi helyzete.

A nőknél a szabályozás változásának a segélyhez jutási esélyekre gyakorolt negatív hatása kevésbé mutatható ki. A relatív kérelmezési kedv lanyhulását és emiatt a relatív segélyhez jutási esélyek romlását látjuk néhány magasabb iskolai végzettségű csoportnál (szakmunkásképzőt, szakközépiskolát, gimnáziumot végzettek). A férfiakéhoz hasonlóan változik az odaítélési gyakorlat az önkormányzatok anyagi lehetőségeinek függvényében (a tehetősebb önkormányzatok az új szabályok bevezetése után viszonylag szűkmarkúbbak), s ez csökkenő segélyhez jutási esélyekben is megjelenik. A budapesti nők segélyhez jutási esélyei viszont a szabályozásváltozás hatására javultak, ami egyaránt betudható megnövekedett kérelmezési kedvüknek s a budapesti bőkezűbb odaítélési gyakorlatnak.

#### *Elhelyezkedés a járadékkimerítés után*

Második fő kérdésünk, hogy az ellátórendszerben bekövetkezett változások hogyan befolyásolják a segélykimerítők elhelyezkedési esélyeit. Az 5.11. táblázatban azt láttuk, hogy mind a férfiaknál, mind a nőknél az állásba lépők aránya valamivel magasabb a májusi kimerítők körében. A nyers elhelyezkedési arányokban kimutatható különbségek azonban meglehetősen csekélyek, csak többváltozós elemzési technikák alkalmazásával vonhatunk le megalapozott következtetéseket arra nézve, vajon a különbségek statisztikailag szignifikánsak-e, továbbá hogy az ellátórendszer változása milyen szerepet játszik a különbségek kialakulásában.

A problémát szakaszos időtartammal vizsgáljuk, amely alkalmas az úgynevezett hosszfüggés kezelésére. Az eljárás lényege, hogy az egyének állásnélküliségi időtartamát folyamatosan megfigyeljük, a teljes időtartamot félhónapos időtartamokra bontjuk, és az elemzést ezekre az időtartamokra végezzük el.

Modellünk függő változója az elhelyezkedés valószínűsége. A modell magyarázó változói között szerepeltetjük az életkort, ami részben a gyakorlati munkatapasztalatot, részben az egyén emberi tőkéjének esetleges avulását, részben az egyén munkaerő-piaci életpályán elfoglalt helyét jelzi. Feltehetjük, hogy a gyakorlati tapasztalatok az életkor függvényében növekednek, amit azonban ellensúlyozhat a tapasztalatok, tudás és teljesítőképesség avulása, illetőleg hogy a munkaerő-piaci életpályájának végéhez közeledő egyének kevesebb ideje maradt arra, hogy erőfeszítései gyümölcsét learassák, s ezért kevésbé érdemes megerőltetnie magát. Az életkor emellett a keresleti oldal számára is fontos információkat hordozhat. Lehetséges, hogy a munkáltatók egyfelől szívesebben vesznek fel nem teljesen kezdőket, ami

javítja az idősebbek elhelyezkedési lehetőségeit. Ugyanakkor az idősebb életkor azt is jelentheti, hogy az adott személy munkaerő-piaci tapasztalatai – nem utolsósorban a rendszerváltás következtében – elavultak, illetőleg hogy az adott személy már nem képezhető, ami ront az idősebbek elhelyezkedési esélyein. Az életkort korcsoportos dummykkal mértük – feltételezve, hogy az elhelyezkedés és az életkor közötti kapcsolat nem lineáris. Viszonyítási csoportnak a 26–30 éveseket választottuk.

Ugyancsak bevontuk az elemzésbe az iskolai végzettséget. Feltesszük, hogy az iskolai végzettség jól közelíti az emberi tőke relatív nagyságát, és hogy a nagyobb emberi tőkével rendelkező személyek igyekeznek gyorsabban elhelyezkedni, mint az alacsonyabb iskolai végzettségűek, mert számukra – minthogy elhelyezkedéskor magasabb béreket képesek elérni – adott segélyösszeg mellett az elhelyezkedés előnyösebb, mint a munkanélküliség. A munkáltatók számára magasabb iskolai végzettség magasabb termelékenységet és/vagy egyéb előnyös tulajdonságokat (továbbképezhetőség, rugalmasabb alkalmazkodás stb.) jelenthet, ezért a keresleti oldalról is azt várhatjuk, hogy a magasabb iskolai végzettségűek elhelyezkedési esélyei jobbak.

Az elhelyezkedési magatartást befolyásolhatja a segély összege, valamint a munkanélküli személy háztartásába befolyó egyéb jövedelmek összege is. A segélyhatás előjele és mértéke elemzésünk egyik kulcskérdése, ezért ezt a változót minden egyenletben szerepeltettük. Az egyszerűbb keresési modellek szokványos eredménye, hogy a segélyhatás negatív, mert magasabb segély mellett csökken az állásnélküliségből eredő jövedelemvesztés. Az egyéb jövedelmek a segélyhez hasonlóan és ugyanilyen okokból ugyancsak csökkenthetik az elhelyezkedési valószínűséget. Ennek a változónak a szerepeltetését attól tettük függővé, hogy együtthatójára szignifikáns becslést kaptunk-e. Több specifikációt próbáltunk ki (a segély és az egyéb jövedelem összege külön-külön, a segély és az egyéb jövedelem együttes összege, ugyanezek a megoldások logaritmikus transzformációval stb.), de a háztartási jövedelemre egyetlen esetben sem kaptunk értékelhető becslést, ezért ezt a változót a közölt egyenletben nem szerepeltettük. Segélyváltozó többféleképpen is előállítható, legegyszerűbb változatban az aktuálisan kapott segélyösszegként. Ennek azonban az a hátránya, hogy legalábbis a járadékkiemítés utáni időszak kezdetén az aktuális segélyösszeg gyakran zérus, mert még nem bírálta el az egyén segélykérelmét. Magatartását azonban nem ez az aktuálisan nulla, hanem a várható segélyösszeg befolyásolja. Ezért azt az eljárást követtük, hogy a kimerítés utáni első hónapra kiszámítottuk a várható segélyösszeget, s ezt tekintettük a segély összegének, a további időszakokra viszont a ténylegesen megítélt segélyt. A várható segélyösszeg előállításához szükségünk volt a segélyhez jutási valószínűsége (a várható segélyösszeg ugyanis nem más, mint a segélyösszeg és a segélyhez jutási valószínűség szorzata). Ezt logitbecslés segítségével állítottuk elő.<sup>85</sup>

85 A függő változó: odaítéltek-e segélyt az egyénnek. Magyarázó változók: a háztartás egy főre jutó jövedelme, kistérségi munkanélküliségi ráta, a település egy főre jutó SZJA összege, két település dummy (Budapest, nagyváros).

A kimerítők elhelyezkedési magatartásában szerepet játszhat családi állapotuk. Empirikus eredmények arra utalnak, hogy legalábbis a férfi házas munkanélküliek intenzívebben keresnek állást, főként mert a házastárs, illetve a család eltartásával kapcsolatos motivációjuk erőteljesebb.

Végül figyelembe vettük, hogy az elhelyezkedési esélyeket befolyásolja a helyi munkaerőpiac állapota, a munkaerő-piaci kereslet intenzitása. Feltételeztük, hogy a kereslet annál kisebb, minél magasabb az adott helyi munkaerőpiacon a munkanélküliségi ráta. A helyi munkaerőpiac állapotát a kistérségi munkanélküliségi rátával mértük.

Az áprilisi és a májusi kimerítők elhelyezkedési esélyeinek különbségeit legegyszerűbben úgy számszerűsíthetjük, ha olyan időtartammodelleket becslünk, amelyekben az áprilisi és a májusi segélykimerítők egyaránt szerepelnek, és amelyekbe beillesztünk egy kétértékű változót, ami azt jelzi, hogy a szóban forgó személy a májusi vagy az áprilisi kimerítők közé tartozik-e. Az eljárás hátulütője, hogy azonosnak tételezi fel az egyes tényezők áprilisi és a májusi kimerítők elhelyezkedési valószínűségére gyakorolt hatását. A becslés eredményeképpen mind a férfiaknál, mind a nőknél negatív együttthattót kaptunk, ami arra utal, hogy megfigyelt jegyeikben egyforma áprilisi és májusi kimerítők közül a májusiak elhelyezkedési esélye kisebb; ugyanakkor egyik együttthattóbecslés sem szignifikáns, az almintahatás tehát zérusnak tekinthető.

A foglalkoztatáspolitikai, ezen belül a munkanélküli ellátórendszer fontos problémája az úgynevezett segélyhatás. A segélyhatás azt méri, hogy a munkanélkülieknek juttatott segély összege megváltoztatja-e elhelyezkedési magatartásukat, s ha igen, milyen irányban és mértékben. A szokásos eredmény az, hogy a segélyhatás negatív, tehát bőkezűbb segélyezés csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét, mert csökkenti a munkanélküli állapottal járó jövedelemvesztéséget. Magyar adatokon végzett korábbi kutatások ugyanakkor arra utalnak, hogy a segélyhatás nagyon kicsi, azaz még a juttatás összegének viszonylag jelentős emelése (csökkentése) is csak kevésbé csökkenti (növeli) az elhelyezkedés valószínűségét. Hogy a szóban forgó kétféle ellátási rendszerben kimutatható-e segélyhatás, illetve hogy a szabályozásváltozás előtt és után megfigyelt segélyhatások különböznek-e egymástól, ennek vizsgálatára külön időtartammodelleket futtatunk le a férfiakra és a nőkre, továbbá az áprilisi és a májusi kimerítőkre. A többváltozós modellezés eredményei a férfiakra az 5.13.a, a nőkre az 5.13.b. táblázatban láthatók.

