



## Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről

BÓDIS LAJOS ÉS NAGY GYULA

A kelet-közép-európai országok segélyrendszereivel kapcsolatban gyakran felmerül az aggály, hogy a segélyt igénybe vevő munkanélküliek elhelyezkedési készségét és álláskeresését nem ellenőrzik kellőképpen. Ezen aggályokat részben a rejtett gazdaság elterjedtségére utaló tényszerű és anekdotikus ismeretek táplálják. Az érvelés szerint a segélyben részesülők egy része – ha nem is magas, de nem is elhanyagolható arányban – a rejtett gazdaságban dolgozik, és ezért kevésbé érdekelt az álláskeresésben. Az ellenőrzés lazasága ráadásul a többiek esetében is negatív hatást gyakorolhat az álláskeresés intenzitására. A segély összegének vagy a jogosultság időtartamának lefaragása – ami a kilencvenes évek kormányzati politikáját jellemezte – az állást keresők és nem keresők jövedelmét egyaránt csökkenti, és a kérelmezési hajlandóságra gyakorolt hatása kétséges. A magatartási előírások következetesebb ellenőrzése ezzel szemben közvetlen módon csökkentheti a segély indokolatlan igénybevételét.

*Köszönjük a PPH Közpolitika Elemző Kft-nek a szám megjelenéséhez adott támogatást!*

[www.orzokor.hu](http://www.orzokor.hu)

MEZŐSÉGI  
"ÖRZÖKÖR"  
ALAPÍTVÁNY

Jövőt építünk. A szórványban.



## Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA\*

A kelet-közép-európai országok segélyrendszereivel kapcsolatban gyakran felmerül az aggály, hogy a segélyt igénybe vevő munkanélküliek elhelyezkedési készségét és álláskeresőt nem ellenőrzik kellőképpen. Ezen aggályokat részben a rejtett gazdaság elterjedtségére utaló tényszerű és anekdotikus ismeretek táplálják. Az érvelés szerint a segélyben részesülők egy része – ha nem is magas, de nem is elhanyagolható arányban – a rejtett gazdaságban dolgozik, és ezért kevésbé érdekelt az álláskeresőben. Az ellenőrzés lazasága ráadásul a többiek esetében is negatív hatást gyakorolhat az álláskereső intenzitására. A segély összegének vagy a jogosultság időtartamának lefaragása – ami a kilencvenes évek kormányzati politikáját jellemezte – az állást keresők és nem keresők jövedelmét egyaránt csökkenti, és a kérelmezési hajlandóságra gyakorolt hatása kétséges. A magatartási előírások következetesebb ellenőrzése ezzel szemben közvetlen módon csökkentheti a segély indokolatlan igénybevételét.

JEL: J65, J68

### A MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK JOGOSULTSÁGI ÉS INDOKOLTSÁGI FELTÉTELEINEK MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE

Munkanélküli-ellátás ugyanis nem jár mindenkinek, aki megfelel a jogosultsági előírásoknak. A jogosultsággal rendelkezőknek eleget kell tenniük az ún. indokoltsági feltételeknek is. Az indokoltsági szabályok szerint ellátásban csak a munkavállalásra készen álló, az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküliek részesülhetnek. Bár a nemzetközi gyakorlatban igen sokféle konkrét indokoltsági előírást alkalmaznak, ezek közös jellemzője, hogy a munkanélküliség ILO által felállított kritériumaihoz hasonlóan meg-

követelik az aktív munkakeresést és a készenlétet a munkába lépésre (Grubb [2000]).<sup>1</sup>

Magyarországon hivatalosan az ellátásban részesülők együttműködési kötelezettségének nevezik e kívánalmakat, és a járadékban, valamint a szociális segélyben részesülőkkel szemben egyaránt támasztanak ilyen 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 kirendeltség által felajánlott, megfelelőnek minősülő munkahelyet<sup>2</sup>, be kell kapcsolódnia a számára felajánlott képzési programba, saját magának is aktívan keresnie kell állást, és a helyzetében beállott változásokról tájékoztatnia kell a kirendelt-

\*A szerzők a Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszékének munkatársai.

<sup>1</sup>Nemzetközi áttekintést ad az ellátások indokoltsági feltételeiről Scharle [2001].

