

4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE

4.2. JÓLÉTI ÉS MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK

SCHARLE ÁGOTA



AZ AKTÍV KORÚAK ELLÁTÁSAINAK JÓLÉTI ÉS MUNKAPIACI HATÁSA ELMÉLETBEN

Ebben a fejezetben elsősorban a munkanélküliségi ellátásokról lesz szó, de utalunk a munkapiac korai elhagyására lehetőséget adó nyugdíjakra és hasonló ellátásokra is.¹ A fejlett országokban a munkanélküliek és a munkavégző képességükben korlátozott aktív korúak számára szinte kivétel nélkül az állam biztosít valamilyen pénzbeli ellátást. Az állam szerepvállalását – a szolidaritás mellett – racionális érvek is indokolják (Galasi 1996, Köllő 2001).

Egyfelől, ilyen biztosítás piaci alapon nem működne, vagy csak az optimálnál szűkebb körben, másfelől ez teszi lehetővé, hogy az is kellő alapossággal keresse a következő munkahelyét, akinek nincs rá elegendő megtakarítása, hogy a keresés idején eltartsa magát és családját. Még akkor is van értelme a segélyezésnek, ha ez a probléma hitelezéssel áthidalható, ugyanis sokan nem jól mérik fel jövőbeli lehetőségeiket, vagy valamilyen tőkepiaci zavar miatt nem jutnak annyi hitelhez, amennyi optimális lenne. Szegényebb országokban még akkor is indokolt az állami beavatkozás, ha a munkanélküliség nem hat erősen a fogyasztásra, de biztosítás hiányában a nagyon kockázatos háztartások nemcsak fogyasztásukat, hanem beruházásaikat – különösen gyermekeik iskoláztatását – is visszafogják. Ez ugyanis a társadalmilag optimálnál kisebb beruházást eredményez.² Végül, a munkanélküli-ellátások (amennyiben hozzájárulnak a fogyasztás kisimításához) automatikus stabilizátorként is működhetnek, azaz a recessziós időszakokban automatikusan növelik a kormányzati kiadásokat, és ezáltal csökkentik a gazdasági növekedés kilengéseit (lásd például Auerbach–Feenberg 2000). A betegség, baleset vagy fogyatékoság miatt megváltozott munkavégző képességű emberek és a kisgyermekes szülők esetében is hasonló okok indokolják az állami ellátást.

Az aktív korúak különféle pénzbeli ellátásai ugyanakkor csökkentik a munkavállalási hajlandóságot: a **4. rész 1. fejezete** bemutatja, hogy ez hogyan működik a munkanélküli-ellátások esetében. Az ellenősztönző hatás akkor is érvényesül, ha az ellátás nem, vagy nem teljesen zárja ki a munkavállalást, hiszen az egyén – bár nem feltétlenül veszíti el a segélyt, amikor munkába áll – munka nélkül is hozzájut valamekkora jövedelemhez, ami adott esetben elég is lehet rá, hogy alapvető szükségleteit fedezze.³

1 Az anyasági támogatásokat a **6. rész 3. fejezete** tárgyalja.

2 Chetty–Looney (2006) becslése szerint az Egyesült Államokban és Indonéziában egyaránt 10 százalékkal csökken az élelmiszer-fogyasztás, amikor a család fő munkanélküli lesz. Ebből kiindulva egy formális munkanélküli-biztosítási rendszer bevezetése szerény jóléti haszonnal járna. Indonézia esetében azonban azt is figyelembe kell venni, hogy az emberek költséges módszerekkel igyekeztek elkerülni, hogy fogyasztásuk a jövedelmeik ingadozását kövesse (szaknyelven: fogyasztásukat kisimítani). Általánosabban, ha a fogyasztás azért nem reagál erősen a jövedelem változására, mert az emberek nagyon kockázatosak, akkor az állami biztosítás jelentős jóléti haszonnal jár azáltal, hogy kiiktatja a nem hatékony alkalmazkodási módszereket (Chetty–Looney 2005).

3 A különféle támogatások (fix összegű és rászorultságtól függő támogatás, bértámogatás, adójóváírás, együttműködési feltételhez kötött segély) ellenősztönző hatásai némileg eltérnek, erről magyar nyelvű összefoglalást ad például Cseres-Gergely–Scharle (2007) 42–44. o.