A segélyhatás mind a négy egyenletben, tehát a férfiaknál és a nőknél, valamint az áprilisi és a májusi kimerítők esetében szignifikáns és negatív, tehát a szabályozásváltozás előtt is és után is megfigyelhető, hogy a bőkezűbb segélyezés alacsonyabb elhelyezkedési valószínűséggel jár együtt. A segélyhatás mértékének megállapítására az együttthattókból marginális hatá-

sokat számoltunk. Az együtthatók ugyanis egységnyi (egy forintnyi) segélyemelkedésnek az esélyráta logaritmusának változására gyakorolt hatását mutatják. Ebből egy olyan mutatót számoltunk, ami 1000 forint segélyemelés elhelyezkedési valószínűségere gyakorolt hatását mutatja a mintaátlag környezetében, tehát az átlagos áprilisi és májusi kimerítő férfiakra és nőkre nézve.<sup>86</sup> Mind a férfiakra, mind a nőkre az áprilisi almintában  $-0,002$ , a májusi almintában  $-0,003$  értéket kaptunk. Ez a hatás (noha statisztikailag kimutatható) rendkívül gyenge. A  $-0,002$  érték például azt jelenti, hogy a segély 1000 forintnyi emelkedése (csökkenése)  $0,2$  százalékkal csökkenti (növeli) az elhelyezkedési esélyeket. Ráadásul az áprilisi és a májusi kimerítők között a segélyhatásban gyakorlatilag nincs különbség. A két almintában a segélyhatás tehát azonos, ugyanakkor tudjuk, hogy az új szabályok szerint a segélyösszeg alacsonyabb, továbbá kevesebben kaptak segélyt.

**5.13.a. táblázat: Az elhelyezkedés valószínűségét meghatározó tényezők, férfiak**

	Áprilisban kimerítők		Májusban kimerítők	
	együttható	z	együttható	z
Életkor				
- max. 20 éves	-0,167	-0,61	0,256	1,10
- 21-25	0,064	0,37	0,274	1,85
- 31-40	-0,118	-0,68	0,116	0,81
- 41-50	-0,145	-0,84	0,094	0,66
- 51 és több	-0,799	-3,41	-0,274	-1,57
Iskolai végzettség				
- 8 általánosnál kevesebb	-1,716	-3,35	-0,910	-3,11
- szakmunkásképző	0,294	2,38	0,400	3,97
- szakközépiskola	0,776	4,33	0,472	3,28
- gimnázium	0,446	1,74	0,594	2,83
- felsőfokú	0,053	0,15	0,572	2,03
Házasság	0,274	2,26	0,297	3,10
A segély összege/1000	-0,043	-4,01	-0,070	-5,94
Kistérségi munkanélküliségi ráta	-0,031	-2,5	-0,021	-1,99
Konstans	-3,277	-14,87	-3,564	-20,1
N	11 259		14 314	
LR $\chi^2(12)$	345,920		438,350	
Prob > $\chi^2$	0,000		0,000	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0990		0,0849	

Megjegyzés: szakaszos időtartammodell félhónapos időtartamokkal; függő változó: elhelyezkedett.

<sup>86</sup> Logit esetén a becült együtthatók nem az ún. marginális hatást mutatják. A marginális hatás:  $P(-P)\beta$ , ahol  $P$  az elhelyezkedés valószínűsége,  $\beta$  becült együttható. Az átlagos elhelyezkedési esély környezetében a marginális hatás,  $P(1-P)\beta$ , ahol a felülvonás az adott csoport átlagos elhelyezkedési esélye.

5.13.b. táblázat: Az elhelyezkedés valószínűségét meghatározó tényezők, nők

	Áprilisban kimerítők		Májusban kimerítők	
	együttható	z	együttható	z
Életkor				
- max. 20 éves	0,089	0,28	0,026	0,10
- 21-25	0,081	0,39	-0,026	-0,15
- 31-40	0,183	0,97	0,059	0,40
- 41-50	-0,027	-0,14	-0,004	-0,03
- 51 és több	-0,196	-0,67	-0,212	-1,01
Iskolai végzettség				
- 8 általánosnál kevesebb	-0,528	-1,23	-0,781	-2,12
- szakmunkásképző	0,329	2,13	0,273	2,34
- szakközépiskola	0,431	2,46	0,381	2,89
- gimnázium	0,217	1,13	0,183	1,22
- felsőfokú	0,645	2,00	0,270	1,04
Házasság	-0,010	-0,07	-0,086	-0,84
A segély összege/1000	-0,043	-3,71	-0,062	-4,89
Kistérségi munkanélküliségi ráta	-0,038	-2,62	-0,016	-1,41
Konstans	-3,189	-12,52	-3,316	-16,89
N	8 678		12 372	
LR $\chi^2(12)$	153,54		340,73	
Prob > $\chi^2$	0,000		0,000	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0574		0,0771	

Megjegyzés: szakaszos időtartammodell félhónapos időtartamokkal; függő változó: elhelyezkedett.

A többváltozós elemzés megmutatta, hogy adott járadékkimerítő áprilisi vagy májusi almintához tartozása önmagában nem befolyásolta az elhelyezkedési esélyeket. Ezen túlmenően az úgynevezett segélyhatást (a segély marginális hatását) vettük szemügyre. Arra kerestünk választ, hogy a szabályozásváltozás utáni alacsonyabb segélyösszeg érzékelhetően csökkenti-e a segélyezés ellenőztető hatását, azaz gyorsítja-e az elhelyezkedést. A válasz ugyancsak negatív. Habár a segélyhatás a kimerítők mindkét csoportjánál, továbbá mind a férfiaknál, mind a nőknél negatív és szignifikáns – tehát a segélyösszeg csökkenése növeli az állásba kilépési esélyeket –, a hatás igen gyenge, vagyis adott segélyösszeg-csökkenés jelentéktelen s a két almintában gyakorlatilag azonos mértékben javítja az elhelyezkedési esélyeket. (A segély összege kis mértékben, 1660 forinttal csökkent.) Ugyanakkor tudjuk, hogy az új szabályok szerint a járadékkimerítők sokkal kisebb arányban jutottak segélyhez. A májusi almintában a segély ellenőztető hatása emiatt is alacsonyabb, és ez hozzájárul az állásba lépéssel befejeződő munkanél-



küliségi időszakok magasabb arányához. Az új szabályozás tehát szűkmarkúbbá válása révén (relatív kevesebb segélyezett és alacsonyabb segélyösszeg) gyorsította a járadékkimerítők elhelyezkedését, miközben az el nem helyezkedők jóléte számottevően csökkent.

A szabályozás változása különbözőképpen érinthette a kimerítők egyes csoportjait. Lehetséges, hogy a kimerítők egyes csoportjainak elhelyezkedési esélyei javultak, tehát hogy az új szabályozás bizonyos megfigyelt jegyekkel rendelkező járadékkimerítőket a korábbinál erőteljesebben ösztönözte az állásba lépésre. Az 5.13.b. táblázatban a *férfiakra* vonatkozó eredmények azt mutatják, hogy az életkori csoportokra becslült együttthatók egyetlen kivétellel nem szignifikánsak. Az áprilisi kimerítőknél a legidősebb korosztály (ötven feletti) együttthatója szignifikáns és negatív. A májusi kimerítők körében az életkori különbségek egyáltalán nem befolyásolják az elhelyezkedési esélyeket. Ha a májusi kimerítőkre a legidősebb korcsoportra kapott együtttható értékét nullának tekintjük, akkor azt mondhatjuk, hogy a szabályozásváltozás hatása javította a legidősebb korcsoporthoz tartozó férfiak relatív (a 26–30 éves korcsoporthoz viszonyított) elhelyezkedési esélyeit, hiszen az áprilisi kimerítőknél esélyeik a referenciakategóriához képest rosszabbak, a májusi kimerítőknél viszont nem rosszabbak (azonosak).