<sup>2</sup>A munkahely e szempontból akkor megfelelő, ha megfelel a

munkanélküli képzettségének vagy az általa korábban hosszabb ideig betöltött munkakör (alacsonyabb) képzettségi igényének, megfelel egészségi állapotának, a napi utazási idő nem haladja meg a három órát (kisgyermekeseknél a két órát), és a várható kereset eléri a munkanélküli járadék összegét.



seget vagy az önkormányzatot. A járadékszabályok szerint az előírások megszegését a kirendelt-ségek 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.<sup>3</sup> A szociális segélyben részesülőknél az indokoltági előírások megszegésének szankcióit az önkormányzatok határozzák meg.

Az indokoltági feltételek jelentőségének hangsúlyozása látszólag a negatív ösztönzésre helyezi a hangsúlyt: a segélyben részesülők szorosabb ellenőrzése csökkentheti a kétes igénybevételt és ösztönözheti az elhelyezkedni szándékozók munkakeresési erőfeszítéseit. De ugyanezek az eszközök pozitív ösztönző szerepet is betölthetnek: a munkaügyi szervezettel való rendszeresebb és szorosabb kapcsolattartás több állásinformációhoz juttatja a munkanélkülieket, és segíti őket a megfelelő álláskeresési módszerek alkalmazásában. Ez utóbbi hatás akkor tud a legjobban érvényesülni, 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 hatást gyakorolhat a munkanélküliek magatartására.<sup>4</sup>

## EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK

A következőkben először az ellátásban részesülők munkakeresésének és ellenőrzésének jellemzőit mutatjuk be, részben a KSH Munkaerő-felmérésének adatai alapján, részben 2002-ben 28 munkaügyi kirendeltségnél készített esettanulmányokra támaszkodva. Ezután ismertetjük egy 2003-ban elvégzett kísérleti jellegű empirikus kutatás eredményeit, mely az indokoltági feltételek szigorúbb ellenőrzésének hatásait igyekezett felmérni.<sup>5</sup>

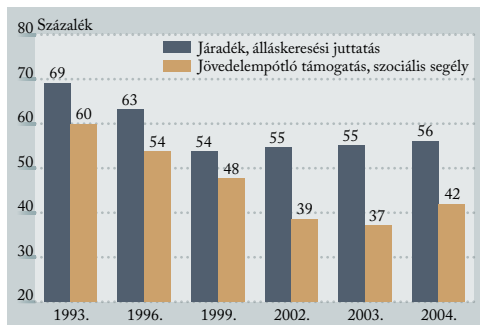
<sup>3</sup>A magyarországi indokoltági feltételekről részletesebben lásd Koltayné [2001], Bánsági [2000] és Frey [2006] írásait.

<sup>4</sup>A segélyrendszerek ösztönző hatásával foglalkozó munkák elsősorban az ellátások nagyvonalúságára (segélyösszegek és jogosultsági

## A MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK INDOKOLTÁGI VIZSGÁLATA ÉS CÉLZOTTSÁGA

Az 1. ábra a munkát keresők arányát mutatja az 1993–2004 közötti időszakra a munkanélküli-ellátásban – járadékban vagy jövedelempótló támogatásban, illetőleg szociális segélyben – részesülő munkanélküliek között. Láthatólag mindkét csoportban nagymértékben csökkent a munkát keresők aránya: míg 1993-ban a járadékosok 69, a szociális ellátásban részesülők 60 százaléka keresett munkát, addig 1999-től már csak a járadékosok 54–56 százaléka és a szociális ellátásban részesülők 39–48 százaléka. Eszerint romlott az ellátási rendszer „céلزottsága” abban az értelemben, hogy a támogatás mind nagyobb arányban jut munkát nem keresőkhöz (miközben, mint az előző részben láttuk, a munkát keresők egyre kisebb arányban számíthattak ellátásra).

**1. ábra:** A munkát keresők aránya a munkanélküli-ellátásban részesülők között az ellátás típusa szerint, 1993–2004



Ezek az adatok 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 állás-keresők aránya (56 százalékra), ami nem jelent számottevő változást. Az álláskeresési juttatás közvetlenül a munkanélküli-járadék kimerítése után további hat hónapra biztosított – a járadéknál alacsony

időtartam) koncentráltak, és viszonylag kevés kutatás foglalkozott az ellenőrzés kérdésével. Ilyenek például Abbrington et al. [2005] és Boonett al. [2007].