A KITERJEDT MAGYAR ELLÁTÓRENDSZER ALACSONY FOGLALKOZTATÁSSAL JÁR EGYÜTT

Magyarországon a rendszerváltás óta az aktív korú (15–64 éves) népesség csaknem egyharmada valamilyen jóléti ellátásban részesül és az ellátottak nagy többsége nem dolgozik. Az eltartottak fele-kétharmada rokkantsági vagy öregségi nyugdíjat kap, ehhez képest a munkanélküli-járadék és a segély súlya még együtt is meglehetősen kicsi.

A munkanélküliségi biztosítás pozitív hatásáról kevés hazai kutatás készült. Galasi (1996) vizsgálta a munkanélküli-járadék összegének hatását az álláskeresés intenzitására a Tárki háztartáspaneljének 1992 és 1995 közötti adatain. Becslése szerint a férfiak esetében a nagyobb összeg nagyobb intenzitású álláskereséssel jár együtt. A nagyobb összegű járadék tehát javítja az elhelyezkedési esélyeket, hiszen intenzívebb keresés mellett adott időszak során nagyobb a bérajánlatok beérkezésének a valószínűsége.

A munkanélküli-ellátások ellenőztönző hatását számos empirikus tanulmány megerősítette (összegzést lásd Bódis és szerzőtársai 2005, Firle–Szabó 2007). A hazai kutatások jellemzően hasonló, szerény mértékű hatásokat találtak, mint a más országokban készített vizsgálatok. Micklewright–Nagy (1998) például a munkanélküli-járadékot kimerítők követésekor azt tapasztalta, hogy az ellátás lejártát követő héten hirtelen megemelkedik az elhelyezkedési ráta, ami arra utal, hogy a járadékosok egy része (a vizsgált kohorszon belül 2–3 százalék) már korábban talál állást, de a támogatás miatt elhalasztja a munkakezdés időpontját. Köllő (2001) a foglalkoztatási szolgálat munkanélküli-regisztere és 2001 tavaszán felvett kérdőíves adatok alapján becsülte meg a járadék hatásait.⁴ Eredményei szerint a helyettesítési ráta nem hat az elhelyezkedésre, a jogosultsági idő végén viszont megemelkedik a kilépés esélye. Ez a hatás azonban csak az érettségizett vagy magasabb végzettségű munkanélküliek, azaz az érintettek töredéke esetében jelentős.

Firle–Szabó (2007) szerint a rendszeres szociális segélyben részesülők 30–35 százalékkal kisebb eséllyel helyezkednek el a nem segélyezettekhez képest – bár ez nemcsak az ellátás összegéből, hanem a segélyezettek eltérő összetételéből is adódhat.⁵

A rokkantsági és öregségi nyugdíjakról kevés kutatás készült, ezek azonban egybehangzóan jelentős és negatív munkakínálati hatást mutattak ki (áttekintést lásd Scharle 2008b). Cseres-Gergely (2007) azt becsülte meg a KSH Háztartási Költségvetési felvételének 1993 és 2000 közötti, egyéni szintű, panelbe kapcsolt adatain, hogy a jelenlegi bér és a várható nyugdíj hogyan befolyásolja a nyugdíjba vonulást. Eredményei szerint 1 százalék növekedés a munkában maradás esetén várható jövedelemben 0,11–0,13 százalékponttal csökkenti a nyugdíjba vonulás valószínűségét, míg a várható nyugdíj ugyanilyen mértékű emelkedése 0,16–0,18 százalékponttal növeli azt.

A GAZDASÁGI FOLYAMATOK NÖVELTÉK AZ ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉT

A rendszerváltás, ahogy a kötet bevezetőjében már szó volt róla, sokszerű változásokkal, elsősorban a munkaerő-kereslet drasztikus csökkenésével járt

4 Kiszűrve a visszahívott dolgozók eltérői esélyének hatását is.

5 Interjú vizsgálatok azt valószínűsítik, hogy a segélyesek csoportja a járadékos illetve a nem ellátott munkanélküliektől nem csak iskolázottságában vagy korösszetételében (ezek jól mérhető és a becslésekben kiszűrhető tulajdonságok) különbözik, hanem olyan tulajdonságokban is, mint belső motiváltság, magabiztosság, kapcsolati háló vagy egészségi állapot, amelyeket a nagymintás adatfelvételek általában nem mérnek. Ez pedig torzírtja a becsléseket: többnyire a ténylegesnél nagyobb-nak mutatja a segély ellenőztönző hatását.

együtt. Mint az 1. táblázat mutatja, erre válaszul jelentősen megnőtt a kereslet az aktív korúak különféle ellátásai (a munkanélküli-támogatások mellett a korai nyugdíjak, a rokkantsági ellátások és az anyasági ellátások) iránt, amit az 1990-es évek elején a szaktárca sem igyekezett fékezni (lásd 3. rész 1. fejezet).

