

KÖZELKÉP

JÓLÉTI ELLÁTÁSOK ÉS MUNKAKÍNÁLAT

SZERKESZTETTE

CSERES-GERGELY ZSOMBOR ÉS SCHARLE ÁGOTA

1. Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat
(Cseres-Gergely Zsombor-Scharle Ágota)
 - A jóléti ellátásban részesülők elégedettsége életükkel, anyagi helyzetükkel
(Molnár György-Kapitány Zsuzsa)
 2. Gyermeknevelési támogatások (Bálint Mónika-Köllő János)
 - A szülés utáni munkába állás hatása a gyermek fejlődésére (Benedek Dóra)
 3. A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása
(Firle Réka-Scharle Ágota-Szabó Péter András)
 - A közfoglalkoztatási programok működése és eredményessége
(Szabó Péter András)
 4. A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkapiaci okai (Scharle Ágota)
 - A munkaképesség véleményezésének gyakorlata (Juhász Ferenc)
 5. Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben
(Cseres-Gergely Zsombor)
 - Változó feltételek a korhatár előtti nyugdíjazásban
(Augusztinovics Mária-Köllő János)
 6. A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján (Scharle Ágota)
- Hivatkozások

1. JÓLÉTI ELLÁTÁSOK, MUNKAKÍNÁLATI HATÁSOK ÉS SZABÁLYOZÁSI GYAKORLAT

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA

A jóléti ellátások elsődleges feladata, hogy valamilyen társadalmi cél – például egyes alapvető emberi jogok biztosítása – érdekében újraosszák a jövedelmeket, vagy valamilyen piaci kudarcot kezeljenek. A nyugdíj- vagy a munkanélküli-biztosítás például tisztán piaci alapon nem, vagy nem jól működne, és ez indokolja az állami beavatkozást.

A támogatások eredményességéről, a jövedelmi egyenlőtlenség csökkentésében betöltött szerepéről számos tanulmány készült. Ezekből itt egyetlen következtetést kell kiemelnünk: a legkülönbözőbb módszertant és megközelítést alkalmazó elemzések is találnak hibákat a rendszer hatásosságában (lásd például *Darvas–Tausz*, 2002; *Ferge–Tausz*, 2002; *Havasi*, 2005; *Lelkes*, 2006; *Szalai*, 2007; *Tóth*, 1997, 2005), ami arra utal, hogy az ellátórendszer egésze – és különösen néhány eleme – elsődleges feladatát sem tölti be tökéletesen.

Az ellátások akkor működnek jól, ha elérik azokat a csoportokat, akiket segíteni hivatottak, és növelik is az ő jólétüket, emellett pedig hatékonyak is, azaz a lehető legkevesébe csökkentik a társadalom egészének jólétét. Így például egy szociális segély akkor működik jól, ha a rászorulókat hozzájutnak, és csak ők jutnak hozzá, annyit kapnak, amennyire valóban rászorulnak, a rászorultak kiválasztása a lehető legkevesebbe kerül, valamint a segélyezett munkakínálata sem csökken túlságosan. Azaz akkor, ha a segély az elsődleges célját úgy éri el, hogy a közvetlen költségek mellett a közvetett költségei a lehető legkisebbek.

Mivel számos szakpolitikai vitát juttatott már vakvágányra, szeretnénk felhívni a figyelmet a *hatékonyság* és az újraelosztást elvető *haszonelvűség* közötti különbségre. A hatékonyságot azért szorgalmazzuk, mert általa nőhet az elosztható javak mennyisége. Ebből azonban nem következik, hogy a javak *elosztásának* módjáról a haszonelvűség alapján gondolkodnánk, és így ellenoznánk a szegényeknek szolidaritási alapon adott támogatásokat. Éppen ellenkezőleg: azt tartjuk, hogy a hatékonyabban kezelt közpénzekkel több rászoruló helyzetén lehet javítani.