<sup>5</sup>Részletesebben lásd: Bódis–Micklewright–Nagy [2004].



nyabb, fix összegű – ellátást a legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak. Az igénybevétel feltételeként a járadékosoknak együttműködési megállapodást kellett kötniük a munkaügyi kirendeltséggel, melynek keretében legalább havonta kötelesek voltak felkeresni a kirendeltséget, és beszámolni az önálló álláskeresősről. A járadékosok maguk dönthették el, hogy vállalják-e vagy nem ezt az együttműködést, annak ellenére, hogy a járadék Foglalkoztatási Törvényben is szereplő általános feltételei között – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – szerepel az ún. együttműködési kötelezettség, mely az önálló álláskeresőt is magában foglalja, és minden járadékban részesülő munkanélküli-re vonatkozik. Az álláskeresői 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. Azaz az önálló álláskereső és az elhelyezkedési készség igazolása csak többletjuttatás fejében mutatkozott az ellátásban részesülő munkanélküli köteletségének. Ez a konstrukció inkább aláshatta, mint javíthatta az indokoltági feltételek érvényesítését az ellátási rendszerben. Sokkal szerencsésebb lett volna az ellátás időtartamának egyéni választástól független általános kiterjesztése, és ezzel egy időben az indokoltági feltételek korábbinál következetesebb ellenőrzésének megvalósítása. E megoldás párosítható személyre szabott követelmények meghatározásával a munkakeresésben.

2005-ben a kormányzat éppen ebben az irányban módosította a munkanélküli-ellátások folyósításának szabályait: az átalakított ellátási formákban részesülőknek álláskeresői megállapodást kell kötniük, melyben 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.

A tanulmányban ismertetett kutatásokat a 2005. évi szabályozási változásokat közvetlenül megelőző időszakban végeztük. A későbbiekkel kapcsolatban itt csak azt mondhatjuk, hogy a 2005. évi munka-

erő-felmérés adatai szerint emelkedett a munkanélküli-ellátásban részesülők között az ILO kritériumok alapján munkanélkülieknek minősülők aránya: 66 százalék volt a 2002 és 2004 között megfigyelt 55-56 százalékkal szemben. A nagyobb álláskeresői aktivitás (pontosabban a felmérésben erről beszámoló aránynövekedése) összefügghet a foglalkoztatáspolitikai irányváltással.

Vajon miért bizonyult hatástalannak a korábbi álláskeresői juttatás bevezetése a járadékosok álláskeresői intenzitásának növelésében? Erre két magyarázat is lehetséges. Az egyik, hogy az együttműködési megállapodás megkötése nem sarkallta a munkanélkülieket intenzívebb álláskeresőre. A másik, hogy bár a megállapodást kötő munkanélküliek között megnőtt a munkakeresők aránya, a megállapodást meg nem kötők között csökkent.

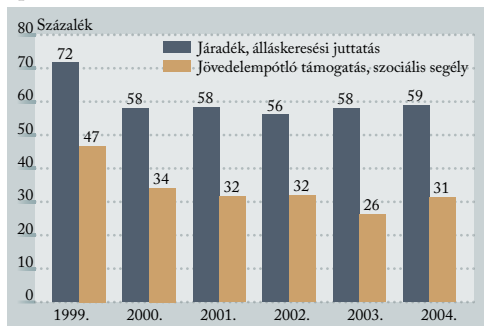
Az ellátásban részesülők elhelyezkedési készségét csak úgy lehet ellenőrizni, ha a munkanélküliek rendszeres időközönként felkeresik az ellátást folyósító munkaügyi kirendeltséget. A munkaközvetítő kötelező felkeresése önmagában is felfogható az elhelyezkedési-együttműködési készség ellenőrzésének: a megjelenéssel a munkanélküli demonstrálja együttműködési készségét, hiszen idejét ekkor kénytelen a munkakeresésnek szentelni, ezenfelül a látogatás akadályozhatja más tevékenységekben, például háztartási, ház körüli munkavégzésben, be nem jelentett pénzkereső munka elvégzésében vagy éppen valamilyen szabadidős tevékenységben. Emellett a munkaügyi kirendeltségnek a látogatások alkalmával nyílik lehetősége az elhelyezkedési készség más vonatkozásainak ellenőrzésére. Például kérdéseket tehet fel az önálló álláskeresői erőfeszítésekről, tájékoztathatja az ügyfelet a szóba jöhető álláslehetőségekről, stb. Ezért az indokoltági feltételek érvényesítése szempontjából 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 2004 közötti időszakban, a munkaerő-felmérés adatai alapján. Az ellátás típusa szerint valamennyi évben jelentős különbségek tapasztalhatók: a járadékban részesülők lényegesen gyakrabban jártak a munkaügyi kirendeltségen, mint a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres szociális segély-



ben részesülők. 1999-ben a járadékosok több mint kétharmada járt egy hónapon belül a kirendeltségen, a másik csoportnak pedig kevesebb, mint a fele; 2000-től a járadékosok 56–59 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-el-látásban részesülőket.