1. táblázat: Egyes jóléti ellátásokban részesülők százalékaránya a 15–64 éves népességben, 1990–2010

Év	Munkanélküli-járadék	Munkanélküli-segély	Nyugdíj (65 év alatt)	Rokkantsági ellátások	Anyasági ellátások	Összesen	Ellátást kap és dolgozik*
1990	0,4	0,7	15,9	1,8	3,6	22,5	n. a.
1995	2,3	3,7	17,5	3,2	4,4	31,3	6,6
2000	1,8	2,4	19,7	3,5	4,4	31,8	8,3
2005	1,5	2,3	18,1	3,6	4,3	30,0	9,6
2010	2,8	2,5	15,9	2,8	4,0	28,0	10,2

*Az ellátásban részesülő 15–64 évesek százalékában.

Megjegyzés: A munkanélküli-járadék a biztosítási elven járó ellátást, míg a munkanélküli-segély a rászorultsági alapon nyújtott munkanélküli-ellátásokat tartalmazza (évtől függően a jövedelempótló támogatást, a rendszeres szociális segélyt, a rendelkezésre állási támogatást vagy a bérpótló juttatást). A nyugdíjban a rokkantsági nyugdíj is benne van, a rokkantsági ellátások az egyéb, nem nyugdíj jellegű ilyen ellátásokra jogosultakat, az anyasági ellátások a gyed, gyés, gyet jogosultakat mutatják.

Forrás: Duman–Scharle (2011) számítása a KSH, a Foglalkoztatási Hivatal (FH) és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) adatai alapján.
Utolsó oszlop: Földessy Árpád számítása a KSH Munkaerő-felvételei alapján.

A gazdasági növekedés későbbi megtorpanásai és különösen a 2008 végén kezdődött válság már jellemzően csak a munkanélküliségi ellátások igénybevételét növelte, a többi ellátásra – vélhetően részben a hozzáférés korábbi szigorításai miatt – nem volt jelentős hatással.

A DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK CSÖKKENTETTÉK AZ ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉT

A népesség *egészségi állapota* az 1990-es évek eleje-közepé óta lassan, de folyamatosan javul. Bár a halálozási mutatók javulása csak 1993-tól kezdődött el, az egészségi állapot romlása Pauka–Tóth (2003) szerint már korábban megállt.⁶ Ez tükröződik a várható életkor alakulásában is: az 1990-es évek eleji mélypont óta a születéskor várható élettartam 4–6 évvel, a 60 évesen várható élettartam 2–3 évvel emelkedett.⁷ Ez a javuló tendencia hozzájárult a rokkantnyugdíj-igénylések csökkenéséhez (Scharle 2008b).

Az aktív korú népesség – különösen a nők – *iskolázottsági szintje* is javult az elmúlt húsz évben. Ez az 1960-as évek oktatási expanziójának eredménye, ami az utóbbi években érte el a nyugdíj előtti korosztályokat: az érettségizettek aránya jelentősen megnőtt az 50 év feletti korosztályban. Az iskolázottság javulása csökkentette a nyugdíjak igénylését, és ezáltal hozzájárult az aktivitás növekedéséhez. A rokkantnyugdíj-igénylések 2000 és 2004 közötti csökkenésének vizsgálata például azt mutatta, hogy a megfigyelt csökkenés 95

6 Pauka–Tóth (2003) az Egészségügyi Minisztérium 1980. évi, orvosi vizsgálattal is támogatott Komplex Országos Morbiditási Vizsgálat) hasonlítják össze az egészséget önértékeléssel mérő 1994. évi egészségiállapot-felvétel és a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének 2001. évi Életünk fordulópontjai elnevezésű demográfiai felmérésével. Az utóbbi két felvétel mindkét nemre javuló tendenciákat mutat a 40–49 évesek, és különösen az 50–59 évesek korcsoportjában.