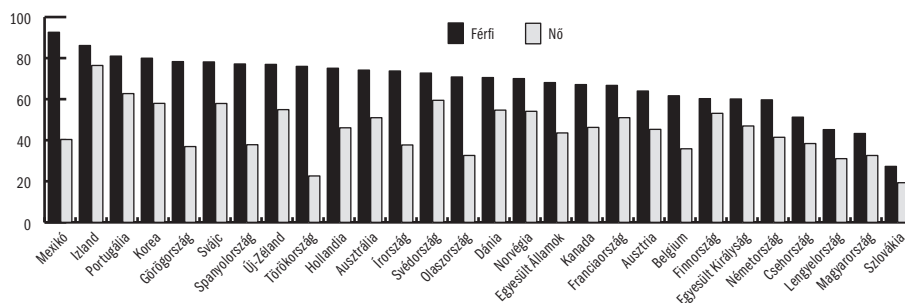
A támogatások nem szándékolt mellékhatásai csökkentik az összjóletet, s hosszabb távon olyan terhet jelenthetnek, ami az ellátások fenntartását is ve-

szélyezteteti, és végül az ellátásban részesülők szubjektív (nem anyagi) jólétét is csökkenthetik. A szociális segély esetében közvetett költség például az, ha a segélyezett megalázkodónak érzi a segítyt, ha később kezd állást keresni, vagy nem is áll munkába, mert akkor elvesztené a jogosultságát. Költség az is, ha a hosszabb otthon töltött idő alatt jobban csökken a munkavégző képesség, mint egyébként, vagy ha a gyermekeknek sem lesz arról tapasztalata, hogy milyen a munkába járó ember életritmusa, és így a következő generáció is megörökli a problémát.

Ebben a Közelképben a főbb támogatások nem anyagi költségeit járjuk körül. Ezen belül is elsősorban azt vizsgáljuk, mekkorák és hogyan csökkenthetők azok a közvetett költségek, amelyek a segélyek munkakínálati hatásai-ból erednek.

A munkakínálati mellékhatások kitüntetett vizsgálatára nyomós okunk van. Magyarországon a 15–64 éves népesség 57 százaléka dolgozik, míg az EU 27 tagországában 64 százalék, a skandináv országokban pedig több mint 70 százalék a foglalkoztatási ráta átlaga. A volt szocialista tagországok közül egyedül Lengyelországban rosszabb a helyzet, mint Magyarországon (ott a 15–64 évesek 54,5 százaléka dolgozik). A magyar foglalkoztatási szint 1980-tól lassan, 1990 és 1993 között rendkívül gyorsan csökkent; az 1996. évi 52,4 százalék volt a mélypont. Ettől kezdve javul a helyzet, de 15 év sem volt elegendő ahhoz, hogy elérjük az 1992-ben mért 58 százalékos foglalkoztatási rátát. Az 1.1. ábra azt is mutatja, hogy a képzetlenek foglalkoztatásában még nagyobb a lemaradás.

1.1. ábra: Az érettségivel nem rendelkezők foglalkoztatási rátája az OECD-országokban, 2004



Forrás: OECD Education at a Glance, 2004.

A bruttó nemzeti jövedelem 1994 óta évi 1–5 százalékkal nő, a foglalkoztatási szint azonban csak 1996 után kezdett növekedni, és az azóta mért növekedés éves átlaga nem éri el az 1 százalékot sem. Eközben a munkaképes korú lakosság közel negyedének valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre, vagy véglegesen kikerül a munkaerőpiacról. Ezek az egyszerű tények arra utalnak, hogy a jóléti

ellátórendszer a rendszerváltás munkaerőpiaci sokkjára elsősorban felületi, csak a társadalmi feszültségeket enyhítő kezelést adott.

A következmények súlyosak és messzire hatók. A tágabban vett újraelosztási rendszerrel kiegészítve, a jóléti ellátások nagyban hozzájárulnak annak a rossz egyensúlynak a fenntartásához, amelyet alacsony foglalkoztatás és magas járulék- és adóterhek jellemeznek. A magas adókulcsok visszafogják a gazdasági teljesítményt, és így korlátozzák a gazdasági növekedést is. A munkaképes korú népesség nagy csoportjainak tartós munkanélkülisége vagy inaktivitása ugyanakkor tartós szegénységhez, a szegénység generációs újratermelődéséhez, társadalmi kirekesztettséghez és gyakran időskori szegénységhez is vezet. Ezzel pedig bezárul az ördögi kör, amennyiben ezek a társadalmi hátrányok újabb szociális kiadásokra teremtenek igényt.