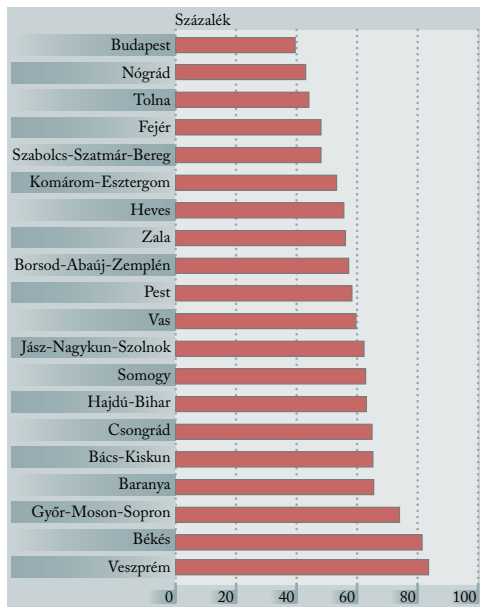
**2. ábra:** *A munkaközvetítőt 1 hónapon belül felkeresők aránya Magyarországon a segélyezés típusa szerint, 1999–2004*



Az is jól látható az adatokból, 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 jelentkezések 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, miszerint 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.

A járadékosok jelentkezési gyakorisága igen csekély mértékben növekedett az álláskeresési juttatás bevezetése után: 2003-ban az egy hónapon belül a kirendeltségen járók aránya csak 2 százalékponttal, 2004-ben pedig 3 százalékponttal volt magasabb, mint 2002-ben, de a 2001-es arányhoz viszonyítva 2003-ban nem volt magasabb, 2004-ben pedig mindössze 1 százalékpontnyi volt a növekedés. Meglepő, de úgy tűnik, az új juttatás e tekintetben sem volt eredményes. A magyarázat hasonló lehet, mint az álláskeresés esetében: vagy nem növekedett lényegesen az együttműködési megállapodást kötők berendelési gyakorisága, vagy/és az együttműködési megállapodást kötők gyakoribb berendelésének hatását ellensúlyozta a megállapodást nem kötők ritkább berendelése.

**3. ábra:** *A munkaközvetítőt egy hónapon belül felkereső járadékosok aránya megyék szerint, 2004*



A 3. ábrán látható, hogy a vizsgált időszakban a berendeléseket tekintve nem alakult ki országosan egységes gyakorlat. Több megyében átlagosan a járadékosok kevesebb, mint fele, más megyékben mintegy kétharmada járt az utolsó hónapban a munkaügyi kirendeltségen; a legkisebb és a legnagyobb arány között több mint kétszeres a különbség. Az egyes kirendeltségek gyakorlatában még ennél is nagyobb különbségek valószínűsíthetők, hiszen a 3. ábrán látható megyei arányszámok 5–15 kirendeltség átlagából adódnak.



## MUNKAÜGYI KIRENDELTSÉGI ESETTANULMÁNYOK, 2002

A berendelések kirendeltségenként eltérő gyakorlatát illusztrálja az *1. táblázat*, mely hat megye 2002-ben megvizsgált 28 kirendeltségének adatai alapján készült. Ezek az adatok az előírt rendszeres jelentkezésekre vonatkoznak, tehát nem tartalmazzák az állásközvetítés céljából vagy más okból történő soron kívüli behívásokat, ezért közvetlenül nem hasonlíthatók össze a munkaerő-felmérésből származó fenti adatokkal. Ugyanis a munkanélküliek, amikor a kirendeltségen tett legutóbbi látogatás időpontjáról kérdezik őket, nyilvánvalóan nem tesznek különbséget az előírt rendszeres jelentkezés és a kirendeltség más okból történő felkeresése között.

**1. táblázat:** *A járadékosok szokásos berendelésének gyakorisága 2002-ben 28 munkaügyi kirendeltségnél*

Gyakoriság, hónap	Kirendeltségek száma
1	6
1-2	2
0,5-2,5	1
1-3	1
2	1
2,5	1
3	16
<b>Összesen</b>	<b>28</b>

Akár a vizsgált 28 kirendeltségre jellemző 10 hetes átlagos berendelési gyakoriságot vesszük alapul, akár azt a tényt, hogy a vizsgált kirendeltségek többségében csak háromhavonta egyszer hívták be a járadékban részesülő munkanélkülieket, megállapíthatjuk, hogy a munkaügyi központok nem tekintették fontos feladatnak a munkavállalási készség rendszeres ellenőrzését. A berendelések időzítését a kirendeltségek többségénél a törvényben előírt minimumhoz igazították. A munkaerő-felmérésből származó, fentebb bemutatott országos adatok azt valószínűsítik, hogy a helyzet 2005-ig lényegesen nem változott.