7 Lásd **Adattár**. A várható élettartam nem feltétlenül jár együtt az *egészségesen* várható élettartam növekedésével, az utóbbi évek adatai azonban arra utalnak, hogy Magyarországon ez a mutató is javult (lásd **Eurostat online adatbázisa**, a *hlth_hlye* kódnevű mutató 2006 és 2009 közötti értékei a férfiak esetében 1,5 év, míg a nők esetében 1 év emelkedést jeleznek).

százaléka az érintett korosztályok összetételében történt változásnak tudható be, míg az igénylést meghatározó motivációk, illetve az elbírálás szigora nem változott jelentősen. Az 1997 és 2007 közötti időszakban, amikor a gazdaság folyamatosan nőtt, a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája összesen 5 százalékponttal emelkedett. Scharle (2008a) számítása szerint a tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70 százaléka a munkaerő összetételének változásával függ össze, míg az egyes korcsoportokon illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Az utóbbi évekéhez hasonló mértékű, ugrásszerű javulás az iskolázottságban azonban a nők esetében 20–25, a férfiak esetében 10–12 évig nem várható: újabb, elődeiknél jóval magasabban iskolázott kohorszok csak ezután érnek nyugdíj előtti korba (Scharle 2008b).

A MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK SOKAT SZIGORODTAK, A KORAI NYUGDÍJAZÁS KEVÉSBÉ

Az 1986-ban bevezetett munkanélküliségi biztosítást és a már előtte is működő szociális segélyezést többször is módosították az elmúlt húsz évben. A biztosítási elvű munkanélküli-járadék 1989 óta nagyjából a mai formája szerint működik, bár időről időre más néven, és a bőkezűsége többszöri módosítás nyomán mára jelentősen csökkent.⁸ A módosítások többsége az eleinte viszonylag bőkezű helyettesítési rátát (járadék és a korábbi bér hányadosa) vagy a jogosultsági időt csökkentette és többnyire a költségvetési megtakarítások reményében. Először 1991 és 2000 között több lépésben két évről 9 hónapra csökkent a maximális jogosultság, míg a helyettesítési ráta 70 százalékról a bruttó bér 65 százalékára (1993 és 1997 között 75 százalék is volt). A járadék maximális összegét 1992-ben a minimálbér háromszorosáról a kétszeresére csökkentették, majd egészen 1996-ig rögzítették, azaz nem emelték együtt az akkoriban évi 20 százalék körül mozgó inflációval (Nagy 2001).

A minden biztosított munkanélküli által igényelhető járadék mellett a rendszerváltás első éveiben az idősebbek számára külön ellátási formák is működtek: 1997-ig az előnyugdíj, amit a jóval szerényebb összegű nyugdíj előtt állók munkanélküli-segélye váltott fel (Scharle 2001). A pályakezdő (és így járadékra nem jogosult) álláskeresők számára pedig 1991-től 1996-ig működött a pályakezdők munkanélküli-segélye.⁹

Ezt követően nem történt jelentős változás a járadékjogosultságban egészen a 2005 novemberében bevezetett, az álláskeresők aktiválását célzó reformig. Ennek keretében a munkanélküli-járadékot álláskeresési támogatás váltotta fel, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély pedig beépült az új álláskeresési segélybe. Az új járadék első szakaszában (legfeljebb 91 napig) a korábbi keresettől függő, a másodikban egyösszegű járadékot fizettek. Az első szakaszban az előzőnél jóval magasabb juttatást kaptak az alacsonyabb keresetűek, mivel a járadék minimális összegét a nyugdíjminimum 90 százaléka helyett a minimálbér 60 százalékában határozták meg (így 2006-ban 23,2 ezerről 37,5 ezer forintra nőtt a járadékösszeg alsó határa.) A jól keresők járadéka is magasabb, mivel a felső határ is emelkedett: a nyugdíjminimum kétszereséről a minimálbér 1,2-szeresére, ami 2006-ban 60 százalékos emelést jelentett. A minimálbér

8 A biztosítás befizetési oldalát, az elkülönült Munkaerőpiaci Alapot és az ebbe fizetendő munkáltatói és munkavállalói járulékokat csak 1991-ben vezették be.