A Közelkép 2–5. fejezetében a munkakínálathoz szorosan kapcsolódó hatásokat vizsgáljuk négy ellátás – a gyermekgondozási ellátások, a rendszeres szociális segély, a rokkantnyugdíj és az öregségi nyugdíj – esetében. A rendszerváltást kísérő munkaerőpiaci feszültségek nemcsak új segélyezési formákat teremtettek – ez részben természetes, hiszen például a munkanélküli-járadék kifejezetten ezek enyhítését szolgálja –, de egyidejűleg segélyezési funkciókkal ruháztak fel korábban is létezett ellátási formákat. Amikor egy ellátás nem azt, vagy nem csak azt a szerepet tölti be, amire eredetileg létrehozták, költséges mellékhatásokkal számolhatunk: a rokkantnyugdíjról, illetve a gyermekgondozási ellátásokról szóló fejezetben erre a kérdésre is kitérünk. A munkanélküli-járadék is jelentős támogatásnak számít, itt egyedül azért nem tárgyaljuk, mert korábban rendkívül alapos elemzések készültek róla (lásd például a 2001. évi Munkaerőpiaci Tükör Közelkép-blokkját vagy *Bódis és szerzőtársai* [2005]). A fejezeteket rövidebb írások egészítik ki: ezek valamilyen más természetű, nem a munkakínálattal kapcsolatos társadalmi hatást, illetve az ellátások eredeti céljának teljesülésével kapcsolatos kérdéseket vesznek górcső alá.

Ebben a fejezetben rövid helyzetképet adunk a munkaerőpiac és az ellátások összefüggéséről, illetve az ellátórendszer egészére vonatkozó kérdésekkel foglalkozunk. Áttekintjük a különböző ellátástípusok elméletben várt munkakínálati hatásait, és felvázoljuk azokat az okokat, amelyek a jelenlegi rendszerben rejlő ellentétzők kiiktatását akadályozhatják. Végül pedig vázoljuk a többi fejezet eredményeit, és az ezekből levonható tanulságokat.

1.1. Kik inaktívak és kik részesülnek jóléti ellátásokban?

A jóléti ellátások általában csökkentik a munkakínálatot, a foglalkoztatást azonban a kínálat és a kereslet együttesen határozza meg. Az aggregált adatok ráadásul nemcsak a segélyek, hanem a segélyezettek összetételének hatását is tükrözik. A következő áttekintés így csak azt szolgálja, hogy felmérjük

azt a munkavállalói kört, amelyik egyáltalán célpontja lehet a foglalkoztatás növelését szolgáló szakpolitikáknak.

Az 1.1. táblázatban azt mutatjuk be a KSH munkaerő-felvételének 2006-os adatai alapján, hogy a 25–64 éves lakosság – mintegy öt és fél millió ember – miként oszlik meg az aktivitási státusok és a jóléti transzferek (ellátások) között. A két legnépesebb csoport a transzfert nem kapó foglalkoztatottaké, illetve az inaktív nyugdíjasoké. A harmadik legnépesebb csoport, jókora lemaradással, a transzferben nem részesülő inaktívoké, akiket közvetlenül a valamilyen gyermekjóléti támogatásban részesülő inaktívok követnek. A táblázatból azt is látjuk, hogy a továbbiakban vizsgálandó transzferek valóban a legfontosabbak, illetve azt is, hogy a munkanélküli-ellátások kivételével a transzferben részesülők között magasabb az inaktívok, mint a munkanélküliek vagy a dolgozók aránya.

1.1. táblázat: A 25–64 éves népesség megoszlása ellátások és munkapiaci aktivitás szerint, 2006 (százalék)

| Megnevezés | Dolgozik | Munkanélküli | Inaktív | Összesen |
|---|----------|--------------|---------|----------|
| Nincs transzfer | 62,4 | 2,5 | 5,2 | 70,1 |
| Munkanélküli-járadék | 0,0 | 1,0 | 0,5 | 1,6 |
| Rendszeres szociális segély | 0,0 | 0,7 | 0,6 | 1,3 |
| Gyermekjóléti támogatások (gyed, gyés, gyet) | 0,3 | 0,1 | 4,0 | 4,5 |
| Nyugdíj | 2,5 | 0,2 | 19,3 | 22,0 |
| Egyéb transzfer | 0,1 | 0,0 | 0,4 | 0,5 |
| Összesen | 65,3 | 4,5 | 30,1 | 100,0 |

Megjegyzés: Munkanélkülinek itt és a következőkben is az ILO meghatározása szerint azt tekintjük, aki állást keres, és két héten belül munkába tudna állni.