Az esettanulmányok adatai megmutatták továbbá, hogy a kirendeltségi munkatársak nagy része a rendszeres jelentkezetésnek csak a járadék szabályos számfejtése és az egyéb hivatali elvárások miatt tulajdonított jelentőséget, és a jelentkezést nem tekintette a járadék indokoltviség vizsgálatának. Az interjúkban és az írásos beszámolóknál alig volt nyo-

ma, hogy a kirendeltségeken ismerték a járadék indokoltviságának közvetett ellenőrzési lehetőségét, és törekedtek volna arra, hogy a járadékkal visszaélők számára nehezebb legyen teljesíteni a jelentkezést. A jelentkezés időpontját nem ritkán az ügyfelek igényei szerint határozták meg, a korábbi megjelenés és a késés esetében engedékenyek voltak, és a munkanélküliekkel való foglalkozásra egy-egy alkalommal sok kirendeltségen csak rövid időt szántak.

Az önálló munkakeresés ellenőrzését nem várta el az ügyintézőtől, és ha az ügyfél nem keresett munkát, annak nem volt következménye. Bár a jelentkezések alkalmával az ügyintéző és az ügyfél között nagyon gyakran esett szó az álláskeresésről, ez nem a munkavállalási készség ellenőrzését szolgálta. Ugyanakkor e beszélgetéseknek mindig is igen fontos pozitív szerepük lehetett az elhelyezkedés segítésében és ösztönzésében: a munkanélküli számára lehetőség nyílik, hogy az álláskereséssel összefüggő problémáit megbeszélje az ügyintézővel, és tanácsot kapjon.

A 2002-ben készült felmérés tapasztalatai azt mutatták, hogy Magyarországon a munkaügyi szervezet elhanyagolja a járadék indokoltvisági 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 elnézőek voltak. A kirendeltségek munkájukban nem tulajdonítottak jelentőséget az indokoltvisági feltételek érvényesítésének, az ebből adódó feladatokat hajlamosak voltak elhárítani, mert többletmunkával és konfliktusokkal járnak. Előfordul, hogy az ügyintézők nem is ismerik pontosan az indokoltviság szabályait („a járadék alanyi jogon jár”), vagy elvi, ideológiai fenntartásokat hangoztatnak ezekkel szemben („az ellenőrzés nem egyeztethető össze a szervezet szolgáltató jellegével”).

Úgy tűnik, a munkaügyi szervezet országos vezetése nem várta el az indokoltvisági feltételek következetes ellenőrzését, és többnyire a megyei munkaügyi központok sem ösztönözték a kirendeltségeket e feladatok végrehajtására. Ez lehetett a legfontosabb oka a megyék és a kirendeltségek gyakorlata között tapasztalt jelentős különbségeknek.

A passzív gyakorlat nem csupán az ellenőrzés elhanyagolása és az ezzel összefüggő indokolatlan járadékfizetés miatt tekinthető kedvezőtlennek: az ügyfelekkel való szorosabb kapcsolattartás és az el-



várások határozottabb közvetítése segíthetné és ösztönözhetné is a gyorsabb elhelyezkedést.

A fenti megállapítások a járadékban részesülő munkanélküliek elhelyezkedési készségének ellenőrzésére vonatkoznak. A járadékosokkal nagyjából megegyezik a szociális segélyben részesülő munkanélküliek létszáma, de a munkaügyi kirendeltségek e csoport elhelyezkedési készségének ellenőrzésével a vizsgált időszakban közvetlenül nem foglalkoztak, csupán a járadékosoknál ritkább jelentkezéseiket bonyolítják (sok önkormányzat előírja a segélyezett kapcsolattartását a munkaügyi kirendeltséggel). A szociális segélyben részesülő együttműködési kötelezettségét az ellátást folyósító önkormányzatok határozhatják meg. Az önkormányzatok gyakorlatáról nincs konkrét információ, de igen valószínűnek tűnik, hogy még annyira sem veszik komolyan az indokoltági feltételek érvényre juttatását, mint a munkaügyi kirendeltségek a járadékosok esetében.

