

4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE

4.1. AZ ÁLLÁSKERESÉS ÖSZTÖNZÉSE EGYÜTTMŰKÖDÉSI FELTÉTELEKKEL

NAGY GYULA



ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

A munkanélküli-ellátásokkal foglalkozó irodalom elsősorban az ellátásra jogosultság feltételeit, az ellátás időtartamát és a segélyek összegét, illetve e körülmények munkaerő-piaci hatásait tárgyalja. Nem mindegy azonban, hogy az ellátásokat hogyan juttatják célba, a jogosultság meglétén túl milyen magatartási követelményeket támasztanak az ellátásban részesülő munkanélküliekkel szemben, és ezeket hogyan ellenőrzik. Nickell és szerzőtársai (2005) az OECD-országok munkanélküliségének hosszú távú alakulását elemezve leírja, hogy a munkanélküli-ellátásokhoz kapcsolt szigorú magatartási szabályok és megszegésük szankcionálása visszafoghatja a tartós munkanélküliség növekedését.

A munkanélküli-ellátások jogosultsági (*entitlement*) szabályai az ellátás folyósításának előfeltételeit határozzák meg. Biztosítási típusú ellátás (járadék) például csak akkor jár, ha az igénylő a munkanélkülivé válás előtt meghatározott ideig dolgozott, és járulékot fizetett, a munkanélküli-támogatásban (segélyben) pedig legtöbbször csak az alacsony jövedelmű háztartásokban élők részesülhetnek. Az ellátáshoz történő hozzájutást e jogosultsági feltételeken túl az úgynevezett indokoltági (*eligibility*) előírások is korlátozzák. Az indokoltági feltételek szerint lényegében azok az ILO-definíciónak eleget tevő munkanélküliek¹ részesülhetnek ellátásban, akik képesek és hajlandók rövid időn belül munkába lépni, és saját maguk is aktívan keresnek munkát. Ennek ellenőrzését szolgálják az ellátást folyósító szervezet különféle előírásai: az ellátásban részesülők a kívánt időpontban kötelesek megjelenni a munkaközvetítőnél, fel kell venniük a kapcsolatot az általuk közvetített munkaadóval, el kell fogadniuk a megfelelőnek minősülő állásajánlatot, csatlakozniuk kell a számukra előírt képzési programhoz stb.²

A közgazdasági modellek előrejelzése szerint a munkanélküli-ellátás mint a nem foglalkoztatottaknak folyósított pénzbeli juttatás a rezervációs bér³ emelésén keresztül csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét, és ezáltal növekszik a munkanélküliség várható időtartama. Ugyanakkor az ellátásban részesülők több erőforrással rendelkeznek a munkakereséshez, aminek következtében javulhat az elhelyezkedés esélye.

Az indokoltági feltételek érvényesítése nagyobb hatással lehet a munkanélküliek jövedelmi helyzetére – és ezáltal magatartására –, mint a segélyösszeg (segély/bér arány) változtatása, mert a szabályok megszegése az

¹ Nincs munkája, aktívan keres állást, és rövid időn belül munkába tudna állni.

² Nemzetközi áttekintést ad az ellátások indokoltági feltételeiről: Scharle (2001) és OECD (2007). Az utóbbi szerint a fejlett országok többsége egyre kiterjedtebb feltételrendszert alkalmaz a regisztrált munkanélküliek aktiválására.

³ Az a bérszint, amely alatt a dolgozó nem vállal munkát.

ellátás teljes összegének elvesztésével járhat. Az indokoltági feltételek két legfontosabb eleme – a munkakeresés előírása és a munkára való készenlét megkövetelése – közvetlenül ösztönzi az elhelyezkedést. Az ellenőrzés „kellemetlensége” (*disutility*) ezenfelül közvetett módon is növelheti a keresési intenzitást, és ezen keresztül az elhelyezkedés esélyét. Ha ez a hatás erős, eltántoríthat az ellátás igénybevételétől is (Grubb 2001).

Az indokoltági feltételek jelentőségének kiemelése látszólag a negatív ösztönzésre teszi a hangsúlyt: az ellátásban részesülők szorosabb ellenőrzése csökkentheti a kétes igénybevételt, és ösztönözheti az elhelyezkedni szándékozók munkakeresési erőfeszítéseit. Ugyanezek az eszközök azonban pozitív ösztönző szerepet is betölthetnek: a rendszeresebb és szorosabb kapcsolattartás a munkaügyi szervezettel több állásinformációhoz juttatja a munkanélkülieket, és segíti őket a megfelelő álláskeresési módszerek alkalmazásában. Ez utóbbi hatás akkor érvényesülhet a legjobban, ha a segélyfolyósítás ügyintézése az állásajánlatok áttekintésével és tanácsadással is párosul. A segélyben részesülők elhelyezkedési készségének és munkakeresésének ellenőrzése tehát negatív és pozitív ösztönzésen keresztül egyaránt növelheti a munkába állás esélyét.⁴

MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOK ÉS KUTATÁSOK

Magyarországon hivatalosan az ellátásban részesülők együttműködési kötelezettségének nevezik az indokoltági előírásokat, és a munkanélküli-járadék bevezetése óta alkalmazzák őket. A járadékban, valamint a szociális segélyben részesülőkkel szemben egyaránt támasztanak indokoltági követelményeket. Az ellátásban részesülő munkanélkülinek rendszeresen meg kell jelennie a munkaügyi kirendeltségen vagy a szociális segélyt folyósító önkormányzat által kijelölt szervezetnél, el kell fogadnia a felajánlott, megfelelőnek minősülő munkahelyet, be kell kapcsolódnia a számára felajánlott képzési programba, saját magának is aktívan keresnie kell állást, és a helyzetében beállott változásokról tájékoztatnia kell a kirendeltséget vagy az önkormányzatot. A járadékszabályok szerint az előírások megszegését a kirendeltségek az enyhébb mulasztások esetében – például a jelentkezés igazolatlan elmulasztása – a járadék felfüggesztésével (szüneteltetésével) szankcionálják, a mulasztás ismétlődése esetén, valamint súlyosabb esetekben pedig – például ha valaki nem fogad el egy állásajánlatot – megvonják a járadékot. A szociális segélyben részesülőknél az indokoltági előírások megszegésének szankcióit az önkormányzatok határozzák meg.⁵