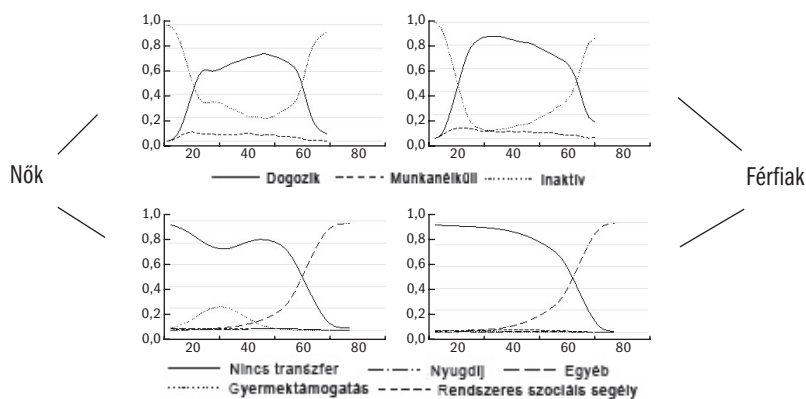
Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felvételének elemi adataiból. A KSH súlyai-val súlyozva.

Az egyes ellátások természetesen kapcsolódnak az emberi életpálya tanulással, majd aktívan (munkával, és gyermekneveléssel) töltött, végül a visszavonulás szakaszaihoz. Ennek megfelelően az aktivitási és transzferstátusok életkoronként és nemenként is eltérőek: az 1.2. ábrán jól látszanak ezek az összefüggések.

Az aktivitás, a transzferstátus és az életkor szerinti bontást együtt már nem tudjuk világosan ábrázolni; az erőteljes életkori hatások azonban az ábra négy részét összevetve is jól láthatók. Az első figyelemre méltó jelenség a férfiak és a nők foglalkoztatásának alakulása. Mindkettő nagyjából 40 éves kor körül éri el a csúcspontot, a férfiaknál magasabb, a nőknél alacsonyabb értéken. Ez a helyzet azonban úgy alakul ki, hogy a nők túlnyomó része élete korábbi szakaszában legalább egy gyermeket szül, ami karrierjét – így annak csúcspontját is – időben későbbre tolja, és a férfiak öregségi nyugdíjkorhatára még 2006-ban is három évvel nagyobb, mint a nőké. Mindez arról tanúskodik, hogy a

férfiak, ha abszolút mértékben nem is, de saját lehetőségeikhez képest kevésbé aktívak. A nők esetében jól látható, hogy a férfiakénál fiatalabb korban is alacsonyabb aktivitásuk a gyermektámogatási ellátások igénybevételével esik egybe. Ezzel párhuzamosan mindkét nem esetében megfigyelhető, hogy az inaktivitás térnyerése körülbelül 45 éves kor után a munkanélküliség rohamos eltűnésével jár együtt.

1.2. ábra: Nők és férfiak aktivitási és transzferstátus szerinti megoszlása az életpálya mentén



Megjegyzés: Az életkor a kérdésés hetéig betöltött kor, években mérve.

Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felételének egyéni adataiból KSH súlyokkal súlyozva.

Az 1.1. táblázatban láttuk, hogy a munkanélküliek több mint fele nem részesül munkanélküli-ellátásban. Az ábrákban arra is fény derül, hogy ez főleg a fiatalabb munkanélkülieket érinti: a munkanélküliek aránya a 30–40 évesek között a legmagasabb, míg a segélyezetté (az egyéb segélyben részesülők többsége munkanélküli-ellátást kap) a 40 felettiek között magas. A 40 évesnél idősebbek között az életkorral gyorsan csökken az állást keresők aránya – itt találjuk azok többségét, akik munkanélküli-ellátást kapnak, de valójában inaktívak.

Iskolai végzettség szerint vizsgálva az aktivitási és transzferstátusokat, kiderül, hogy a munkaerőpiaci esélyeket tekintve, különösen a középfokú végzettséget nem szerettek vannak rossz helyzetben (1.2. táblázat). Az ilyen, alacsonyan képzettek alig fele dolgozik, ötöde valamilyen nyugdíjszerű ellátást kap, és tizede munkanélküli.