### KÍSÉRLETI VIZSGÁLAT AZ INDOKOLTSÁGI FELTÉTELEK ELLENŐRZÉSÉNEK HATÁSÁRÓL A JÁRADÉKBÓL TÖRTÉNŐ KIÁRAMLÁSRA, 2003

A vizsgálatba azokat a 75–179 nap jogosultsággal járadékra kerülő munkanélkülieket vontuk be, akik a 2003. május 26-tól kezdődő két hónapos időszakban 75–179 nap jogosultsággal kerültek járadékra. A mintába került munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztottuk: a „vizsgálati csoportba” került mindenki, aki páratlan napon született, a kontrollcsoportba pedig a páros napon születettek. Az első alkalommal – amikor a járadékot megállapító hivatalos határozatot is átnyújtották – a kirendeltségen minden munkanélkülitől egy rövid kérdőívet kértek meg a háztartás összetételéről és a kirendeltségre utazás módjáról és időigényéről. Ezután a vizsgálat három hónapig tartott, mely alatt a vizsgálati csoport tagjait háromhetente behívták a kirendeltségre „rendszeres jelentkezésre”, a kontrollcsoportba került munkanélkülieknek viszont legköze-

lebb csak a három hónap letelte után kellett jelentkezniük.<sup>6</sup> A három hónap letelte után a kirendeltségek a náluk szokásos időközönként rendelték be a még mindig járadékon lévő munkanélkülieket. A részt vevő kirendeltségek többségénél – mint fentebb láttuk – 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 vizsgálati („kezelési”) csoport tagjainak következő berendelési időpontját a kirendeltség nyitva tartásához és munkabeosztásához igazítva, a megjelenést követő 19–22. naptári napra kellett kitűzni, az ügyfélnek nem engedve beleszólást a dátum meghatározásába. Késedelmes jelentkezés esetén a következő berendelési időpontot nem a tényleges, hanem az eredetileg kitűzött jelentkezési időponthoz igazítva határozta meg a kirendeltségek – így biztosítva, hogy a vizsgálat 12 hete alatt mindenki négy alkalommal legyen berendelve.

Az ügyintéző minden jelentkezés alkalmával egy kérdőív segítségével kérdezte ki az ügyfelet. 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 kértünk ennek okáról, és válaszáat – a munkakeresésről szóló kérdésekre adott válaszokhoz hasonlóan – az ügyintéző rávezette a kérdőív-re. Az álláskereső elmulasztása semmilyen szankcióval nem járt.

A kezelési és a kontrollcsoport összetétele – sem a teljes mintában, sem a férfiak és a nők almintáiban – nem különbözik a megfigyelt tulajdonságok szerint, ami lehetővé tette a kiáramlási arányok, illetőleg elhelyezkedési valószínűségek közvetlen összehasonlítását.

A 4. ábrán a kezelési csoport és a kontrollcsoport túlélési görbéje látható a teljes mintára (férfiak és nők együtt). Bár a gyakrabban berendelt kezelési csoport tagjai valamivel gyorsabb ütemben hagyták el a regisztert (a görbe lejjebb helyezke-

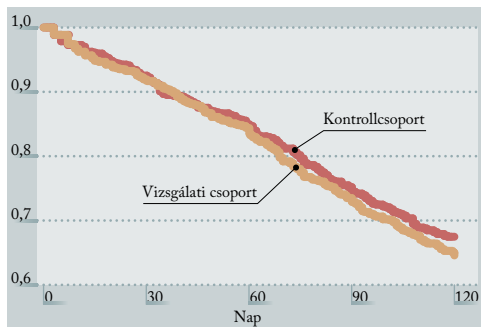
<sup>6</sup>A négyszeri jelentkezésbe nem számítottak bele a rendkívüli berendelések, amikor a járadékosnak állásajánlat, képzési lehetőség vagy adminisztrációs intéznieval miatt kell megjelenie. Ilyen

okokból természetesen a kontrollcsoport tagjait is berendelhették a kirendeltségek a vizsgálat időtartama alatt.

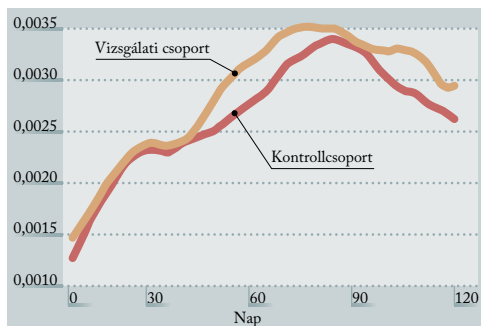


dik el), a különbség csekély mértékű, és a két függvény között nem mutatható ki statisztikailag szignifikáns különbség. A teljes mintára vonatkozóan nem állapítható meg tehát, hogy a vizsgálati csoport tagjainak kilépési üteme meghaladja a kontrollcsoport tagjait.