Az iskolai végzettségre kapott együttthatóbecslések közül a gimnáziumi és a felsőfokú végzettség paramétere az áprilisi kimerítőknél nem szignifikáns, a májusiaknál viszont az összes iskolai végzettségre becslült együtttható elfogadható. A referenciacsoporthoz (nyolc általános) képest a szignifikáns paraméterbecsléseknél az együtttható értéke az iskolai végzettség emelkedésével nő, tehát – várakozásainknak megfelelően – a magasabb iskolai végzettség a kimerítők mindkét csoportjában javítja az elhelyezkedési esélyeket. A májusi almintá paramétereinél az összes vizsgált iskolai végzettségi fokozat ilyen módon rendezhető rangsorba (itt ugyanis az összes becslés elfogadható). Az áprilisi kimerítőknél ugyanezt figyelhetjük meg, a gimnáziumi és felsőfokú végzettség zérusnak tekinthető paraméterétől eltekintve. A kimerítők két csoportjának paraméterértékeit egybevetve ugyanakkor jelentős különbségeket is találunk. A legalacsonyabb (nyolc általános alatti) iskolai végzettségű áprilisi kimerítők nagyobb elhelyezkedési hátrányban vannak a nyolc általánost végzettekhez képest, mint a hasonló iskolázottságú májusi kimerítők, vagyis relatív elhelyezkedési esélyeik valamelyest javultak. Ugyanezt látjuk a szakmunkásképzőt végzettekénél is: a májusi almintában a szakmunkásképzőt végzettek valamelyest nagyobb elhelyezkedési előnyt élveznek a nyolc általánost végzettekhez képest, mint az áprilisi almintában. A hatások különbségei azonban nem jelentősek. Ha a két iskolai végzettségi fokozatra kiszámítjuk a mintaátlag környezetében mért marginális hatásokat, akkor a legalacsonyabb iskolai végzettségűek esetében az áprilisi almintában megfigyelt mintegy hat százalékpontos elhelyezkedési hátrány a májusi

87 Az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyezését 1996-ban vezették be. A 2000-ben érvénybe lépett törvény módosításokat megelőző időszakban aktív korú nem foglalkoztatottnak az minősült, aki kimerítette jövedelempótló támogatását, a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal együttműködött, és nem folytat rendszeres keresőtevékenységet. A TÁKISZ adatai szerint 2000. áprilisában 24 ezer aktív korú, nem foglalkoztatott rendszeres szociális segélyezett volt Magyarországon.

88 2000-ben 4,6 milliárd, a 2001–2002-es költségvetésben pedig 2001-re 10,5 milliárd, 2002-re 14,6 milliárd forintot különítettek el a közcélú foglalkoztatás finanszírozására. Az egyes önkormányzatok által felhasználható normatív kötött felhasználású keret nagyságát a költségvetési törvény rögzíti. 2000-ben ez az összeg az önkormányzat szociális és jóléti kiadásainak 11 százaléka, de legalább 180 ezer forint volt. Közcélu munka finanszírozására az önkormányzatok a kifizetési kötelezettséggel terhelt napokra 2000-ben, 2001-ben és 2002-ben rendre 1500, 3000, illetve 3490 forintot igényelhetnek. Az e célra szolgáló éves önkormányzati keret nem lehet kisebb 450, illetve 550 ezer forintnál, és nem haladhatja meg a pénzbeli és természetbeli szociális és gyermekjóléti összkiadás meghatározott százalékát, melyet a törvény a települési önkormányzat lakosságszáma alapján határoz meg, a kistérségeknek egy lakosra vetítve magasabb kezeletet biztosítva.

almintában körülbelül négy százalékra mérséklődik. A szakmunkásképzőt végzeteknél ugyanennek a mutatónak az értéke egy százalékról 1,7 százalékra nő, tehát az elhelyezkedési előny igen csekély mértékben emelkedik. Ellenkező irányú változást látunk a szakközépiskolát végzeteknél: a nyolc osztályt végzetekhez képest elhelyezkedési előnyük az áprilisi almintában magasabb, mint a májusiban. Itt tehát a szabályozás változása – bár ez esetben is csekély mértékben – hátrányosan érintette az adott csoport elhelyezkedési lehetőségeit. Végül, a gimnáziumi és a felsőfokú végzettségűek elhelyezkedési esélyein is javított a szabályozás, hiszen az áprilisi almintában elhelyezkedési esélyeik nem szignifikánsan jobbak, mint a nyolc általánost végzeteké, a májusi almintában viszont a vonatkoztatási csoporthoz képest jobb elhelyezkedési esélyekkel rendelkeznek.

A házas kimerítők mindkét almintában szignifikánsan nagyobb eséllyel helyezkednek el, mint a nem házasok. A májusi kimerítők paraméterértéke valamivel magasabb, mint az áprilisi kimerítőké, a különbség azonban itt is csekély. A kistérségi munkanélküliségi ráta emelkedése mind az áprilisi, mind a májusi kimerítők elhelyezkedési esélyeit szignifikánsan rontja, az áprilisi almintára kapott paraméter valamivel alacsonyabb, az eltérés azonban jelentéktelen.

A nőkre áttérve, az életkori csoportokra kapott becslések közül egyik sem szignifikáns. Az iskolai végzettség esetében a három legalacsonyabb végzettségi fokozat paraméterei mindkét almintában szignifikánsak, értékük a várakozásainknak megfelelő sorrendet tükrözi (magasabb iskolai végzettség relatíve magasabb elhelyezkedési esélyekkel jár együtt), s a paraméterek rendre alacsonyabbak a májusi kimerítők körében. A szabályozás változásának hatására tehát romlottak az adott iskolai végzettséggel rendelkező kimerítők elhelyezkedési esélyei. Hozzátehetjük: a hatások különbsége itt is igen csekély. A felsőfokú végzettségűek paramétere az áprilisi almintában szignifikáns és pozitív, a májusiban pedig nem szignifikáns, azaz a felsőfokú végzettségűek relatív elhelyezkedési esélyei is romlottak. A kistérségi munkanélküliségi ráta emelkedése az áprilisi kimerítők elhelyezkedési esélyeit negatívan, a májusi kimerítőkét viszont nem befolyásolja. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy az új szabályozás bevezetése után a munkaerő-piaci környezet romlása kevésbé rontja az elhelyezkedési esélyeket, mint bevezetése előtt.

Vizsgálatunk eredményei szerint tehát vannak arra utaló jelek (elsősorban a férfiaknál), hogy a szabályozás javított bizonyos csoportok relatív elhelyezkedési esélyén, s hogy mérsékelte a kedvezőtlenebb munkaerő-piaci környezet – a magasabb munkanélküliségi ráta – elhelyezkedési esélyeket rontó hatását. Vannak ugyanakkor arra utaló jelek is (elsősorban a nőknél), hogy a szabályozás rontott bizonyos csoportok relatív elhelyezkedési esélyein. A hatások azonban túlságosan csekélyek, semhogy e tekintetben egyértelmű ítéletet mondhatnánk a szabályozásváltozásról.

## 5.5. Az aktív korú állástalanok rendszeres segélyezésének és közcélú foglalkoztatásának önkormányzati tapasztalatai

FAZEKAS KÁROLY

2000. május elsejével megszűnt a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, és változtak a munkanélküliek rendszeres szociális segélyezésére vonatkozó egyes rendelkezések.

Önkormányzati hatáskörbe került a munkanélküli járadékra vagy a munkanélküliek jövedelempótló támogatására való jogosultságukat kimerítő, illetőleg a munkaügyi központ helyi kirendeltségével legalább egy évig együttműködő és jövedelmi-vagyoni helyzetük alapján erre rászoruló munkanélküliek *rendszeres szociális segélyezése*.<sup>87</sup> Önkormányzati kötelezettség továbbá, hogy a rendszeres szociális segélyt kérelmezőknek – a már korábban is létező *közhasznú*, illetőleg *közmunka* programok vagy a törvénymódosítás során létrehozott új foglalkoztatási forma: a *közcélú foglalkoztatás* keretében – legalább harminc napra *közfoglalkoztatást* szervezzenek. Közcélú foglalkoztatási kiadásaik fedezésére jelentős költségvetési forrást csoportosítottak át az önkormányzatoknak.<sup>88</sup>

2000. május elseje óta csak azok részesülhetnek az *aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyében*, akik a törvényben szabályozott feltételekkel felajánlott közfoglalkoztatási lehetőséget elfogadják. Ha az önkormányzat nem tud ilyen lehetőséget felajánlani, rászorultság esetén rendszeres szociális segélyt kell megállapítania. Az előírások szerint ehhez a segélyigénylőknek nyilvántartásba kell vétetniük magukat az önkormányzatnál, együtt kell működniük jogosultságuk felülvizsgálatában, el kell fogadniuk az önkormányzat vagy a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott megfelelő munkalehetőséget, illetőleg részt kell venniük a szociális helyzetükhöz és egészségi-mentális állapotukhoz igazodó, az önkormányzat rendeletében meghatározott „rehabilitációs” – felkészítő, átképző – programban.

A változtatások legfontosabb indoka a „*segély helyett munkát*” elv érvényesítése volt. Kezdeményezői feltételezték, hogy a szigorítások hatására felgyorsul a tartós munkanélküliek foglalkoztatásba áramlása, bővül az önkormányzati szervezésű közfoglalkoztatásban részt vevők száma, s a tartós munkanélküliek támogatási rendszereiből kiszorulnak a potyautasok: akik elfogadható indok nélkül visszautasítják a számukra felajánlott együttműködési, foglalkoztatási lehetőséget.