A munkavállalási hajlandóságot közvetlen módon a fenti előírások közül a felajánlott állás kötelező elfogadásával ellenőrizhetik, de e módszer alkalmazásának korlátot szab a bejelentett üres álláshelyek szűkössége. Magyarországon a munkanélküli a különböző közfoglalkoztatási formák keretében felajánlott állást is köteles elfogadni. Támogatott közhasznú munkákon a nyolcvanas évek vége óta alkalmazzák a munkaügyi kirendeltség által közvetített munkanélkülieket, a kilencvenes évek második felében pedig központilag szervezett közmunkákkal, majd 2000-ben a szociális segélyben részesülők számára az önkormányzatok által szervezett közcélú munkával bővült a közfoglalkoztatás. Lényeges változást jelentett az ellátáshoz jutás feltételeiben, hogy 2000-től az

4 A segélyrendszerek ösztönző hatásával foglalkozó munkák elsősorban az ellátások nagyvonalúságára (segélyösszegek és jogosultsági időtartam) koncentráltak, és viszonylag kevés kutatás foglalkozott az ellenőrzés kérdésével. Ilyenek például: Abbring és szerzőtársai (2005) és Boone és szerzőtársai (2007), Mc McVicar (2008), Van den Berg–van der Klaauw (2006).

5 A magyarországi indokoltági feltételekről részletesebben lásd Koltayné (2001), Bánsági (2000) és Frey (2006) írásait

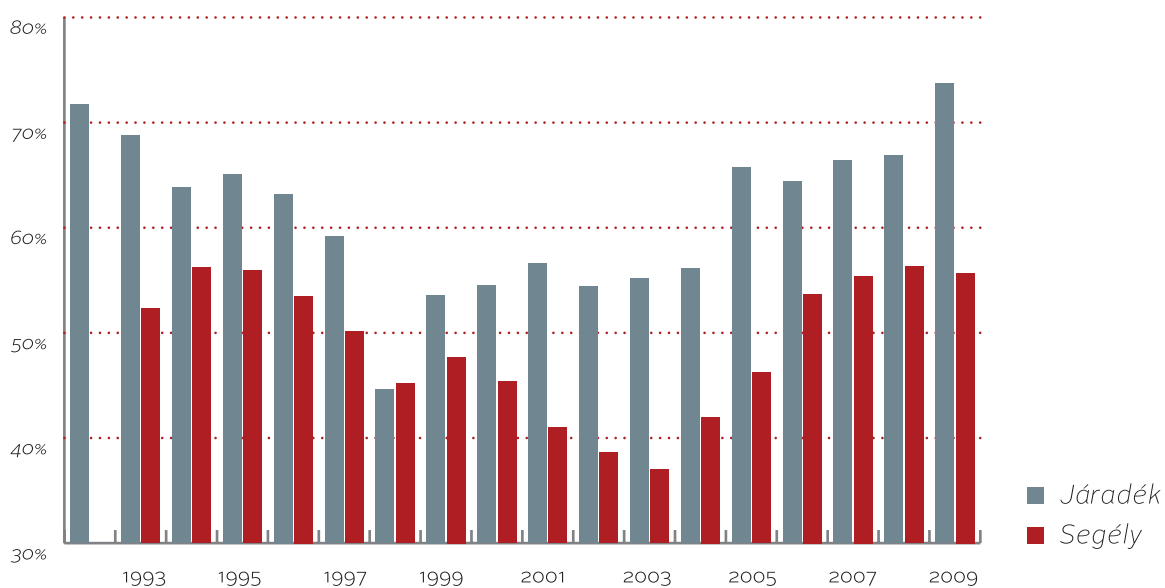
önkormányzati rendszeres szociális segélyt igénylők már a segélyezés megkezdése előtt is kötelesek legalább harmincnapi közfoglalkoztatásban részt venni, amennyiben ilyet fel tudnak nekik ajánlani. Az előírás a munkavállalási készség előzetes ellenőrzését jelenti.

Az indokoltági előírások magyarországi érvényesülésével három kutatás foglalkozott: 2003–2004-ben a járadékban részesülők ellenőrzését vizsgálták (Bódis és szerzőtársai 2005, Micklewright–Nagy 2006 és 2010, Bódis–Nagy 2008), 2007-ben esettanulmányok készültek az önkormányzati szociális segélyezés gyakorlatáról (Nagy 2008, 3. fejezet), 2008-ban pedig a regisztrált munkanélküliek munkakeresésének és elhelyezkedési esélyeinek alakulását vizsgálták a KSH munkaerő-felmérés adatainak segítségével (Galasi–Nagy 2008).

A REGISZTRÁLT MUNKANÉLKÜLIEK ELHELYEZKEDÉSI KÉSZSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE

Az 1. ábra a munkát keresők arányát mutatja a munkanélküli-ellátásban – járadékban vagy jövedelemplótló támogatásban illetőleg szociális segélyben – részesülő munkanélküliek között az 1992–2009 közötti időszakra. Az időszak első felében, 1992 és 2003 között mindkét csoportban nagymértékben csökkent a munkát keresők aránya: míg 1993-ban a járadékosok 69, a szociális ellátásban részesülők 60 százaléka keresett munkát, 1999–2003 között már csak a járadékosok 54–56 százaléka és a szociális ellátásban részesülők 39–48 százaléka. Eszerint romlott az ellátási rendszer „célzottsága” abban az értelemben, hogy a támogatás mind nagyobb arányban jutott munkát nem keresőkhöz.

1. ábra: Az ILO-munkanélküliek aránya a munkanélküli-ellátásban részesülők között (százalék)



Járadék: biztosítási alapú ellátások (munkanélküli-járadék, álláskeresési járadék).
Segély: jövedelemplótló támogatás, rendszeres szociális segély

Forrás: KSH munkaerő-felmérései.