9 Ez a minimálbér 75 százalékában meghatározott, fix összegű, nem rászorultsági alapon nyújtott ellátás volt.

környékén vagy afölött nem sokkal (az új minimum és a régi maximum között) keresők számára 5 százalékkal csökkent a járadék összege, mivel azt a korábbi kereset 60 százalékára csökkentették (a korábbi 65 százalékról). A második szakaszban mindenki a minimálbér 60 százalékának megfelelő támogatást kapott, így az időszak elején többet, a végén kevesebbet kapott kézhez az átlagos munkanélküli. További ösztönzésül azok, akik a jogosultság lejárta előtt elhelyezkedtek, kérelemre megkaphatták a hátralévő járadék összegének felét.

A járadék legutóbbi, 2011. szeptemberi szigorítása ez idáig példátlan mértékű: továbbra is a korábbi kereset 60 százaléka, maximális összege azonban a minimálbér 120 százalékáról a 100 százalékára csökkent, maximális időtartama 270 napról 90 napra rövidült, és megszűnt az álláskeresési segély, amely 6 hónapig biztosított ellátást azoknak, akiknek nem sikerült elhelyezkedniük a járadék kimerítése után, vagy nem volt elég biztosítási napjuk a járadék igényléséhez.

A segély jogosultsági feltételei egészen 2000-ig alig változtak, amikor is összevonták a kétféle rászorultsági alapon igényelhető segélyt. Technikailag ez úgy történt, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatása megszűnt, az aktív korú szegények rendszeres szociális segélyét pedig ezután csak a munkanélküliek igényelheték.¹⁰ E reformnak már az volt a célja, hogy a tartós munkanélkülieket aktiválja: ekkor vezették be az álláskeresési megállapodást is (lásd a **4. rész 1. fejezetét**). A segély összege is csökkent (a nyugdíjminimum 80 százalékáról a 70 százalékára), viszont azok is igényelheték, akik korábban egyáltalán nem dolgoztak, feltéve hogy előtte legalább 12 hónapon át együttműködtek a helyi munkaügyi kirendeltséggel (Frey 2001).

A jogosultságot nem érintette, de a segély összegét sokak számára jelentősen megnövelte az a 2006 júliusában bevezetett változás, amely szerint a rendszeres szociális segély nem egyösszegű, hanem a család egy fogyasztási egységre jutó jövedelmét egészíti ki a nyugdíjminimum 90 százalékára (Firle–Szabó 2007). A változtatás hozzájárulhatott a gyermekszegénység csökkentéséhez, ugyanakkor szakértők és önkormányzati vezetők is bírálták amiatt, hogy a munkavállalás ellen ösztönöz, és feszültséget kelt az alacsony bérű foglalkoztatottak és a segélyezettek között.¹¹ Válaszul 2007 januárjától a nettó minimálbérben maximáltak a segély összegét.

A következő jelentős változás a 2009-ben elindított Út a munkához elnevezésű program keretében történt. Az addig rendszeres szociális segélyben (rszs) részesülőket két – munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas – csoportra osztották, az első csoportot ezután vagy közcélú munkára küldték, vagy rendelkezésre állási támogatást (rát) kapott.¹² Közcélú foglalkoztatásra a központi kormányzat az önkormányzatok számára a korábbinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított, és differenciált finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében 95 százalék, a rendelkezésre állási támogatás esetében csak 80 százalék volt a központi támogatás (a korábbi 90 százalék helyett). A rát fix összegű, és valamivel kisebb, mint az addigi rszs átlaga volt. Ez a szabály azonban csak 2010 januárjától lépett életbe be, azaz 2009-ben még minden jogosult a korábbi rendszeres szociális segélyt kapta (Csoba 2010, Frey 2010). Egy újabb módosítással 2011-ben a rát új neve bérpótló juttatás lett, összege azonos a legkisebb nyugdíjával.

¹⁰ A rendszeres szociális segély a rendszerváltás előtt is létezett, az önkormányzatok által adminisztrált, rászorultsági alapú segélyként. Egy 1997. évi módosítás kötelezővé tette a segélyezettek számára az együttműködést a munkaügyi kirendeltséggel vagy az önkormányzat családsegítő szolgálatával, de a segélyt nem csak munkanélküliek igényelheték (a segély mellett korlátozott óraszám-ban lehetett dolgozni).