Jóllehet a Szociális Törvényben előírt feladatok minden önkormányzatra egyformán kötelezőek, e feladatok nagysága és jellege s az önkormányzatok által mozgósítható szervezeti és anyagi erőforrások településenként roppant eltérőek. A lakónépesség létszámában, a munkanélküliségi rátában, a tartós munkanélküliek arányában és összetételében meglévő eltérések mellett jelentős különbségek vannak a települések gazdasági, intézményi adottságai-

ban, a szociális környezet jellemzőiben, a fekete munka lehetőségeiben és a feladatokat és a lehetőségeket befolyásoló számos más tényezőben. A törvénymódosítások előkészítői ennek ellenére úgy vélték, hogy az önkormányzatok, az irányításuk alá tartozó intézmények és a velük együttműködő szervezetek (megyei munkaügyi központok és azok kirendeltségei, iskolák, civil szervezetek, közigazgatási hivatalok) a számukra nyújtott útmutatások alapján képesek lesznek a rendelkezésükre álló erőforrásokkal végrehajtani a törvényben előírt feladataikat.

2001 júliusában lezárult kutatásunkban,<sup>89</sup> amelynek főbb megállapításait és következtetéseit adjuk itt közre, a rendszeres szociális segélyezettekre és a közfoglalkoztatási programok részvevőire vonatkozó nyilvántartások, a települési önkormányzatok körében végzett kérdőíves felvétel, négy megye 15 önkormányzatánál készített esettanulmányok, valamint a munkaügyi központok és kirendeltségek vezetőivel folytatott interjúk és a tőlük kapott írásos értékelések alapján azt vizsgáltuk, hogy a rendszeres szociális segélyezés és a közcélú munka jellemzői az önkormányzatoknál mennyiben feleltek meg a támogatási rendszer átalakításával kapcsolatos várakozásoknak. Vizsgálatunkban egy éven át követtük nyomon a 2000. májusi törvénymódosításokat követő fejleményeket.

### *Vizsgálati eredmények*

A módosításokat követő egy évben az előzetes várakozásokhoz képest kevesebben áramlottak be az aktív korú munkanélküliek rendszeres szociális segélyezésébe. A tartós munkanélküliek csoportjában csökkent az ellátottak (jövedelempótló támogatásban, illetőleg rendszeres szociális segélyben részesülők) létszáma, amit csak részben ellensúlyozott az önkormányzati közfoglalkoztatásban részt vevők számának növekedése.

A módosítások nem csak a potyautasokat, de a rászorultak egy részét is kiszorították a munkanélküliek támogatási rendszeréből. A megyei munkaügyi központok jelentései és a járadékból kilépők újraelhelyezkedésére vonatkozó elemzések egyaránt azt mutatják, hogy a vizsgált időszakban nem növekedett a járadékot kimerítők és az ellátásból kilépők közül állásba kerülők száma, így a segélyezésből kiszorulók részben a nem támogatott munkanélküliek, részben a munkaerőpiacról kiszorult inaktív állapotukat gyarapították.

Vizsgálatunk tapasztalatai szerint az önkormányzatok döntő többsége nem készült fel időben a közcélú foglalkoztatás megszervezésével kapcsolatos feladatok végrehajtására. 2000 májusában az ország 3156 települési önkormányzata közül mindössze 190-ben indult közcélú foglalkoztatás, s bár a közcélú foglalkoztatást szervező települések száma az év végére a májusi hatszorosára nőtt, így is alig haladta meg a települések számának egyharmadát. Az év során az önkormányzatok a közcélú foglalkoztatás finanszírozására szolgáló keretnek mindössze 32 százalékát használták fel.

89 „Az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyezésének és a közcélú foglalkoztatás bevezetésének tapasztalatai az önkormányzatoknál” című kutatás a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének megbízásából indult „A munkanélküli támogatási rendszer átalakításának hatásvizsgálata” c. kutatási program keretében folyt Fazekas Károly, Köllő János és Simonyi Ágnes közreműködésével.

A rendszeres szociális segélyezésbe való beáramlás és a közcélú foglalkoztatásban való részvétel országos átlagadatai mögött jelentős különbségek rejlenek. A járadékot és jövedelempótló támogatást kimerítők 2000 májusa után a települések egy részében szinte mind beáramlottak a rendszeres szociális segélyezésbe, a települések más részében szinte mindnyájan kikerültek a munkanélküliek támogatási rendszeréből. A települések jelentős része egyáltalán nem szervezett közcélú foglalkoztatást a rendszeres szociális segélyezettek számára, más részük minden rendszeres szociális segélyt igénylőnek fel tudta ajánlani az önkormányzati közfoglalkoztatásban való részvétel lehetőségét.

Az 5.14. táblázatban közölt legfrissebb – 2001. júniusi – adataink szerint a települések 19,4 százalékában nem volt egyetlen rendszeres szociális segélyezett személy sem, és a rendszeres szociális segélyezést folytató települések 46,5 százalékában nem volt közcélú foglalkoztatott. Az egy önkormányzathoz tartozó rendszeres szociális segélyezettek legmagasabb száma 3846, a közcélú foglalkoztatottaké 339 fő volt.

**5.14. táblázat: A rendszeres szociális segélyezésben és a közcélú foglalkoztatásban való részvétel különbségei az önkormányzatok között**

	Min.	Max.	Átlag	Átlagos eltérés	Összesen eltérés	Alsó kvartilis	Felső kvartilis
Rendszeres szociális segélyezett (RSZS) <sup>a</sup>	0	3 846	27,52	94,92	86 885	0,29	92,34
Közcélú foglalkoztatott <sup>a</sup>	0	339	4,06	12,50	12 812	0,00	13,26
100 aktív korú lakosra eső RSZS <sup>a</sup>	0	43,27	2,9	4,15	-	0	8,56
Egy RSZS-re eső közfoglalkoztatott <sup>a</sup>	0	36	0,32	1,025	-	0	1,05
Egy járadékot, jövedelempótló támogatást kimerítőre eső RSZS belépő <sup>b</sup>	0	4	0,33	36,15	-	0	0,82
Egy járadékot, jövedelempótló támogatást kimerítőre eső közfoglalkoztatott <sup>b</sup>	0	9	0,28	0,62	-	0	0,92

<sup>a</sup> 2001 júniusi adat (TÁKISZ adatbázis). <sup>b</sup> 2001 márciusi adat (OMKMK adatbázis).

A rendszeres szociális segélyben részesülők 100 aktív korú lakosra jutó átlagos száma országosan 2,9 fő, ugyanakkor a települések felső kvartilisában 8,6 fő, maximumértéke pedig 43,3 fő. A közcélú foglalkoztatottak átlagosan a rendszeres szociális segélyezettek egyharmadát teszik ki, ugyanakkor a települések alsó kvartilisában egyetlen közcélú foglalkoztatott sincs, míg a felső kvartilisban többen vannak a rendszeres szociális segélyezetteknél. A közcélú foglalkoztatás finanszírozására elkülönített keretükből a települések 48,8 százaléka 2000-ben egyetlen forintot sem használt fel, 5,4 százalékuk több mint 90 százalékot. Hasonlóan nagy különbségeket mutatnak az ellátási jogosultságukat kimerítők és a rendszeres szociális segélyezésbe, va-

lamint a közcélú foglalkoztatásba beáramlók létszámára és arányaira vonatkozó OMKMK adatok.

A rendszeres szociális segélyezés és a közcélú foglalkoztatás e kirívó egyenlőtlenségei mögött a települések roppant eltérő adottságai állnak. A kistelepek döntő többségében nincs a közcélú foglalkoztatás szervezésére szolgáló önkormányzati részleg, s csak a legnagyobb településeken léteznek a többségükben egészségi, mentális, családi problémákkal megterhelt tartós munkanélküliek speciális támogatására alkalmas családsegítő szolgálatok, civil szervezetek, oktatási intézmények.

A rendszeres szociális segélyezésből való tömeges kiszorulás fontos okaként említhető a jogosultság vagyoni-jövedelmi kritériumainak megszigorítása, a rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való nyilvántartásának gyakorlata s a minimum 30 napos közfoglalkoztatási kötelezettség bevezetése.

A települési önkormányzat annak állapíthat meg rendszeres szociális segélyt, aki kimerítette a munkanélküli járadékra, illetőleg a munkanélküliek jövedelem pótló támogatására való jogosultságát, keresőtevékenységet nem folytat, havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 70 százalékát, családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének legfeljebb 80 százaléka,<sup>90</sup> és sem neki, sem háztartása más tagjának nincsen vagyona. Az esettanulmányok készítése során megkérdezettek általában túl szigorúnak tartották a rendszeres szociális segélyezés jövedelmi vagyoni jogosultsági kritériumait, és kevesellték az önkormányzatok mérlegelési lehetőségét e kritériumok alkalmazásában.

Különösen érzékenyen érintette a rendszeres szociális segélyt igénylőket a minimálbér 40 ezer forintra emelése, mivel a jogosultságot meghatározó egy főre eső családi jövedelem határa nem a minimálbérnek, hanem az öregségi nyugdíjnak a függvényében van meghatározva. Így azokban a családokban, ahol legalább egy minimálbéren kereső családtag volt, a korábbi jogosultak egy része elveszítette jogosultságát. A jövedelemhatár fölél esők többsége kikerül az ellátórendszerből, és ha módja van rá, fekete munkát vállal.