Jelentős változások történtek a munkanélküli-ellátások folyósítási szabályaiban 2000-ben, 2003-ban és 2005-ben. A 2000-es átalakítás főként a tartós munkanélkülieket érintette: a járadék kimerítése után igényelhető jövedelem-pótló támogatást összevonták a (korábban munkaerő-piaci státustól függetlenül igényelhető) rendszeres szociális segéllyel, az igénylést 30 napnyi közmunkához kötötték, az önkormányzatokat arra ösztönözték, hogy szervezzenek közmunkát (Nagy 2001). 2003-ban bevezették az úgynevezett álláskeresési juttatást, amely közvetlenül a munkanélküli-járadék kimerítése után további hat hónapra biztosított – a járadéknál alacsonyabb, fix összegű – ellátást a legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak. Az igénybevétele feltételeként a járadékosoknak együttműködési megállapodást kellett kötniük a munkaügyi kirendeltséggel, amelynek keretében legalább havonta kötelesek voltak felkeresni a kirendeltséget, és beszámolni az önálló álláskeresésről. A járadékosok maguk dönthették el, hogy vállalják-e, vagy sem ezt az együttműködést, annak ellenére, hogy a járadék foglalkoztatási törvényben is szereplő általános feltételei között – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – szerepel az úgynevezett együttműködési kötelezettség, amely az önálló álláskeresést is magában foglalja, és minden járadékban részesülő munkanélküli-re vonatkozik. Az 1. ábra adatai nem utalnak arra, hogy a 2003 közepén bevezetett álláskeresési juttatás javította volna a járadékosok álláskeresését. 2003-ban ugyanannyi járadékban részesülő keresett munkát, mint egy évvel korábban (55 százalék), és 2004-re is csupán egy százalékponttal emelkedett az álláskeresők aránya (56 százalékra), ami nem jelent számottevő változást. A meghosszabbított ellátás (az álláskeresési juttatás) érdekében köthető megállapodás ténye azt sugallta, hogy a megállapodást meg nem kötő munkanélküliek felmentést kapnak az indokoltági feltételeknek való megfelelés alól, cserében azért, hogy lemondanak a meghosszabbított ellátásról. Így az önálló álláskeresést és az elhelyezkedési készséget csak a többletjuttatásért kellett igazolnia az ellátásban részesülő munkanélkülinek. Ez a konstrukció inkább alááshatta, mint javíthatta az indokoltági feltételek érvényesítését az ellátási rendszerben. Sokkal szerencsésebb lett volna az ellátás időtartamát egyéni választástól függetlenül, általánosan kiterjeszteni, és ezzel egy időben az indokoltági feltételeket a korábbinál következetesebben ellenőrizni. E megoldás párosítható a személyre szabott munkakeresési követelmények meghatározásával.

2005-ben a kormányzat éppen ebben az irányban módosította a munkanélküli-ellátások folyósításának szabályait: az átalakított ellátási formákban részesülőknek álláskeresési megállapodást kell kötniük, amelyben rögzítik az önálló keresés módjait: az ellátási formák szerint megkülönböztetett csoportoknak eltérő gyakorisággal, több esetben a korábbinál sűrűbben kell jelentkezniük a kirendeltségen, az együttműködés során rendszeresen be kell számolniuk a megállapodás teljesítéséről, a kirendeltség pedig dokumentálja az ellátásban részesülő aktivitását, értékeli és szükség esetén módosítja a megállapodást. Az ellátás nevét is *álláskeresési járadékra* változtatták munkanélküli-járadékról (az álláskeresési juttatás új neve *álláskeresési segély* lett).

Az 1. ábrán láthatjuk, hogy az új együttműködési-munkakeresési előírások bevezetése után a korábbinál sokkal több ellátásban részesülő keresett munkát. Az ILO-munkanélküliek aránya a járadékban részesülők között a 2005–2008

közötti időszakban elérte a kétharmadot, ami 10 százalékponttal magasabb, mint a korábbi években volt, és 2009-re megközelítette a háromnegyedet (74 százalék). A munkanélküli-támogatásban (szociális segély) részesülők álláskeresési aktivitása is növekedett: míg 2001–2004 között mintegy 40 százalékuk keresett munkát, az évtized végén már 55-56 százalékuk.

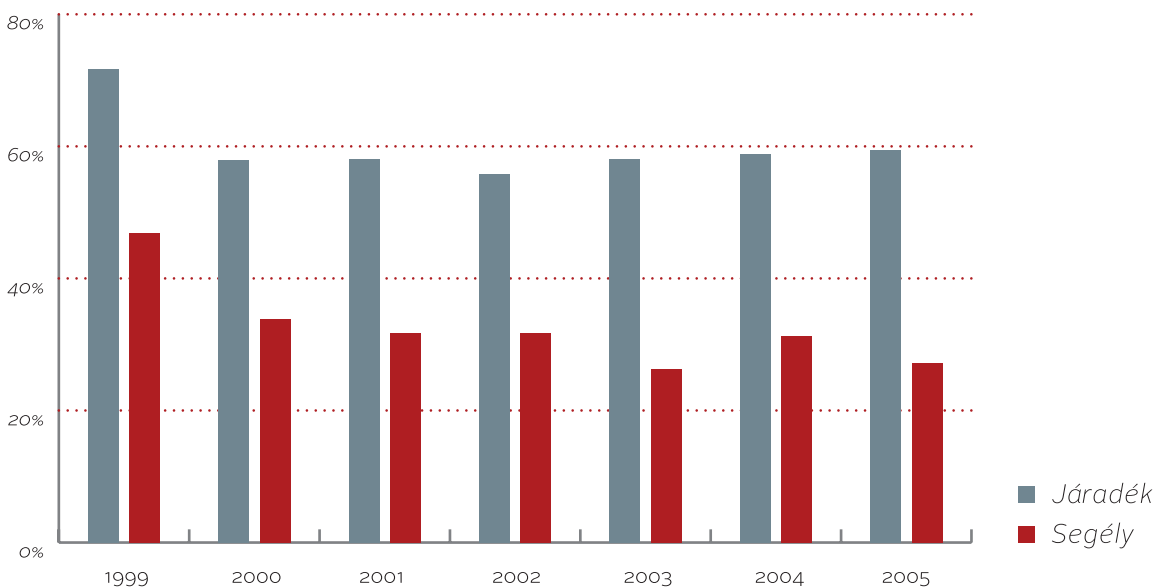
Az ellátásban részesülők elhelyezkedési készségét csak úgy lehet ellenőrizni, ha a munkanélküliek rendszeres időközönként felkeresik az ellátást folyósító munkaügyi kirendeltséget. A munkaközvetítő kötelező felkeresése önmagában is felfogható az elhelyezkedési-együttműködési készség ellenőrzésének: a megjelenéssel a munkanélküli demonstrálja együttműködési készségét, hiszen idejét ekkor kénytelen a munkakeresésnek szentelni, ráadásul a látogatás akadályozhatja más tevékenységekben, például háztartási, ház körüli munkavégzésben, be nem jelentett pénzkereső munka elvégzésében, vagy éppen valamilyen szabadidős tevékenységben. Ezenfelül a munkaügyi kirendeltségnek a látogatások alkalmával nyílik lehetősége az elhelyezkedési készséget más szempontból is ellenőrizni. Például kérdéseket tehetnek fel az önálló álláskeresési erőfeszítésekről, tájékoztathatják az ügyfelet a szóba jöhető álláslehetőségekről stb. Ezért az indokoltsági feltételek érvényesítéséhez egyáltalán nem közömbös, hogy a kirendeltségek milyen gyakorisággal írják elő a látogatásokat, és milyen módon határozzák meg azok időpontját.