¹¹ A változtatás csak a segély összegére vonatkozott, nem történtek lépések a munkanélküliségi csapda enyhítésére. Ilyen lépés lehetett volna, hogy a munkába álló családtag munkajövedelmének egy részét egy ideig nem számítják be a jogosultság ellenőrzésekor (*disregard*), vagy hogy munkába állás esetén a segélyösszeget egy ideig részben tovább folyósítják (vö. Tátki 1998).

¹² Ezenfelül, míg rendszeres szociális segélyt csak a család egy tagja kaphatott, addig rát-ban több családtag is részesülhetett, ezt a lehetőséget azonban 2010 januárjától visszavonták.

A járadékos és a segélyezett létszám nagyjából hasonlóan alakult az elmúlt időszakban. A tartós munkanélküliség növekedésével a segélyezettek aránya az 1990-es évek végére elérte az ellátottak 45 százalékát, és ezt követően 50–60 százalék körül mozgott (Bálint 2009), egészen a globális pénzügyi válság kezdetéig, amikor az új munkanélküliek beáramlása megemelte a járadékosok arányát.

A rokkantsági és öregségi nyugdíjakat érintő első jelentős reformra 1998-ban került sor, amikor a férfiak nyugdíjkorhatárát 60-ról 61 évre, 2000-tól 62 évre emelték, míg a nőké fokozatosan 55 évről minden második évben egy évvel emelkedett, és 2009-re érte el a 62 évet. A reform a nyugdíj összegevel is igyekezett a nyugdíjba lépés elhalasztását ösztönözni: a korhatár előtt kilépők arányosan kisebb, míg utána arányosabb nagyobb összegű nyugdíjra számíthattak. Öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki betöltötte a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, legalább húsz év szolgálati időt szerzett, és nem áll biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban. A következő emelésre 2010-ben került sor: ezzel fokozatosan 65 évre emelkedik az öregségi nyugdíj korhatára.

Szintén 1998-ban történt először egy – szerény eredményekkel járó – kísérlet a rokkantsági nyugdíjak hozzáféréseinek szűkítésére, amit 2008-ban követett egy komolyabb lépés: a rehabilitációs járadék bevezetése. Ennek lényege, hogy a rokkantsági nyugdíjat igénylők elsőként járadékra szerezhetnek csak jogosultságot (kivéve, akiket nem rehabilitálhatónak ítélték), és ennek három éve alatt együtt kell működniük a munkaügyi szervezettel. Ugyanekkor lép életbe az a változás is, ami az együttműködési kötelezettséget kiterjeszti a rendszeres szociális járadékban és az egészségkárosodási járadékban részesülőkre is.¹³

A megváltozott munkaképességű népesség rehabilitációját szolgáló támogatások rendszerét 2005 után több lépésben is módosították annak érdekében, hogy az megfeleljen az uniós szabályoknak, hatékonyabb legyen, és jobban segítse a megváltozott munkaképességű népesség integrált foglalkoztatását. A reformok nyomán csökkent a foglalkoztatóknak nyújtott állami támogatás, de ezzel párhuzamosan nem erősödött a nyílt munkapiaci elhelyezkedés ösztönzése, és nem nőtt a munkavégző képességet javító – többnyire nem állami, nonprofit szervezetek által nyújtott – szolgáltatások támogatása sem (Scharle 2011). Átmeneti, uniós forrásból finanszírozott programok keretében a munkaügyi kirendeltségek 2008-tól többféle szolgáltatást tudnak nyújtani a megváltozott munkaképességű álláskeresőknek.

AZ EDDIGI SZAKPOLITIKAI LÉPÉSEK VEGYES EREDMÉNYEKET HOZTAK

A munkanélküli-ellátások többszöri szigorításait több kutatás is vizsgálta és egyik sem mutatott ki érdemi növekedést a munkakínálatban. Az 1993-mas szigorításról szóló három tanulmány közül a legkörültekintőbb Wolff (2001), arra jutott, hogy a férfiak esetében semmilyen, a 30 évesnél fiatalabb nők esetében pedig szerény pozitív hatása volt a helyettesítési ráta és a járadékos időtartam együttes csökkentésének.¹⁴

A nyugdíjkorhatár emelése ugyanakkor érdemben növelhette a foglalkoztatást. Kátay (2009) számításai szerint az emelés miatt a 15–64 éves népességben

13 A szabály azokra vonatkozik, akik az orvosi szakvélemény szerint rehabilitálhatók, és átmenetileg mentesülnek alóla azok, akik tíz éven belül elérik az öregségi nyugdíj korhatárát. Az érintetteknek a rehabilitációs járadékosokhoz hasonlóan a helyi munkaügyi kirendeltséggel kell együttműködniük.