Felmérésünk szerint az önkormányzatok közel egyharmada él azzal a Szociális Törvény adta lehetőséggel, hogy a folyósított rendszeres szociális segély összegét hagyatéki teherként nyilvántarthatják, és a hagyatéki eljárás során ráterhelhetik a segélyezett tulajdonában lévő ingatlanra. Konkrét feltételei és mértéke változatos: néhol a segélyfolyósítás megkezdésétől végig száz százalékos mértékben alkalmazzák, másutt csak a folyósítás hetedik hónapjától vagy éppen hetedik évétől, de attól kezdve szintén száz százalékos mértékben, ismét másutt a folyósítás kezdetétől ugyan, de csak 25 százalékos mértékben. Az önkormányzati adatlap információi szerint a hagyatéki teher bejegyzését alkalmazó önkormányzatok töredéke vizsgál az ingatlan meglétén kívül egyéb szempontokat is az eljárás során.

90 Ez 2000-ben 13 280, 2001-ben 14 648 forint volt.

A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való nyilvántartásának lehetősége – mint az esettanulmányok készítői közül többen is megjegyezték – tág teret ad az önkormányzatoknak arra, hogy elriasszák potenciális segélyigénylőik egy részét. Ezt az 5.15. táblázat adatai is igazolják: a hagyatéki teher bejegyzését nem alkalmazó önkormányzatoknál csaknem kétszer akkora a kimerítők közül a rendszeres szociális segélyezésbe áramlók aránya, mint a bejegyzést alkalmazó önkormányzatoknál.

**5.15. táblázat: 100 munkanélküli járadékra vagy jövedelempótló támogatásra való jogosultságát kimerítőre jutó RSZS belépő (2000. május 1. – 2000. október 31.)**

	Átlag	N
Hagyatéki teher bejegyzés nincs	21,3	1 815
Hagyatéki teher bejegyzés van	11,5	885
Nem tudja	8,9	174
Összesen	17,5	2 874

Forrás: Önkormányzati adatlap.

A segélyjogosultság jövedelmi-vagyoni kritériumainak megszigorítása és a segélykifizetések hagyatéki teherként való bejegyzésének gyakorlata mellett a rendszeres szociális segélyezésből való kiszorulás harmadik fontos okaként említettük az imént a minimum harminc napos közfoglalkoztatási kötelezettség bevezetését. A közcélú foglalkoztatást elutasítók döntő többsége, értesülve a rendszeres segélyhez jutás e feltételéről, be sem adja igénylését, így létszámukról nincsenek adataink. Az esettanulmányok és a megyei munkaügyi központok jelentései mindenesetre arra utalnak, hogy a közcélú foglalkoztatás elutasítása a szakképzettek, közép- és felsőfokú végzettségűek között a leggyakoribb, akik méltatlannak és megalázónak tartják a közterületen végzendő, tipikusan segéd- és betanított jellegű munkát. Mások elfogadják ugyan a közcélú foglalkoztatás kötelezettségét, többségük mégsem áll munkába, elsősorban egészségi okokra hivatkozva. Átlagon felüli az elutasítók aránya a viszonylag alacsony munkanélküliségű és a fekete munkára nagyobb lehetőségeket kínáló régiókban.

Jelentéseik és a velük készült interjúk tanúsága szerint a megyei munkaügyi központok vezetőinek többsége is úgy látta, hogy megyéjében az elmúlt évben nem növekedett a tartós munkanélküliségből foglalkoztatásba lépők száma. Néhány megyéből – elsősorban a kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetben lévő nyugat-dunántúli régióból – ugyanakkor arról értesültünk, hogy a munkanélküli járadékból, illetőleg jövedelempótló támogatásból kiáramlók egy része, elkerülendő a jövedelempótló támogatásnál kedvezőlembb feltételeket nyújtó rendszeres szociális segélyezést, a korábban meg-

szokottnál intenzívebben keres állást, és egy részük el is tud helyezkedni. Néhány megyei igazgató arra is utalt, hogy ezt a folyamatot erősítette 2001. januártól a minimálbér negyvenezer forintra emelése azáltal, hogy megnövelte a rendszeres szociális segély és az elhelyezkedés esetén elérhető bér közötti különbséget.

Említést érdemel, hogy a rászorultak egy része a „szociális segélyt” a „munkanélküli járadéknál” és a „jövedelempótló támogatásnál” rosszabbul csengő, megbélyegző elnevezésnek tartja, és szegényérzetből rászorultsága ellenére sem nyújt be segélykérelmet. Főleg kistelephelyeken tart sokakat vissza a segély igénylésétől a személyes ismertség, az önkormányzati alkalmazottakkal való elkerülhetetlen személyes kapcsolat. Több megyei jelentés is megemlítette, hogy nem csak a minimum 30 napos közfoglalkoztatási kötelezettségnek, de az önkormányzatokkal, illetve az általuk kijelölt szervezetekkel való együttműködési kötelezettségnek is van elriasztó hatása. Az ügyfelek egy része pedig lustaságból nem vállalja vagy figyelmetlenségéből nem teljesíti az együttműködés során elvárt kötelezettségeket, így zárva ki magát a segélyezésből. A járadékot, jövedelempótló támogatást kimerítő, de rendszeres szociális segélyt nem igénylő munkanélküliek jelentős része ugyanakkor a megyei jelentések szerint továbbra is együttműködik a kirendeltségekkel, számítva az így elérhető támogatásokra.

A közcélú foglalkoztatás alkalmazása és hatása nagymértékben függ a település jellemzőitől: méretétől, jogállásától, a helyi gazdaság, a helyi munkaerőpiac állapotától, a fekete gazdaság súlyától, a tartós munkanélküliek összetételétől s nem utolsósorban az önkormányzat segélyezési politikájától. A kistelephelyek jelentős részében nincs vagy alig akad segélyigénylő, hiányoznak a közcélú foglalkoztatás szervezésére alkalmas intézmények, nincsenek foglalkoztatók, magasak a foglalkoztatás szervezésének fajlagos költségei. Közcélú foglalkoztatást elsősorban a városok és nagyobb községek önkormányzatai szerveztek.

A rendelkezésünkre álló települési adatok módot nyújtottak arra, hogy a segélyezésbe való beáramlás, illetve a közcélú foglalkoztatás mértékét meghatározó tényezők egy részét (településméret és -típus, a munkanélküliek aránya, a közhasznú foglalkoztatás mérete, a segélykifizetések hagyatéki teherkénti bejegyzése) a kereszthatásokat kiszűrve, regressziós számítással is elemezzük. Kétlépcsős regressziós becslésünk első lépcsőjében a közcélú foglalkoztatás szervezésének intenzitását, azaz az egy rendszeres szociális segélyezettre eső közcélú foglalkoztatottak számát (KÖZCÉLÚARÁNY), a második lépcsőben a rendszeres szociális segélyezésbe való beáramlás intenzitását (SEGÉLYARÁNY) befolyásoló tényezőket számszerűsítettük. Az elemzésbe vont magyarázóváltozókról és várt hatásirányukról az 5.16. táblázat tájékoztat.



## 5.16. sz. táblázat: A regressziós becslés magyarázó változói és várt hatásuk

## 1. becslés

Függő változó: KÖZCÉLÚARÁNY (egy rendszeres szociális segélyezettre eső közcélú foglalkoztatott 2000. május 1. – október 31. között)

Független változó	Független változó tartalma	A várt hatás	A várt hatás magyarázata
U	100 aktív korú lakosra jutó regisztrált munkanélküli	+	A magas munkanélküliségű településeken nagyobb az igény a közcélú foglalkoztatásra.
LAKÓ	Lakónépesség száma 1999-ben	+	A nagyobb településeken nagyobb anyagi és szervezeti erőforrások állnak az önkormányzatok rendelkezésére.
RSZS	A rendszeres szociális segélyezettek abszolút száma	-	Azonos relatív KC/RSZS arány elérése sokkal többbe kerül azokon a településeken, ahol nagyobb az RSZS létszám.
KH99	Létezett közhasznú foglalkoztatás 1999-ben a településen (dummy)	+	Ahol létezett 1999-ben közhasznú foglalkoztatás, ott van tapasztalat, és van a közfoglalkoztatás szervezésével foglalkozó személy vagy szervezet.

## 2. becslés

Függő változó: SEGÉLYARÁNY (egy járadékot/jövedelempótló támogatást kimerítőre eső rendszeres szociális segélyezett 2000. május 1. – október 31. között)

Független változó	Független változó tartalma	A várt hatás	A várt hatás magyarázata
U	100 aktív korú lakosra jutó regisztrált munkanélküli	+	A magas munkanélküliségű településeken a kiáramlók jobban rászorulnak a segélyre.
HAGYATÉK	Az önkormányzat alkalmaz hagyatéki teher bejegyzést (dummy)	-	A hagyatéki teher bejegyzése elriasztja még a rászorultakat egy részét is.
KÖZCÉLÚ-ARÁNY	Egy rendszeres szociális segélyezettre eső közcélú foglalkoztatott	-	A közcélú foglalkoztatási kötelezettség elriasztja a jogosultak egy részét a rendszeres szociális segélyezéstől.
FALU	A település jogállása község (dummy)	-	A falvakban a személyes ismertség miatt egyrészt a jogosultak egy része nem vállalja a megbélyegzőnek érzett „segélyezett” státust, másrészt nehezebb potyautasnak lenni.