A 2. ábra a munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkeresők arányát mutatja az ellátásban részesülő munkanélküliek között az 1999 és 2005 közötti időszakban, a KSH Munkaerő-felmérései alapján. Az ellátás típusa szerint valamennyi évben jelentős különbségek tapasztalhatók: a járadékban részesülők lényegesen gyakrabban jártak a munkaügyi kirendeltségen, mint a jövedelemplótló támogatásban vagy rendszeres szociális segélyben részesülők. 1999-ben a járadékosok több mint kétharmada járt egy hónapon belül a kirendeltségen, míg a másik csoportnak kevesebb mint a fele; 2000-től a járadékosok 56–60 százaléka, a szociális típusú segélyben részesülők 26–34 százaléka. Az országos adatok tehát azt mutatják, hogy a járadékos munkanélkülieket gyakrabban rendelték be a kirendeltségek, mint a szociális munkanélküli-ellátásban részesülőket. Nemzetközi összehasonlításban e kapcsolattartási intenzitás viszonylag lazának számít, bár nem kiugróan alacsony: 24 európai országra adatai alapján 2005-ben a munkaközvetítőt egy hónapon belül felkeresők aránya Magyarországon az átlagosnál alacsonyabb, 14 országban magasabb a mért arány, és csak 8 országban alacsonyabb (egy országban ugyanakkora, mint Magyarországon (Bajnai és szerzőtársai 2008)).

A 2. ábra adataiból az is jól látható, hogy 1999 után lényegesen csökkent a munkaügyi kirendeltség felkeresésének gyakorisága. Erre nehéz magyarázatot találni. Az ok semmiképpen sem lehetett a munkaügyi szervezet megnövekedett terhelése, hiszen 1999-ről 2000-re mind a regisztrált munkanélküliek összlétszáma, mind az ellátásban részesülők száma kismértékben mérséklődött. A munkaügyi szervezet szakemberei a törvényi változásokkal magyarázták a jelentkezők ritkulását. A kilencvenes években a foglalkoztatási törvény a jelentkezés gyakoriságáról csak annyit tartalmazott, hogy a munkanélkülinek a kirendeltség által előírt időpontokban kell megjelenie. A törvény 2000-től érvényes módosítása is a kirendeltségekre bízta a megjelenési időpont meghatározását, de belekerült egy kitétel: a munkanélkülinek

legalább háromhavonként jelentkeznie kell. Szó nincs tehát arról, hogy a szabályozás a korábbinál ritkább berendelési időközt vezetett volna be, csupán a minimális gyakoriságra vonatkozó új előírással egészült ki. Ennek ellenére úgy tűnik, sok kirendeltségnél 2000-től ehhez a minimális előíráshoz igazították a berendelési időközöket, és lazítottak korábbi gyakorlatukon.

2. ábra: A munkaközvetítőt egy hónapon belül felkeresők aránya segélyezés szerint, 1999–2005



Járadék: biztosítási alapú ellátások (munkanélküli-járadék, álláskeresési járadék).
Segély: jövedelempótló támogatás, rendszeres szociális segély.

Forrás: KSH Munkaerő-felmérései.

A 2. ábra adataiból az is kiderül, hogy a járadékosok jelentkezési gyakorisága igen csekély mértékben növekedett az álláskeresési juttatás bevezetése után, 2003-2004-ben. A jelentkezés időpontjára vonatkozó kérdést 2006-tól már nem teszik fel a munkaerő-felmérésben, ezért a 2005-ben életbe lépett, valamennyi járadékban részesülőt érintő változások hatását nem tudjuk felmérni az adatok alapján. Mindenesetre az első évben, 2005-ben nem emelkedett a munkaügyi kirendeltségen történő jelentkezés gyakorisága a korábbi évekhez képest.

A munkaügyi kirendeltségek berendelési gyakorlata a kétezres években nem volt egységes. 2004. évi országos adatok szerint több megyében átlagosan a járadékosok kevesebb mint fele, más megyékben mintegy kétharmada járt az utolsó hónapban a munkaügyi kirendeltségen; a legkisebb és a legnagyobb megyei arány között több mint kétszeres volt a különbség (Bódis és szerzőtársai 2005, 84. o.). Egy kutatás hat megye 28 kirendeltségének 2002-re vonatkozó adatai alapján részletesebben is vizsgálta ezt a kérdést (uo. 78–91. o.). A megyék közötti különbségeken felül azt is kimutatták, hogy a munkanélküliek berendelésének gyakorisága az egyes megyék kirendeltségein sem azonos. A vizsgált kirendeltségek többségében csak háromhavonta egyszer hívták be a járadékban részesülő munkanélkülieket, de voltak kirendeltségek, ahol

minden hónapban. Az adatokból kitűnik, hogy a munkavállalási készség rendszeres ellenőrzését a munkaügyi központok nem tekintették fontos feladatnak, és a berendelések időzítését a kirendeltségek többségénél a törvényben előírt minimumhoz igazították.

