

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 ellenőrző 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 ^a	4-5 hét ^a	6 hét ^b	8 hét
Belgium	8-52 hét ^c	26-52 hét	kizárás	
Cseh Köztársaság	kizárás ^d	3 hónap ^e	kizárás	
Dánia	5 hét	1 hét (állás), kizárás (AMP) ^f	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 ^g	2 hónap (állás), ^g 0-2 hónap (AMP)	2 hónap vagy kizárás ^h	2 hónap vagy kizárás ^h
Franciaország	4 hónap ⁱ	időleges vagy végleges kizárás ^j	időleges vagy végleges kizárás	időleges vagy végleges kizárás ^j
Japán	1-3 hónap ^k	1 hónap ^l	változatlan	változatlan
Németország	12 hét ^m	12 hét ^m	kizárás ⁿ	
Norvégia	8 hét	8 hét	12 hét	26 hét
Spanyolország	kizárás ^o	kizárás		
Svájc	6-12 hét	6-12 hét	6-12 hét vagy kizárás ^p	6-12 hét vagy kizárás ^p
Új-Zéland	13 hét ^q	1 hét (állás); elfogadásig (AMP) ^r	13 hét (állás); elfogadásig, ^r de minimum 1 hét (AMP)	13 hét

^a A segély 26 héten át tartó 18 százalékos csökkentésével egyenértékű. ^b A segély 26 héten át tartó 24 százalékos csökkentésével egyenértékű. ^c Rendkívüli felmondás esetén 8-52 hét, saját felmondás esetén 26-52 hét. ^d Hat hónapon belüli többszöri visszautasítás esetén. ^e Kizárás is lehetséges. ^f Az AMP visszautasítása csak 12 havi munkanélküliség után vezet kizáráshoz. ^g Egy hónapra csökkenthető, ha az állásajánlat 5 napnál rövidebb időre szól. ^h 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. ⁱ Négy hónapnyi munkanélküliség után az kaphat ellátást, aki igazolni tudja, hogy a megelőző négy hónap alatt aktívan keresett munkát. ^j A táblázatban a kizárás vagy határozatlan idejű szünetelést jelent, vagy a hátralevő jogosultság végleges elvesztését. Franciaországban a szabályozás időleges szünetelést is lehetővé tesz. Visszautasítás esetén a kizárás elméletileg végleges. ^k Általában 3 hónap. ^l Állás visszautasítása esetén 1 hónap, képzés esetén maximum 1 hónap. ^m Bizonyos esetekben csökkenthető. ⁿ A kizárás összesen 24 heti szünetelés után lép életbe. ^o Kizárás felmondás esetén, 3 hónapos várakozás fegyelmi elbocsátás esetén. ^p AMP másodszeri visszautasítása kizárást von maga után, és állásajánlat második vagy harmadik visszautasítása is kizáráshoz vezethet. ^q A „tisztá lap” szabály lehetővé teszi, hogy 4 hét elteltével a folyósítás feltételeken 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 hátralevő időszakra felmenthetik a büntetés alól. ^r 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 tágra 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 jogszabálymódosításokkal, 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) megfelelődött (*Burda, 1995*).¹⁷

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,¹⁸ 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.