A számítás eredményeit összefoglaló 5.17. táblázat tanúsága szerint két-egyenletes modellünk, melyet a Zellner-féle látszólagosan független regressziók módszerével egy lépésben becsülhettünk,<sup>91</sup> mindegyik magyarázóváltozóra a várakozásunknak megfelelő előjelű együtthatót eredményezett, s bár a KÖZCÉLÚARÁNY változót nem túl jól magyarázza, a SEGÉLYARÁNY-t igen, és a becsült értékektől való eltérések egymástól függetlenek.

5.17. táblázat: A regressziós becslés eredményei

Becslés	N <sup>a</sup>	Vált.	RMSE	“R-sq”	F	P
SEGÉLYARÁNY	2 198	5	16,5945	0,3964	360,9719	0,0000
KÖZCÉLÚARÁNY	2 198	5	52,3627	0,0419	24,23 012	0,0000

Együttható	Standard hiba	t	P>  t	[95% Conf. Interval]		
SEGÉLYARÁNY becslése						
közcélúarány	0,0198	0,0067	-2,944	0,003	-0,0330	-0,0066
u	1,6664	0,0477	34,931	0,000	1,5728	1,7599
falv	-2,6441	1,2966	-2,039	0,042	-5,1868	-0,1014
hagyaté	-4,2334	0,7791	-5,434	0,000	-5,7612	-2,7056
cons	4,9554	1,3526	3,664	0,000	2,3029	7,6079
KÖZCÉLÚARÁNY becslése						
u	-1,0669	0,1517	-7,035	0,000	-1,3643	-0,7694
lakó	0,3947	0,1442	2,737	0,006	0,1118	0,6775
rszs	-0,0837	0,0211	-3,973	0,000	-0,1250	-0,0424
kh99	10,4666	2,9190	3,586	0,000	4,7422	16,1909
cons	33,0967	3,1310	10,571	0,000	26,9567	39,2367
Correlation matrix of residuals						
segélyarány	közcélúarány					
SEGÉLYARÁNY	1,0000					
KÖZCÉLÚARÁNY	0,0149	1,0000				
Breusch-Pagan test of independence: $\chi^2(1) = 0,489$ , Pr = 0,4844						

<sup>a</sup> A települések közül kihagytuk a mintából Budapestet, továbbá négy szélsőséges (200 feletti) SEGÉLYARÁNY-ú és kilenc szélsőséges (500 feletti) KÖZCÉLÚARÁNY-ú települést, valamint azokat a településeket, amelyekről hiányoztak a szükségesség adatok.

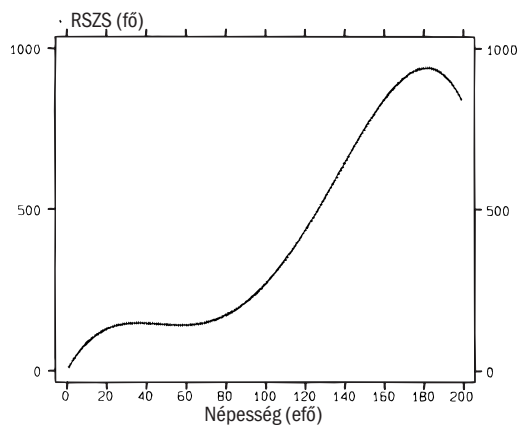
Az összes többi magyarázóváltozó átlagos értékét helyettesítve be a SEGÉLYARÁNY-ra kapott regressziós függvénybe, láthatólag 4,2 százalékkal csökkent a SEGÉLYARÁNY-t a hagyatéki teher bejegyzésének alkalmazása, 2,6 százalékkal, ha a település falu, s 9,3 százalék ez az arány az átlagosnál szórásnyival kisebb és 32,6 százalék az átlagosnál szórásnyival nagyobb munkanélküliség esetén. A KÖZCÉLÚARÁNY hatása a SEGÉLYARÁNY-ra a várt irányú, de gyenge: az átlagosnál szórásnyival kisebbről szórásnyival na-

91 Lásd a STATA SUREG parancshoz kapcsolódó leírást a StataCorp. Stata Statistical Software: Release 6.0. College Station, 1999. kézikönyvben.

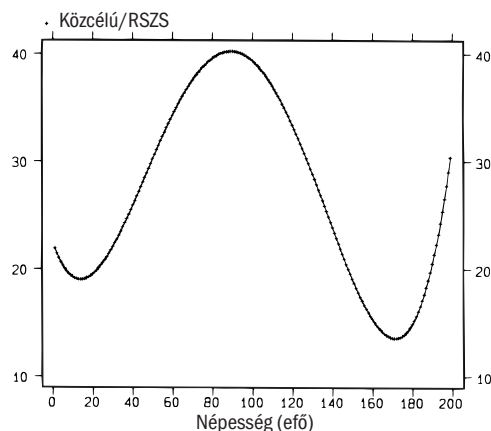
gyobbra növekvő KÖZCÉLÚARÁNY a SEGÉLYARÁNY-t mindössze 3 százalékponttal, 19-ről 22 százalékra növeli. Ez összhangban van azzal a tapasztalattal, hogy a közcélú foglalkoztatás elriasztó hatása nagymértékben függ attól, van-e a településen a munkanélküli járadékra vagy jövedelem-pótló támogatásra való jogosultságot kimerítő számú bármiféle munka-lehetőség.

Tíz százalékos munkanélküliségi arányt, húsz fős RSZS létszámot és 25 ezres lakónépességet véve viszonyítási alapul, a KÖZCÉLÚARÁNY-ra kapott regressziós függvény szerint öt százalékos munkanélküli aránynál a KÖZCÉLÚARÁNY öt, 25 százalékosnál hatvan százalék; tíz fős RSZS létszámnál 32, száz fősnél 24 százalék. A településméret KÖZCÉLÚARÁNY-t növelő és RSZS létszámot csökkentő hatását figyelembe véve, az 5.8. ábrán látható szimulációs eredményeket kaptuk.

### 5.8. ábra: A településméret, a szociális segélyezettek száma és a közcélú foglalkoztatásba bevontak segélyezetteken belüli aránya közötti összefüggések negyedfokú polinommal becsült görbéi



Segélyezettek és népesség



Közcélú/segélyezett arány és népesség  
(az [1] modell alapján, 10% munkanélküliség esetén,  
ha a településen korábban nem volt közhasznú munka)

A két ábramező közül a jobb oldali szeszélyesen kanyargó görbéje érdemel elsősorban figyelmet. Eszerint a településméret növekedésével a becsült KÖZCÉLÚARÁNY egy darabig (kb. 90 ezer fős lakónépességig) növekszik, e fölött jelentősen csökken, majd a települési méretskála végén, a legnagyobb városokban ismét meredeken emelkedik. A görbe által jelzett összefüggés kézenfekvő magyarázata, hogy miközben a településméret növekedésével bővülnek a közcélú foglalkoztatásra rendelkezésre álló erőforrások, növekszenek a koordinációs költségek is, és gyakoribbá válnak a visszautasítások, amit csak a legfejlettebb anyagi és szervezeti kapacitásokkal rendelkező nagyvárosok képesek ellensúlyozni.

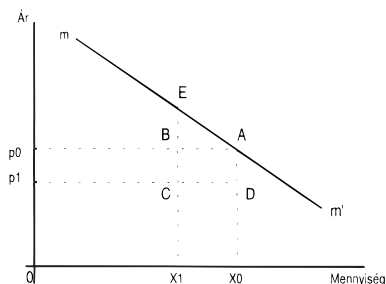
2001-ben jelentősen felgyorsult a közcélú foglalkoztatás bővülése, aminek eredményeképpen a közcélú foglalkoztatottak száma 2001 júniusára a rendszeres szociális segélyezettek 15 százalékára emelkedett.

A közcélú foglalkoztatás bérköltségeit és dologi költségeinek jelentős részét fedező havi 3000 Ft/főre – az előző évi kétszeresére – növelt finanszírozási támogatás mellett szerepet játszhatott e gyorsulásban az ún. kirendelés lehetősége, ti. hogy a közcélú foglalkoztatott az önkormányzattal együttműködési megállapodást kötött szervezetekhez – iskolákhoz, óvodákhoz, szociális intézményekhez, alapítványokhoz – rendelhető ki munkavégzésre. Ezáltal nemcsak kommunális jellegű segédmunkákban, hanem szakképzettséget igénylő, illetőleg nem fizikai munkakörökben is mód nyílik közcélú foglalkoztatásra. Emellett a minimálbér negyvenezer forintra emelése különösen a kedvezőtlen adottságú régiók munkanélküliei számára kifejezetten vonzóvá tette a közcélú munkát, ami az elutasítások számának csökkenésében, illetőleg azok növekvő számában is tükröződik, akik korábban nem kaptak munkanélküli ellátást, és kifejezetten a közcélú foglalkoztatásra való jogosultság megszerzéséért vállalják az együttműködést a munkaügyi kirendeltségekkel.