Az esettanulmányok adatai megmutatták továbbá, hogy a kirendeltségi munkatársak nagy része a rendszeres jelentkeztetésnek csak a járadék szabályos számfejtése és az egyéb hivatali eljárások miatt tulajdonított jelentőséget. Egészében véve a 2002-ben készült felmérés tapasztalatai azt mutatták, hogy Magyarországon a munkaügyi szervezet elhanyagolta a járadék indokolttsági feltételeinek, illetve a járadékosok elhelyezkedési készségének vizsgálatát. A járadékosokat csak ritkán hívták a kirendeltségre, az önálló álláskeresés meglétét ekkor sem kérték számon, a mulasztókkal szemben pedig elnézők voltak. A kirendeltségek munkájukban nem tulajdonítottak jelentőséget az indokolttsági feltételek érvényesítésének, az ebből adódó feladatokat a többletmunka és a konfliktusok miatt hajlamosak voltak elhárítani. Előfordul, hogy az ügyintézők nem is ismerik pontosan az indokolttság szabályait („a járadék alanyi jogon jár”), vagy elvi, ideológiai fenntartásokat hangoztatnak ezekkel szemben („az ellenőrzés nem egyeztethető össze a szervezet szolgáltató jellegével”).

A SZOCIÁLIS SEGÉLYBEN RÉSZESÜLŐK ELHELYEZKEDÉSI KÉSZSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE

Esettanulmányokon alapuló adatokkal rendelkezünk az indokolttsági előírások önkormányzati alkalmazásáról is. Egy, a munkanélküliek rendszeres szociális segélyezésével foglalkozó 2007-ben elvégzett vizsgálat (Nagy 2008) 44 településen az önkormányzatok segélyezési gyakorlatát vizsgálta.⁶

A rendszeres szociális segély indokolttsági (magatartási) vizsgálata keretében a segélyezettnek nyilvántartásba kell vetetnie magát, és kapcsolatot kell tartania az együttműködésre kijelölt szervvel, amely a minta településeinek négyötöde esetében a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség, a többinél az önkormányzat családsegítő intézménye, egy esetben foglalkoztatási kht. volt. Beilleszkedést segítő programról kell megállapodni, el kell fogadni a felajánlott megfelelő munkalehetőséget, részt kell venni a felajánlott képzésben és fejlesztő, életmódformáló, tanácsadó programokban. Ahol nem a munkaügyi kirendeltség volt a rendszeres együttműködést végző szerv, ott minden érintett önkormányzat előírása szerint velük szintén együtt kell működni a segélyezetteknek. A gyakorlatban ez álláskeresési megállapodás keretében történt a foglalkoztatási törvény előírásai szerinti feltételekkel, amelyek az itt említettekhez hasonlítanak.

Ebben az időszakban már a közcélú munka elfogadása a segélyezés előfeltétele volt. Az önkormányzatok egy része eredményesen alkalmazta a munkalehetőség felajánlását a szociális segélyesek együttműködési készségének vizsgálatára. Ahol már a kérelmezéskor nyilatkoztatnak a közcélú munka vállalásáról, ott ennek hatására előfordult visszalépés.

Ha a képzettségi szinteknek megfelelő munkát nem lehetett biztosítani egy településen, akkor természetesen vizsgálni sem lehetett a magasabb képzettségű segélyesek együttműködési készségét a felajánlott munka elfogadásával

⁶ A vizsgálat keretében interjúkat készítettek az önkormányzatok segélyezéssel foglalkozó tisztviselőivel, és adatokat gyűjtöttek a segélyezésről, valamint a segélyben részesülők közfoglalkoztatásáról.

kapcsolatban. Az önkormányzatok gyakorlatilag minden típusú orvosi igazolásra kimentést adtak a felajánlott munka elfogadása alól, és a munkaügyi kirendeltségek eljárása is hasonló volt a szociális segélyben részesülők körében. A munkaügyi kirendeltségeken felajánlott munka esetén gyakorlatilag mindig elfogadták a nők – tehát nem általában a gyermekesek – gyermekfelügyeleti nehézségekkel kapcsolatos kimentési kérelmét. Nincs szabály, amely szerint szükséges volna mérlegelni és különbséget tenni például a gyermek életkora, a háztartás szerkezete és a tagjai munkaerő-piaci aktivitása vagy annak a munkahelynek a műszakrendje szerint, ahol az ügyfél korábban munkát tudott vállalni. A szerzők úgy tapasztalták, hogy az önkormányzatok jobban ismerték a segélyben részesülők körülményeit, és ezért megbízhatóbban ítélték meg a gyermekesek munkavállalásának akadályait, mint a munkaügyi kirendeltségek.

Az indokoltági feltételek elvileg a visszaélések kiszűrésére is alkalmazhatók. A fent említett kutatás (Nagy 2008) mintájában szereplő egyes falvakból a rendszeres szociális segélyben saját maguk vagy a házastársuk révén részesülő szakképzetlen férfiak csoportosan és rendszeresen ingáznak építőipari segédmunkára, de az önkormányzati ügyintézők megítélése szerint nincs realitása az ellenintézkedésnek. A munkaügyi kirendeltségek ügyintézői szerint arra is volt példa, hogy valaki rendszeres szociális segélyben (vagy álláskeresői ellátásban) részesült, az előírt időpontokban jelentkezett a kirendeltségen, és mellette bejelentve dolgozott. A kétszeres járulékfizetést a társadalombiztosítás jelezhetné, a gyakorlatban viszont csak a munkaviszony megszűnése és újabb ellátás igénylése esetén szokott rá fény derülni.