4. ábra: Túlélési függvények: Teljes minta



5. ábra: Hazardfüggvények (elhelyezkedés): Teljes minta

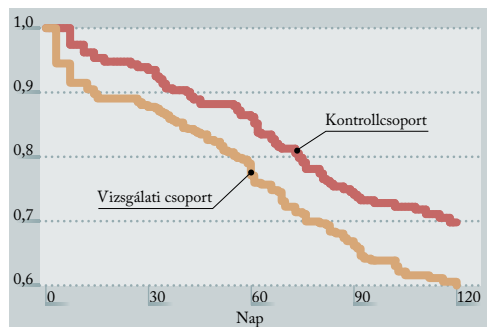


Az 5. ábra az elhelyezkedés feltételes valószínűségének (hazard) alakulását mutatja a vizsgálati részvétel szerint a teljes mintára. E valószínűségek kiszámításakor csak az elhelyezkedést tekintették kilépésnek, a járadékot más irányban elhagyó munkanélküliek időszakait cenzorálták (a kimerítésen kívül ilyen a munkaerő-piaci programba történő átlépés, a kizárás, a járadékfolyósítás saját kérésre történő megszüntetése és a nappali tagozatos képzésbe történő beiratkozás). Az elhelyezkedési valószínűség a harmadik hónapig egyenletesen növekszik, majd kismértékben csökken. Bár a 40. nap után a kezelési csoport hazardja folyamatosan meghaladja a kontrollcsoportét, a túlélési függvényekhez hasonlóan e különbség sem szignifikáns – azaz a teljes mintát tekintve a gyakoribb berendelés és az állás-

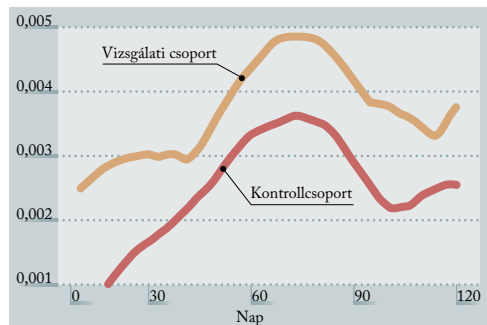
keresés ellenőrzése nem növelte meg számottevően az elhelyezkedési valószínűséget.

A túlélés és az elhelyezkedési valószínűség nemek és korcsoportok szerinti vizsgálata azt mutatja, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában mutatható ki szignifikáns kezelési hatás, azaz gyorsabb kiáramlás, illetőleg magasabb elhelyezkedési valószínűség a kezelési csoportban; a fiatalabb nők és a férfiak esetében nem volt tapasztalható ilyen hatás. A 6. és 7. ábrákon, melyek a 30 éves és idősebb nők túlélési és hazardfüggvényeit mutatják, jól láthatók a különbségek.

6. ábra: Túlélési függvények: 30–59 éves nők



7. ábra: Hazardfüggvények (elhelyezkedés): 30–59 éves nők



Többváltozós modellekkel azt is megvizsgáltuk, hogy egyes személyes jellemzők, illetve a helyi munkanélküliségi ráta módosítják-e a kezelési hatást. A 30 éves és idősebb nők esetében az eredmények *családi állapot* szerint különböznek: a házasoknál az eredmények 60 százalékkal nagyobb elhelyezkedési valószínűséget mutatnak a vizsgálati csoportban a kontrollcsoportéhoz képest, az egyedülállóknál viszont lényegében nincs különbség a vizs-



gálati és a kontrollcsoport között. Kimutatható továbbá, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában a kezelési hatás *megyénként* 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.

Pontosan nem tudjuk megmondani, hogy az ellenőrzés szigorítása miért éppen (miért csak) az idősebb nők, köztük is különösen a házások 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 ösztönözt, 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 nagyobb elhelyezkedési valószínűséget eredményezett. Mivel a kutatásban csak a kísérletbe bevontak munkakereséséről gyűjtöttünk adatokat, a kontrollcsoport tagjairól nem, ezért megalapozott választ e kérdésekre nem tudunk adni.

Az eredmények értelmezésekor érdemes azonban 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 dolgo-

zó járadékosra, az önálló álláskereső elmulasztása pedig nem járt szankcióval. Más feltételek mellett elvégzett hasonló vizsgálatok – ahol például a kezelési és a kontrollcsoporttal szembeni elvárások között nagyobb a különbség – pontosíthatják és módosíthatják a kapott eredményeket.

## ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KITEKINTÉS

A munkanélküli-ellátás igénybevételéhez a jogosultsággal rendelkezőknek eleget kell tenniük az indokoltági feltételeknek is, melyek szerint ellátásban csak a munkavállalásra készen álló, az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküliek részesülhetnek. A kilencvenes évek kormányzati politikáját a segély összegének vagy a jogosultság időtartamának lefaragása jellemezte, ami az állást keresők és nem keresők jövedelmét egyaránt csökkentette, és a kérelmezési hajlandóságra gyakorolt hatása kétséges volt. A magatartási előírások következetesebb ellenőrzése ezzel szemben közvetlen módon csökkentheti a segély indokolatlan igénybevételét, a munkaügyi szervezettel való rendszerebb és szorosabb kapcsolattartás pedig segítheti a munkanélkülieket a tájékozódásban és a megfelelő álláskereső módszerek alkalmazásában.

Magyarországon a kilencvenes évek elejétől nagyjából tíz éven át lényegesen csökkent a munkát keresők aránya mind a munkanélküli-járadékban, mind a szociális jellegű munkanélküli-ellátásban részesülők között. A 2002-ben készült kirendeltségi esettanulmányok megmutatták, hogy Magyarországon a munkaügyi szervezet elhanyagolta a járadék indokoltági feltételeinek, illetve a járadékosok elhelyezkedési készségének vizsgálatát. Ritkán hívták őket a kirendeltségre, az önálló álláskeresőt ekkor sem kérték számon, a mulasztókkal szemben pedig elnézőek voltak. A kirendeltségek munkájukban nem tulajdonítottak jelentőséget az indokoltági feltételek érvényesítésének, az ebből adódó feladatokat hajlamosak voltak elhárítani. Egészében véve a magyarországi gyakorlat alkalmatlan volt a járadékot indokolatlanul igénybe vevők kiszűrésére. Az indokoltági ellenőrzéssel kapcsolatos 2003-ban végzett kísérleti vizsgálat a járadékosok egyes csoportjaiban különböző, de összességében nem jelentős hatást mutatott ki a járadékból történő kiáramlásra.

Mivel kutatásunk a 2005-ös szabályváltozások



előtt lezárult, ebben a tanulmányban nem vizsgáltuk, vajon a részletesebb előírások és a dokumentációs követelmény bevezetése eredményezte-e a hivatali gyakorlat módosulását, az indokoltági feltételek egyénre szabottabb és következetesebb érvényesítését. A munkaügyi kirendeltségek dolgozóinak beszámolóiból és az eljárás közvetlen megfigyeléséből származó információk mindenesetre arra utalnak, hogy az elvárások formális teljesítése nem túlzottan nehéz. Nem tudjuk továbbá, hogy az indokoltági kritériumok vizsgálatának célszerűségével kapcsolatos kétely, melyet kutatásainkban a munkaügyi szervezet dolgozói között megfigyeltünk, az új szabályok életbe lépésével gyorsan megváltozott-e. Annyi bizonyos, hogy az ellátásban részesülőkkel szemben támasztott elvárások szigorodtak, ami hatást gyakorolhatott a munkakeresés intenzitására és a kiáramlás ütemére. E lehetséges hatások felméréséhez további kutatásokra van szükség.

#### HIVATKOZÁSOK

ABBRING, J. – VAN DEN BERG, G. – VAN OURS, J. [2005]: The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. *Economic Journal*, 115. évf., 602–630. o.

BÁNSÁGI GYÖRGYI [2000]: Jogszabályok és intézmények. Megj. Fazekas K. (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2000, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 149–226. o.

BÓDIS LAJOS – MICKLEWRIGHT, JOHN – NAGY GYULA [2004]: A munkanélküli ellátás indokoltági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 6. sz., MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest

BOONE, J. – FREDRIKSSON, P. – HOLMLUND, B. – VAN OURS, J. [2007]: Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *Economic Journal*, 117. évf., 399–421. o.

FREY MÁRIA [2006]: A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete. Megj.: Fazekas K. – Kézdi G. (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2006, MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 143–145. o.

GRUBB, D. [2001]: Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Megj.: OECD, Labour Market Policies and Public Employment Service, OECD, Párizs

KOLTAYNÉ KÓRÓDI TÜNDE [2001]: A munkanélküli járadék indokoltági feltételei. Megj.: Fazekas K. (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2001, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 91–97. o.

SCHARLE ÁGOTA [2001]: A munkanélküli ellátások indokoltági feltételei a fejlett országokban. Megj.: Fazekas K. (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2001, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59–62. o.