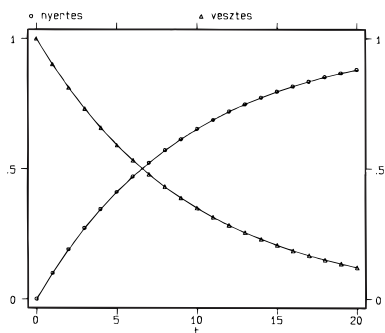
Ez a folyamat ugyanakkor tovább növelte a települések közötti egyenlőtlenségeket. Miközben a kedvezőbb adottságú, nagyobb önkormányzatok jelentős része már az év közepére túllépte a közcélú foglalkoztatás finanszírozására szolgáló keretét, a kistelepülések többsége továbbra sem tud közcélú foglalkoztatást szervezni, elveszítve e célra elkülönített forrásait. Ez annál sajnálatosabb, mivel a közcélú foglalkoztatásra szolgáló normatívával való jában nem bővültek az önkormányzatok gazdálkodásába bevonható erőforrások, hiszen a keretet más önkormányzati és foglalkoztatáspolitikai forrásokból csoportosították át. Emellett a közcélú foglalkoztatás az esetek döntő részében alkalmatlannak bizonyul a legfontosabb cél megvalósítására: a normál (nem támogatott) állásba kerülés elősegítésére. Így a jelenlegi támogatási rendszer tulajdonképpen sem a munkavállalásra képes tartós munkanélkülieknek, sem az arra egészségi-mentális vagy egyéb probléma miatt képtelen, támogatásra szoruló állástalanoknak nem tud megfelelő szolgáltatásokat nyújtani, a rendszer bevezetését kísérő várakozásokkal ellentétben széles körben ösztönözve a fekete munkát.

## JEGYZETEK

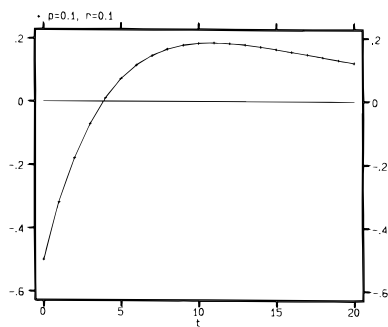
J.1.1. Pauly (1974) érvelésének magvát az alábbi ábra mutatja, melyen  $m$ - $m'$  egy magas kockázatú ügyfél (M) keresleti görbéje. Az alacsony kockázatú (A) ügyfél  $p_0$  áron  $X_1$ , M pedig  $X_0$  egység biztosítást vásárol. A kötelezően megvásárlandó egységes  $X_1$  kvóta bevezetésekor az ár csökken ( $p_1$ -re), mert M részaránya csökken a kötvény-portfólióban. Az A ügyfél továbbra is a korábbi mennyiséget vásárolja, alacsonyabb áron. Az M ügyfél által kötött biztosítás értékének csökkenését az  $X_0AEX_1$  idom területe érzékelteti (ebből az ABE idomé a fogyasztói többlet csökkenését), míg kiadásának csökkenését az  $X_0CBX_1$  és  $p_0CBp_1$  téglalapok területének összege. Pauly bizonyítja (i.m. 57. old.), hogy lehetséges az értékcsökkenést meghaladó kiadáscsökkenés.



J.1.2. A nyertesek és vesztesek arányát  $p = 0,1$  feltételezésével a bal oldali ábra mutatja. A várható nyereményt a (szubjektív) idő függvényében a jobb oldali görbe jelzi  $N = 1$ ,  $V = -0,5$ ,  $p = 0,1$  és  $r = 0,1$  diszkontráta esetén. A várható nyeremény diszkontálatlan értéke:  $pS(1-p)^iN - V(1-p)^i = N - (N + V)(1-p)^i$ ,  $i = 1, 2, \dots, t-1$ , a  $t$ -ik évről nézve.



A nyertesek és vesztesek aránya az idő függvényében



A vesztes csoportban lévők várható diszkontált nyereménye az idő függvényében

Az átalakulástól remélhető nyeremény jelenértékét a görbe feletti terület (vesztés a 0–5. évben) és a görbe alatti terület (nyereség a 6. évtől) összege adja. Végés horizont esetén a veszteség meghaladhatja a nyereséget, ezért a reform befagyasztása (zérus nyeremény) a kedvezőbb. (Az 1.3. ábrát azzal a feltételezéssel rajzoltuk meg, hogy a vesztes csoporton belül évente 20 százalékkal csökken a reformot támogatók aránya.)

## 7. HIVATKOZÁSOK

- ABBRING, J. H., G. J. VAN DEN BERG ÉS J. C. VAN OURS (1999): *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Tinbergen Institution, Amsterdam.
- AGHION, P. ÉS O. J. BLANCHARD (1993): *On the speed of transition in Central Europe*, EBRD Working Paper, No. 6 (July), London.
- AKERLOF, G. (1970): The market for "lemons": Qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 74.
- ARROW, K. (1970): Political and economics evaluation of social effects and externalities, in: J. Margolis (ed.): *The analysis of public output*, Columbia Univ. Press, New York, 11. old.
- ATKESON, A. ÉS P. J. KEHOE (1996): Social insurance and transition, *International Economic Review*, Vol. 37, No. 2 (May), 377–401. old.
- ATKINSON, A. B. ÉS J. MICKLEWRIGHT (1991): Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review. *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 4, 1679–1727. old.
- ATKINSON, A. B. (1981): Unemployment benefits and incentives, in: J. Creedy (ed.): *The economics of unemployment in Britain*, Butterworths, London.
- AUER, P. (2000): *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva.
- BÁNSÁGI GY. (2000): Jogszabályok és intézmények, in: Fazekas Károly (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2000*, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 149–226. old.
- BARDASI, E., A. LASAOSA, J. MICKLEWRIGHT ÉS GY. NAGY (2001): Measuring the generosity of unemployment benefit systems: Evidence from Hungary and elsewhere in Central Europe, *Acta Oeconomica*, Vol. 51, No. 1, 17–43. old.
- BARNES, W. F. (1975): Job search models, the duration of unemployment, and the asking wage: Some empirical evidence, *Journal of Human Resources*, Vol. 10, 230–240. old.
- BOERI, T. (1999): *Transition with labour supply*, The Davidson Institute Working Paper, No. 274 (December), Ann Arbor.
- BRECHLING, F. (1981): Layoffs and unemployment insurance, in: Rosen S. (szerk.): *Studies in labor markets*. Univ. of Chicago Press, Chicago, 187–208. old.
- BRIXIOVÁ, Z. (1997): *On the speed of transition in Central and Eastern Europe: Does on the job search matter?* IMF Working Paper, No. 102, Washington D. C.
- BURDA, M. (1993): Unemployment, labour markets, and structural change in Eastern Europe, *Economic Policy*, Vol. 16 (April), 101–137. old.
- BURDA, M. (1995): Labour market institutions and the economic transformation of Central and Eastern Europe, in: Commander, S. – F. Coricelli (eds.): *Unemployment, restructuring and the labour market in Eastern Europe and Russia*, The World Bank, Washington DC, 331–361. old.
- BURTLESS, G. (1990): Unemployment insurance and labor supply: A survey, in: L. Hansen – J. F. Byers (eds.): *Unemployment insurance – The second half century*, University of Wisconsin Press, 69–107. old.
- CALMFORS, L. ÉS J. DRIFILL (1998): Centralization of wage bargaining and macroeconomic performance, *Economic Policy*, Vol. 21, No. 6, 13–61. old.
- CASTANHEIRA, M. ÉS G. ROLAND (2000): The optimal speed of transition: A general equilibrium analysis, *International Economic Review*, Vol. 41, No. 1, 219–239. old.
- CHADHA, B. ÉS F. CORICELLI (1994): *Fiscal constraints and the speed of transition*, CEPR Discussion Paper, No. 993, London.
- CLARK, K. B. ÉS L. H. SUMMERS (1982): Unemployment insurance and labor market transitions, in: Baily (ed.): *Workers, jobs and inflation*, The Brookings Institution, Washington D.C., 279–324. old.
- CSONTOS L. ÉS TÓTH I. GY. (1998): Fiskális csapdák és államháztartási reform az átmeneti gazdaságban, in: Gács János – Köllő János (szerk.): *A „túlzott központositástól” az átmenet stratégiájáig*, Tanulmányok Kornai Jánosnak, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 367–384. old.
- DEMKÓ O. (2001): *A munkanélküli nyilvántartás idősorai, 1995–2000*, OMKMK, Budapest.
- DEWATRIPONT, M. ÉS G. ROLAND (1992): The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy, *Economic Journal*.
- DEWATRIPONT, M. ÉS G. ROLAND (1996): Transition as a process of large scale institutional change, *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 1, 1–30. old.
- DMOF (1999): *The Danish economy – medium term economic survey*, Ministry of Finance, Copenhagen.
- EUZÉBY, A. (1995): Reduce or rationalize social security contributions to reduce unemployment? *International Labour Review*, Vol. 134, No. 2, 227–242. old.
- FELDSTEIN, M. (1976): Temporary layoffs in the theory of unemployment, *Journal of Political Economy*, Vol. 84, 937–957. old.