A munkanélküliek szociális segélye 2006 júliusában családi segéllyé alakult,⁷ ami lehetővé tette, hogy a házastársak közül az kérelmezzék segélyt, aki szívesebben jelenik meg a hatóságok előtt. A kiskorú gyermeket nevelő nők például a munkaügyi kirendeltségek gyakorlata szerint majdnem minden nem kívánt munkára való kiközvetítés alól kimenthetik magukat, ezért ők igénylik a segélyt, ezáltal a férfi családtagok mentesülnek a munkaerő-piaci aktivitás vizsgálata alól, csak a jövedelemvizsgálat révén részesei a segély megállapításának és felülvizsgálatának.

A munkaügyi kirendeltségeknél megkötött álláskeresői megállapodás szabályai viszonylag részletesen kidolgozottak, és az alkalmazásuk a kirendeltségeken számítógépes rendszer segítségével történik. Ennek ellenére a munkavállalás szempontjából kritikus tényezőket – például az átmeneti és tartós egészségügyi problémákat és a gyermekfelügyeleti nehézségeket – az ügyintéző megítélésétől függően, és nem egységes formában rögzítik.

Az önkormányzatok gyakorlatában a beilleszkedést segítő program végrehajtásának lépéseit rögzítő esetenapló, a program rendszeres értékelése és szükség szerinti módosítása hasonlít a munkaügyi kirendeltségek eljárási menetrendjére. Esetükben azonban gyakoribb az informatikai támogatás hiánya, a dokumentálás még kevésbé egységes, a munkaerő-piaci szempontokat figyelmen kívül hagyják, és jellemzően nem alkalmazzák a formálisnak tartott elemeket, így például az értékelést.

7 Erről részletesen írtunk a [4. rész 2. fejezetében](#).

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS MEGSZEGÉSE ESETÉN ALKALMAZOTT SZANKCIÓK

Az indokoltági követelmények érvényesítésének további fontos szempontja, hogy az előírások megszegését milyen gyakran és milyen súlyosan büntetik. Sajnos erről is csak esettanulmányokban összegyűjtött információkkal rendelkezünk. A szabályokat megszegő járadékosokat a járadék szüneteltetésével és a járadékfizetés megszüntetésével lehetett büntetni. A kétezres évek elején 27 vizsgált kirendeltség adatai alapján (Bódis és szerzőtársa 2005) a járadék szüneteltetését a kirendeltségen történő jelentkezés ismételt elmulasztása miatt alkalmazták, és bár lehetőség lett volna a munkakeresés hiányának hasonló büntetésére, ez csak egy kirendeltségen fordult elő. Kizárásra az esetek többségében a megfelelő munka visszautasítása miatt került sor, ezenkívül kereső tevékenység folytatása és az együttműködési szabályokat ismétlődő megszegése miatt. A súlyosabb szankciónak számító kizárás gyakoribb volt, mint a járadék szüneteltetése: a vizsgált kirendeltségeknél átlagosan havonta a járadékban részesülők 3,7 ezrelékét zárták ki, és csak 1,7 ezrelék esetében alkalmaztak szüneteltetést. A szankcionálás vizsgálata is megerősítette, hogy az egyes megyék és a megyéken belül az egyes kirendeltségek nem folytatnak egységes gyakorlatot a munkavállalási készség ellenőrzésében: a megyék és kirendeltségek között többszörös különbségek voltak a büntetés gyakoriságában, amelyet semmiképpen sem indokolhattak az eltérő munkaerő-piaci körülmények.

Az önkormányzati szociális segélyezés vizsgálatakor is hasonló következtetésre jutottak a szerzők (Nagy 2008): a segélyben részesülőknek ritkán kellett attól tartaniuk, hogy a nem megfelelő együttműködés miatt megvonják tőlük az ellátást. 2006-ban és 2007 első négy hónapjában a vizsgált településeken havonta átlagosan a segélyezetttek számának fél százaléka alatt maradt azoknak az eseteknek az aránya, amikor az együttműködést bonyolító szervezet – a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény – szankcionálásra tett javaslatot a jegyzőnek a nem megfelelő együttműködés miatt. Ugyanebben az időszakban a jegyzők havonta átlagosan a segélyben részesülők 0,6 százalékát büntették kizárással.

AZ ÁLLÁSKERESÉS ELLENŐRZÉSÉNEK HATÁSA AZ ELHELYEZKEDÉSRE

Keveset tudunk arról, hogy az álláskeresés ösztönzése és a munkavállalási készség ellenőrzése milyen hatást gyakorol a munkanélküliek elhelyezkedési esélyére. 2003-ban egy kísérleti kutatást végeztek az indokoltági feltételek ellenőrzésének hatásairól hat megyében (Bódis és szerzőtársai 2005, Micklewright–Nagy 2006 és 2010, Bódis–Nagy 2008). A vizsgálatba 75–179 nap jogosultsággal járadékra kerülő munkanélkülieket vontak be. A mintát véletlenszerűen két csoportba osztották: úgynevezett kezelt csoportba és kontrollcsoportba. A vizsgálat három hónapig tartott, s a kezelt csoport tagjait háromhetente „rendszeres jelentkezésre” hívták be a kirendeltségekbe, a kontrollcsoportba került munkanélkülieknek viszont legközelebb csak a három hónap letelte után kellett jelentkezniük. A három hónap letelte után a kirendeltségek a náluk szokásos időközönként rendelték be a még mindig

járadékon lévő munkanélkülieket. A részt vevő kirendeltségek többségénél ez a szokásos időköz három hónap, de sok helyen rövidebb, egy vagy két hónap volt. Ez utóbbi kirendeltségeknél a vizsgálat három hónapja alatt a kontrollcsoport tagjait ritkábban rendelték be, mint egyébként szokták. A kezelési csoport tagjaitól az ügyintéző minden jelentkezés alkalmával egy kérdőívet kérdezett meg. A munkanélkülieknek be kellett számolniuk arról, hogyan kerestek állást a kirendeltségen tett előző látogatásuk óta, és fel kellett sorolniuk a felkeresett munkahelyeket. Az állást nem keresőket minden alkalommal megkérdezték arról is, miért nem kerestek állást. Aki nem jelentkezett időben, attól magyarázatot kértek ennek okáról, és válaszát – a munkakeresésről szóló kérdésekre adott válaszokhoz hasonlóan – az ügyintéző feljegyezte a kérdőívben. Az álláskereső elmulasztása azonban semmilyen szankcióval nem járt.