14 Az eredmény némileg pontosította Micklewright–Nagy (1995) korábbi becslését, amelyben a szerzők még nem szűrték ki a visszahívott dolgozók hatását. Ez abból adódott, hogy a szigorítás hatását a régi és az új szabályok szerint belépő munkanélküliek elhelyezkedési esélyének összevetésével mérték, ezt pedig torzította, hogy az új belépők között nagyobb volt a visszahívott dolgozók aránya, akik pedig általában nagyobb eséllyel állnak munkába. A szigorítások hatásáról készült elemzések összefoglalását lásd Bódis és szerzőtársai (2005) vagy Cseres-Gergely–Scharle (2011).

jelentősen csökkent a nyugdíjasok aránya és ennek hatására 2007-re az aktivitási ráta a férfiak körében összesen mintegy másfél, míg a nők körében közel 3 százalékponttal növekedett.

A megváltozott munkaképességű népesség gazdasági aktivitása és foglalkoztatottsága 2002 és 2008 között a duplájára, a munkanélküliségi ráta pedig 60 százalékkal nőtt.¹⁵ Az aktivitás bővülése mögött jelentős részben az álláskeresés megélénkülése (és kevésbé a munkavállalási hajlandóság növekedése) áll, azaz *valamivel* többen szeretnének dolgozni, és ezen belül *lényegesen* többen keresnek aktívan munkát. Az aktivitás növekedése összefügghet a jogszabályi változásokkal, de az iskolázottság javulásával is – tudomásunk szerint ez idáig nem készült olyan kutatás, ami ezt tisztázta volna.

JAVASLATOK A MUNKANÉLKÜLI- ÉS MÁS ELLÁTÁSOK ÁTALAKÍTÁSÁRA

A munkanélküli-járadék jogosultsági szabályai a legutóbbi változások után már egyedülállóan szigorúnak számítanak a fejlett világban. A három hónapra csökkentett maximális jogosultsági idő fele akkora, mint az Egyesült Államokban és Csehországban, ami utánunk a második a sorban az Európai Unió tagországai között. A munkanélküli-ellátás optimális hosszának kiterjedt irodalma alapján a jogosultsági időt és a helyettesítési rátát is jelentősen növelni kellene (lásd például Landais és szerzőtársai 2011).

A munkanélküliségi ellátások ellenőztönző hatásainak ellensúlyozására sok más országban nem az ellátás összegének vagy időtartamának csökkentését, hanem olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek nem járnak egyben a szegénység növekedésével is (Világbank 1996). Ilyen eszköz lehet az **előző fejezetben** tárgyalt együttműködési kötelezettségek szigorítása, vagy a munkába állás esetén várható jövedelem növelése a segély fokozatos lecsengetésével, negatív adó bevezetésével vagy azzal az engedménnyel, hogy a munkába álló segélyezett bérének egy részét nem veszik figyelembe (*disregard*) a segélyre jogosító jövedelem kiszámításánál (vagy magasabb jövedelmi küszöböt alkalmaznak) (Tárki 1998). Az is fokozza az ösztönzést, ha a segély felfüggeszthető, egy-egy rövidebb munkaviszony után könnyen újra igényelhető és gyorsan elbírálják – azaz aki elvállal egy bizonytalan állást, nem kell attól tartson hogy hetekig jövedelem nélkül marad, ha elveszíti.

A nyugdíjazás területén a korhatáremeléseket kiegészítő ösztönzőkre lenne szükség ahhoz, hogy a tényleges átlagos nyugdíjba vonulási kor is emelkedjen. A korai nyugdíj lehetőségének teljes eltörlése helyett azonban ezt érdemesebb rugalmasabb módon, a korai nyugdíj esetén járó levonás (*malus*) növelésével, illetve az elhalasztott nyugdíjba vonulás esetén járó jutalom (*bonus*) emelésével elérni.