- FELDSTEIN, M. (1978): The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment, *American Economic Review*, Vol. 68, 834–846. old.
- FELDSTEIN, M. és J. POTREBA (1984): Unemployment insurance and reservation wages, *Journal of Public Economics*, Vol. 23, 141–167. old.
- FREEMAN, R. (1994): What direction for labour market institutions in Eastern and Central Europe?, in: O. J. Blanchard – K.A. Froot – J.D. Sachs (eds.): *The transition in Eastern Europe*, Vol. 2, The Univ. of Chicago Press, Chicago and London.
- FREY M. (1998): A munkanélküliek ellátása, I–II. rész, *Statistikai Szemle*, 11. és 12. sz.
- GÁBOS A. (1999): *Omnibusz jelentés, 1999 november*, TÁRKI, Budapest.
- GALASI P. (1995): Munkanélküliek munkakínálata és a munkanélküliségi mérőszámok értékelése, *Közgazdasági Szemle*, 3. sz., 236–255. old.
- GALASI P. (1996): Munkanélküliek álláskeresési magatartása, *Közgazdasági Szemle*, 9. sz., 805–815. old.
- GALASI P., LÁZÁR GY. és NAGY GY. (1999): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők*, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. 4, BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- GALASI, P. és GY. NAGY (1999): *Outflows from insured unemployment in Hungary, 1992–1996*, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. 3, BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- GALASI P. és NAGY GY. (2001): *Járadékjogosultság és elhelyezkedési esélyek*, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest, kézirat.
- GIBBONS, R. és L. F. KATZ (1991): Layoffs and lemons, *Journal of Labour Economics*, Vol. 9, 351–380. old.
- GREENWALD, B. (1986): Adverse selection in the labour market, *Review of Economic Studies*, Vol. 53, 325–347. old.
- HAMERMESH, D. (1979): New estimates of the incidence of the payroll tax, *Southern Economic Journal*, April, 1208–1220. old.
- HECKMAN, J. (1979): Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, Vol. 47, 153–161. old.
- ILO (2000): *World Labour Report 2000, Income security and social protection in a changing world*, International Labour Organisation, Geneva.
- JENKINS, S. P. (1995): Easy estimation methods for discrete-time duration data, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 129–138. old.
- JURAJDA, S. és K. TERRELL (2000): *Optimal speed of transition: Micro evidence from the Czech Republic*, The Davidson Institute Working Paper, No. 355 (December), Ann Arbor
- KASPERS, H. (1967): The asking price of labour and the duration of unemployment, *The Review of Economics & Statistics*, Vol. 49, 165–172. old.
- KÉK SZALAG (1993): *Background paper for the Blue Ribbon Commission on unemployment and unemployment-related budget expenditures*, ed. by J. Köllő, based on contributions by K. Fazekas, E. Fülöp, Gy. Nagy and B. Váradi, kézirat.
- KERTESI G. és KÖLLŐ J. (1998): Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben, *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz., 621–652. old.
- KILM (2000): *Key indicators of the labour market*, ILO, Geneva.
- KÖLLŐ J. (2001): *A járadékos munkanélküliek álláskilátásai 1994 és 2001 tavaszán*, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, kézirat.
- KÖLLŐ J. (2001): *A munkanélküli segélyrendszer 2001. évi szigorításának politikai támogatottsága*, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 3. sz., BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- KÖLLŐ J. (2001): *A munkanélküli támogatási rendszer 2000. évi átalakításának lakossági támogatottsága*, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 3. sz. BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- KÖLLŐ J. és NAGY GY. (1995): Bérek a munkanélküliség előtt és után, *Közgazdasági Szemle*, 5. sz., 325–357. old.
- KÖLLŐ J., LÁZÁR GY., NAGY GY. és SZÉKELY J. (1997): *A munkanélküli járadékot kimerítők követéses vizsgálata*, OMK, Budapest.
- KÖLLŐ J. és SEMJÉN A. (1995): A munkanélküli segély mint költség, jövedelem és ösztönző, in: Köllő J. és Gábor L. (szerk.): *Foglalkoztatáspolitikai orvosság és méregtár. Tanulmányok a foglalkoztatáspolitikai eszközzeiről*, T-Twins Kiadó, Budapest, 9–98. old.
- KÖRÖSI, G. (1997): *Labour demand during transition in Hungary. Econometric analysis of Hungarian firms 1986–1995*, Working Paper, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- KÖRÖSI G. (2000): *A vállalatok munkaerő-kereslete*, MTA KTK, kézirat
- LAYARD, R., S. NICKELL és R. JACKMAN (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- LÁZÁR GY. és SZÉKELY J. (1995): *Zárójelentés a munkanélküli ellátásra való jogosultságukat 1994. évben kimerítettek követéses vizsgálatának eredményeiről*, I–II. rész, OMK, Budapest.
- LÁZÁR GY. és SZÉKELY J. (1996): *Részletes jelentés a munkanélküli ellátásra való jogosultságukat 1995. évben kimerítettek követéses vizsgálatának eredményeiről*, I–II. rész, OMMK, Budapest.

- MICKLEWRIGHT, J. és GY. NAGY (1994): Flows to and from insured unemployment in Hungary, *EUI Working Papers in Economics*, No. 41
- MICKLEWRIGHT, J. és GY. NAGY (1999): *The informational value of job search data and the dynamics of search behaviour: Evidence from Hungary*, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. 1, BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- MICKLEWRIGHT, J. és GY. NAGY (1998): *The implications of exhausting unemployment insurance entitlement in Hungary*, Budapest Working Papers on the Labour Market, No. 2, BKÁE – MTA KTK, Budapest.
- MICKLEWRIGHT, J. és GY. NAGY (1998): Segélyezés, életszínvonal és ösztönzés a munkanélküli járadék kimerítése után, *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 401–423. old.
- MICKLEWRIGHT, J. és GY. NAGY (1995): Unemployment insurance and incentives in Hungary: preliminary evidence, in: D. Newbery (ed.): *Tax and benefit reform in Central and Eastern Europe*, CEPR, London.
- NAGY GY. (2000): Munkanélküli-segélyezés Magyarországon a kilencvenes években, *Közgazdasági Szemle*, 10. sz., 799–816. old.
- NAGY GY. és J. MICKLEWRIGHT (1995): A magyar munkanélküli segélyrendszer működése, in: Galasi P. és M. Godfrey (szerk.): *Az átmenet foglalkoztatáspolitikája Magyarországon*, Aula, Budapest, 173–229. old.
- NICKELL, S. és B. BELL (1995): The collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 3 (Spring), 40–62. old.
- OECD (1991): *Employment outlook*, OECD, Paris, September.
- OECD (1991): Unemployment benefit rules and labour market policy, in: *Employment Outlook*, OECD, Paris, July, 199–235. old.
- OECD (1994): *The labour market and social policies review of Hungary*, OECD, Paris
- OECD (1994): Unemployment and related welfare benefits, in: *Job Study*, OECD, Paris, Vol. 2, 171–237. old.
- OECD (1996): Making work pay, in: *Employment Outlook*, Paris, July, 25–58. old.
- OECD (1999): *Benefit Systems and Work Incentives*, OECD, Paris.
- OECD (1999): *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2000): *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OMMK (1999): *Tájékoztató a tartósan munkanélküliek, a járadékot kimerítették, valamint az 1996. és 1997. évi pályakezdeők körében 4 megyében lefolytatott követéses vizsgálatok főbb eredményeiről*, OMMK.
- PAULY, M. V. (1974): Overinsurance and public provision of insurance: The role of moral hazard and adverse selection, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 78, 45–62. old.
- SHAPIRO, C. és J.E. STIGLITZ (1984): Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review*, Vol. 75, No. 5, 1215–1227. old.
- SZIVÓS P. (1996): A munkanélküliek jövedelempótló támogatása, *Statisztikai Szemle*, 11. sz. 894–907. old.
- SZIVÓS P. és MEDGYESI M. (2000): Kereseti és jövedelmi egyenlőtlenségek, in: Fazekas Károly (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2000*, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 117–128. old.
- TARANTELLI, E. (1998): The regulation of inflation and unemployment, *Industrial Relations*, Vol 25, No. 1, 1–15. old.
- TERRELL, K. és V. STORM (1999): Labor market policies and unemployment in the Czech Republic, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, 33–60. old.
- TOPEL, R. (1986): Unemployment and unemployment insurance, in: Ehrenberg, R. J. (ed.) *Research in labor economics*.
- VAN DEN BERG, G., B. VAN DER KLAAUW és J. C. VAN OURS (1999): *Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work*, Tinbergen Institution, Amsterdam.
- VARIAN, H. (1991): *Mikroökonómia középfokon*, KJK, Budapest.
- VROMAN, W. (1990): The aggregate performance of unemployment insurance 1980–85, in: Hansen, L. – Byers J.F. (eds.): *Unemployment insurance – The second half century*, Univ. of Wisconsin Press, 19–47. old.
- WEISS, A. (1990): *Efficiency wages. Models of unemployment, layoffs and wage dispersion*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- YELLEN, J. (1984): Efficiency wage models of unemployment, *American Economic Review*, Vol. 74, 200–225. old.