A szerzők a kezelt és a kontrollcsoport elhelyezkedési ütemének nyomon követésével mérték fel a szorosabb ellenőrzés hatását. Bár a gyakrabban berendelt kezelt csoport tagjai valamivel gyorsabb ütemben hagyták el a munkanélküligisztrált, a különbség csekély mértékű volt, statisztikailag nem szignifikáns. A teljes mintára vonatkozóan nem állítható tehát, hogy a kezelt csoport tagjainak kilépési üteme meghaladta volna a kontrollcsoport tagjait. A kiáramlás és az elhelyezkedési valószínűség nemek és korcsoportok szerinti vizsgálata azt mutatta, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában volt szignifikáns a kezelési hatás, azaz gyorsabb kiáramlás, illetve magasabb elhelyezkedési valószínűség a kezelt csoportban, míg a fiatalabb nők és a férfiak esetében nem volt tapasztalható ilyen hatás.

A szerzők többváltozós modellekkel azt is megvizsgálták, hogy egyes személyes jellemzők illetve a helyi munkanélküliségi ráta módosítják-e a kezelési hatást. A 30 éves és idősebb nők esetében az eredmények különböznek a családi állapot szerint: a házasoknál az eredmények 60 százalékkal nagyobb elhelyezkedési valószínűséget mutatnak a kezelési csoportban a kontrollcsoportéhoz képest, az egyedülállóknál viszont lényegében nincs különbség a kezelési és a kontrollcsoport között. Kimutatható továbbá, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában a kezelési hatás megyéknként eltérő, és a munkanélküliségi ráta emelkedésével csökken a mértéke, még hozzá elég jelentős mértékben: a becslés szerint 4 százalékos munkanélküliségi ráta mellett a vizsgálati csoport elhelyezkedési valószínűsége 80 százalékkal haladja meg a kontrollcsoportét, az átlagos, 5 és fél százalékos munkanélküliségi ráta mellett a különbség már csak 40 százalék, 8 százalékos ráta mellett viszont már teljesen eltűnik.

A szerzők pontosan nem tudták megmondani, hogy az ellenőrzés szigorítása miért éppen (és miért csak) az idősebb nők, köztük is különösen a házasság elhelyezkedési valószínűségére gyakorolt kimutatható hatást. A magyarázat összefügghet azzal, hogy az idősebb és a házasságban élő nők között alacsonyabb a munkát keresők aránya, mint a férfiak és a fiatalabb, illetve az egyedülálló nők között. Az egyik lehetőség, hogy az ellenőrzés ugyan minden csoportot – a fiatalabbakat és idősebbeket, a nőket és a férfiakat – egyaránt intenzívebb keresésre ösztönzött, de a többletkeresés hozama csak az alacsonyabb intenzitással munkát kereső idősebb nők esetében jelentkezett, az eleve intenzívebben keresést folytató férfiaknál és fiatalabb nőknél nem vezetett

nagyobb elhelyezkedési esélyhez. Egy másik hipotetikus magyarázat szerint az ellenőrzés nem növelte meg az egyébként is viszonylag magas arányban munkát kereső férfiak és fiatalabb nők keresési intenzitását – számukra nem jelentett kellemetlenséget a kirendeltség gyakoribb felkeresése és a munkakeresést firtató kérdések megválaszolása –, csak az alacsony arányban munkát kereső idősebb nőket, és ez a többletkeresés növelte elhelyezkedési valószínűségeiket. Mivel a kutatásban csak a kísérletbe bevontak munkakereséséről gyűjtöttek adatokat, a kontrollcsoport tagjairól nem, megalapozott választ e kérdésekre nem tudtak adni.

Az eredmények értelmezésekor érdemes figyelembe venni, hogy a két csoporttal szemben támasztott követelmények kétségtelen különbsége ellenére nem lehetünk biztosak abban, hogy a vizsgálati csoport ellenőrzése kellően szigorú volt-e ahhoz, hogy érzékelhető hatást gyakoroljon a viselkedésre. A kirendeltség háromhetenkénti felkeresése önmagában csekély terhet rótt a passzív, az elhelyezkedni nem kívánó vagy engedély nélkül dolgozó járadékosra, az önálló álláskereső elmulasztása pedig nem járt szankcióval.

Egy másik hatáselemzés az 1999 és 2007 közötti időszakra vizsgálta a regisztrált munkanélküliek álláskereső és elhelyezkedési esélyeit a KSH munkaerő-felmérései felhasználásával (Galasi–Nagy 2008). Az álláskereső aktivitás alakulását tekintve ugyanazt a trendet mutatja be, mint amit az 1. ábrán láttunk: az összes regisztrált között a kétezres évek elején valamelyest csökkent az álláskereső aránya, majd az évtized közepétől – a munkakeresés szigorúbb ösztönzésének nyomán – erőteljes növekedést lehetett tapasztalni. A tanulmány nemek, régiók, korcsoportok és iskolai végzettség szerint is bemutatja az álláskereső arányának változásait, és bár az egyes csoportok között számottevő különbséget talál a keresési aktivitásban, a trend valamennyi csoportnál hasonló volt: a 2005. évi intézkedések nyomán jelentősen megemelkedett a munkát keresők aránya.

A keresési valószínűség alakulásának többváltozós modellezése alapján is az a következtetés adódott, hogy a munkakeresés növekedése nem különbözött lényegesen a regisztráltak egyes csoportjai között – azaz nem mutatható ki, hogy a munkaügyi szervezet meghatározott munkaerő-piaci csoportokat előtérbe helyezve, célzottan ösztönözte volna az álláskeresőt. Ugyanakkor a modellek szerint is igen jelentős volt a teljes sokaság munkakeresési valószínűségének emelkedése (kiszűrve a regisztráltak összetételében bekövetkezett változások hatását): 1999-hez képest 2005-ben az átlagos álláskereső valószínűség 0,06-tal, 2006-ban pedig 0,11-gyel volt nagyobb, az aktiválás az utolsó két évben tehát jelentős hatást gyakorolt a munkanélküliek álláskeresői aktivitására.