A rokkantsági ellátások esetében indokolt lehet a támogatás összegének csökkentése, hogy az inkább a munkanélküli-járadékhoz, mint a majdani nyugdíjhoz közelítsen. Ennél is fontosabb azonban, hogy a rehabilitációs járadékosok számára a munkaügyi kirendeltségek többféle és jobb szolgáltatást tudjanak nyújtani, e nélkül ugyanis nem várható, hogy munkavégző képességük és elhelyezkedési esélyeik érdemben javuljanak.

¹⁵ Az elmúlt húsz évben 2002-ben, 2008-ban és 2011-ben történt a KSH Munkaerő-felmérésének kiegészítő felvételeként olyan adatgyűjtés, ami az érintett népesség munkapiaci helyzetéről nemzetközi módszertan szerinti, reprezentatív és összevethető adatokat szolgáltat.

HIVATKOZÁSOK

- AUERBACH, A.–FEENBERG, D. (2000): The significance of federal taxes as automatic stabilizers. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3. 37–56. o.
- BÁLINT MÓNIKA (szerk.) (2009): **Statisztikai adatok**. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2005): **Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon**. KTI Könyvek, 3. MTA KTI, Budapest.
- CHETTY, R.–LOONEY, A. (2005): **Income risk and the benefits of social insurance: evidence from Indonesia and the United States**. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 11708.
- CHETTY, R.–LOONEY, A. (2006): Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies. *Journal of Public Economics*, Elsevier, Vol. 90. No. 12. 2351–2356. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2007): **Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben**. Megjelent: *Cseres-Gergely–Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 103–116. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2007): **Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat**. Megjelent: *Cseres-Gergely–Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 33–49. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2011): **Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai Magyarországon**. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2011. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 186–197. o.
- CSOBA JUDIT (2010): **A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban**. *Esély*, 1. sz. 4–24. o.
- DUMAN, A.–SCHARLE, A. (2011): **Hungary: Fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor**. Megjelent: *Clasen, J.–Clegg, D.* (szerk.): *Regulating the risk of unemployment*. Oxford University Press.
- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. *Közpénzügyi Füzetek*, 18. sz.
- FREY MÁRIA (2001): **A munkanélküliség kezelésével kapcsolatos jogi szabályozás és intézményrendszer változásai 2000-ben**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerő-piaci tükör, 2001. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–197. o.
- FREY MÁRIA (2010). **A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete**. Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2010. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 219–253. o.
- GALASI PÉTER (1996): **A munkanélküliek álláskeresői magatartása**. *Közgazdasági Szemle*, 43. évf. 9. sz. 805–815. o.

ISAACS, K. P.–WHITTAKER, J. M.–SHELTON, A. M. (2009) Temporary extension of unemployment benefits: emergency unemployment compensation (EUCo8), CRS Report RS22915. Január 21.

KÁTAY GÁBOR (szerk.) (2009): Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon. MNB-tanulmányok, 79.

KÖLLŐ JÁNOS (2001): **A munkanélküli-ellátások közgazdasági alapjai**. Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 45–50. o.

LANDAIS, C.–MICHAILLAT, P.–SAEZ, E. (2011): **Optimal unemployment insurance over the business cycle**. National Bureau Of Economic Research, Working Paper, 16526.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (1995): Unemployment insurance and incentives in Hungary: preliminary evidence. CEPR Discussion Paper, 1118. Megjelent még: *Newbery, D.* (szerk.): Tax and benefit reform in Central and Eastern Europe, CEPR, London.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (1998): **The implications of exhausting unemployment insurance entitlement in Hungary**. Budapest Working Papers on the Labour Market, 1998/2.

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

PAUKA TIBOR–TÓTH ILDIKÓ (2003): A magyar népesség egészségi állapotának változásai 1979 és 2001 között a morbiditási adatok tükrében. KSH, Budapest.

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

SCHARLE ÁGOTA (2008a): **Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitiká**. megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport, 2008. Tárki, Budapest, 257–289. o.

SCHARLE ÁGOTA (2008b): **Korai nyugdíjba vonulás**. Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest, 81–103. o.

SCHARLE ÁGOTA (2011): A foglalkoztatási rehabilitáció hazai támogatásai és eredményessége, Kapocs, 10. évf. 2. sz.

TÁRKI (1998): **Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei**. Tárki, Budapest.

VILÁGBANK (2006): **Social safety nets in OECD countries**. World Bank, Social Safety Nets Primer Note No. 25.

WOLFF, J. (2001): **The Hungarian unemployment insurance benefit system and incentives to return to work**. LMU IS, Discussion Paper, No. 253.