A tanulmány – ugyancsak a KSH munkaerő-felméréseinek felhasználásával – megvizsgálta a regisztráltak elhelyezkedési arányait is az 1999–2007 közötti időszakban. Az adatok szerint a regisztráltak teljes sokaságának és egyes csoportjainak elhelyezkedési valószínűsége nem volt magasabb az intézkedések bevezetése után, mint korábban, sőt egyes csoportokban 2005-től az elhelyezkedési arányok mérséklődtek.

A szerzők többváltozós modelleket is használtak, amelyek a regisztrált munkanélküliek, ezen belül a munkát keresők személyes jellemzőinek, a helyi munkaerőpiac aktuális állapotának, valamint az esetleges negyedéves szezonális

hatások kiszűrésével vizsgálták az elhelyezkedési esélyeket az álláskeresési megállapodás bevezetése előtt, valamint a teljes bevezetés utáni időszakra. Ezek az eredmények is arra utaltak, hogy a keresési aktivitásnak az intézkedés által kiváltott emelkedése nem jelent meg az állásba lépési esélyek növekedésében. A szerzők azt az eredményt kapták, hogy az intézkedés a – bevezetés előtti (2001–2002), valamint a teljes bevezetés utáni időszakot (2006–2007) vizsgálva – álláskeresés elhelyezkedési esélyekre gyakorolt pozitív hatása a második időszakban gyengült.

Egészében véve az eredmények azt mutatták, hogy az álláskeresés ellenőrzésének 2005. évi szigorítása lényegesen megnövelte a munkakeresők arányát a regisztrált munkanélküliek között, de az elhelyezkedési arányok nem növekedtek, mert a munkakeresés elhelyezkedési valószínűsége gyakorolt hatása mérséklődött.

ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK

Ebben a fejezetben az álláskeresés ösztönzésének szakirodalmát és hazai kutatási tapasztalatait mutattuk be. A nemzetközi irodalom szerint az álláskeresés ösztönzése – az ellátások ún. indokoltsági feltételeinek érvényesítése – jelentős hatást gyakorolhat a munkanélküliek elhelyezkedésére, rövidítve a munkanélküliség időtartamát. A magyarországi eredmények szerint a kétezres évek elején a munkaügyi szervezetek és a szociális segélyt folyósító önkormányzatok kevéssé foglalkoztak az ügyfelek elhelyezkedési készségének és munkakeresésének ellenőrzésével. A munkanélküli-járadék 2005-ben bevezetett új együttműködési szabályai jelentősen megnövelték a munkát keresők arányát a regisztráltak között, de az elhelyezkedők aránya nem növekedett. Mindazonáltal nem látjuk bizonyítottnak, hogy az álláskeresés ösztönzése felesleges vagy teljesen hatástalan volna. Az idézett kutatások nem foglalkoztak a szabályváltozásokat követő időszak ellenőrzési gyakorlatának minőségi jellemzőivel – például azzal, hogy a munkaügyi kirendeltségek milyen intenzitású álláskeresést követeltek meg az ügyfelektől, mennyire voltak eredményesek az együttműködés hiányosságainak feltárásában, és milyen szigorral szankcionálták a szabályok megszegőit. Lehetséges, hogy az együttműködési szabályok következetesebb érvényesítése az elhelyezkedési esélyekre is pozitív hatást gyakorolna.

HIVATKOZÁSOK

ABBRING, J. H.–VAN DEN BERG, G.–VAN OURS, J. (2005): The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *Economic Journal*, Vol. 115. No. 505. 602–630. o.

BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): **A magyar munkaerőpiac néhány vonása – európai tükröben**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): Munkaerő-piaci tükrök, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 38–86. o.

BÁNSÁGI GYÖRGYI (2000): *Jogszabályok és intézmények*. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerő-piaci tükrök, 2000. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 146–226. o. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/3fej.pdf>.

BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2005): **Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon**. KTI Könyvek, 3. MTA KTI, Budapest.

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 3. évf. 1. sz. 257–289. o.

BOONE J.–FREDRIKSSON, P.–HOLMLUND, B.–VAN OURS, J. (2007): Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *Economic Journal*, Vol. 117. No. 518. 399–421. o.

FREY MÁRIA (2006): **A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete**. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök*, 2006. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 133–158. o.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre. Kézirat, Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék.

GRUBB, D. (2001): Eligibility criteria for unemployment benefits. Megjelent: OECD, *Labour market policies and public employment service*, OECD, Párizs

KOLTAYNÉ KÓRODI TÜNDE (2001): **A munkanélküli-járadék indokoltági feltételei**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök*, 2001. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 91–97. o.

MCVICAR, D. (2008): Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: quasi-experimental evidence from the UK. *Labour Economics*, Vol. 15. No. 6. 1451–1468. o.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2006): **Az álláskeresés ellenőrzése és a munkanélküliség időtartama**. Egy társadalomtudományi kísérlet. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 7–8. sz. 641–660. o.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2010): The Effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment. *labour economics*, 17. 180–187. o.

NAGY GYULA (2001): **A munkanélküli-ellátások formái, jogosultsági feltételei és mértékei**, Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükrök*, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 70–75. o.

NAGY GYULA (szerk.) (2008): **Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat**. KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest.

NICKELL, S.–NUNZIATA, L.–OCHEL, W. [2005]: Unemployment in the OECD since 1960s: What do We Know? *Economic Journal*, Vol. 115. No. 500. 1–27. o.

OECD (2007): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: *OECD Employment Outlook 2007*, OECD, Párizs.

SCHARLE ÁGOTA (2001): **A munkanélküli-ellátások indokoltági feltételei a fejlett országokban**. Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükrök*, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59–62. o.

VAN DEN BERG, G.–VAN DER KLAUW, B. (2006): Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review*, Vol. 47. No. 3. 895–936. o.