Végül vessünk még egy pillantást arra, hogy mekkora a mozgás a munkaerőpiaci helyzetek között! Vajon tartósan ugyanazokat találjuk-e az egyes státusokban, vagy mindig más és más viseli a munkanélküli- vagy inaktív státusból eredő hátrányokat. Az 1.3. táblázat alapján azt mondhatjuk, hogy a foglalkoztatásból, illetve a komoly újraellenőrzéstől függővé nem tett nyugdíjszerű ellátások melletti inaktivitásból igen kicsi a kiáramlás. Jelentős és közel azo-

nos mértékű mobilitást láthatunk a munkanélküliek és a rendszeres szociális segélyt igénylők csoportjában, de a kilépők végcélja nagyon is eltérő. Míg a munkanélküli-státusból kilépők túlnyomó többsége munkába áll, a rendszeres szociális segélyből kilépőknek közel fele ellátás nélküli inaktív lesz.

1.2. táblázat: Aktivitási és transzferstátusok alakulása az iskolázottság függvényében a 25–64 éves korosztály esetében Magyarországon, 2006 (százalék)

| Megnevezés | Aktivitás és transzferstátus összevonva | | | | | | | Összesen |
|-------------------------------|---|---------------|----------------|---------------|-------------------|------------------------|--------------------------|----------|
| | dolgozik | munka-nélküli | inaktív + rszs | inaktív + gyt | inaktív + nyugdíj | inaktív, egyéb ellátás | inaktív, ellátás nélküli | |
| Nyolc általános vagy kevesebb | 47,7 | 8,9 | 2,3 | 6,5 | 21,0 | 1,0 | 12,5 | 100,0 |
| Középfok érettségi nélkül | 73,9 | 5,9 | 0,5 | 4,0 | 10,0 | 0,5 | 5,2 | 100,0 |
| Középfok érettségivel | 77,9 | 4,0 | 0,2 | 5,1 | 6,4 | 0,3 | 6,1 | 100,0 |
| Felsőfok | 87,5 | 2,0 | 0,0 | 5,0 | 2,4 | 0,0 | 3,0 | 100,0 |
| Összesen | 72,7 | 5,2 | 0,7 | 5,0 | 9,6 | 0,4 | 6,4 | 100,0 |

Rszs = rendszeres szociális segélyezett, gyt = gyermek után járó ellátást (gyes, gyed, gyet) kap
 Forrás: saját számítás a KSH munkaerő-felvétele alapján, a KSH eredeti súlyait használva.

1.3. táblázat: Kilépések megoszlása kombinált aktivitási és transzferstátus szerint 2006 egymást követő negyedéveiben (százalék, adott kiinduló státust feltételezve)

| Aktivitás az első időszakban | Aktivitás a második időszakban | | | | | | | Összesen |
|------------------------------|--------------------------------|---------------|----------------|---------------|-------------------|------------------------|--------------------------|----------|
| | dolgozik | munka-nélküli | inaktív + rszs | inaktív + gyt | inaktív + nyugdíj | inaktív, egyéb ellátás | inaktív, ellátás nélküli | |
| dolgozik | 98,4 | 0,8 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,4 | 100,0 |
| munkanélküli | 14,1 | 79,8 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 4,5 | 100,0 |
| inaktív + rszs | 10,1 | 8,2 | 64,3 | 0,0 | 0,1 | 0,9 | 16,3 | 100,0 |
| inaktív + gyt | 3,6 | 0,8 | 0,0 | 94,0 | 0,0 | 0,2 | 1,5 | 100,0 |
| inaktív + nyugdíj | 1,7 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 97,3 | 0,1 | 0,2 | 100,0 |
| inaktív + egyéb ellátás | 0,8 | 0,1 | 0,0 | 0,4 | 0,1 | 97,8 | 0,8 | 100,0 |
| inaktív + nincs ellátás | 6,8 | 4,8 | 2,1 | 1,5 | 0,3 | 0,5 | 84,0 | 100,0 |

Rszs = rendszeres szociális segélyezett, gyt = gyermek után járó ellátást (gyes, gyed, gyet) kap
 Forrás: Saját számítás a KSH munkaerő-felvétele alapján. Állomány-áramlás konzisztens súlyozás Cseres-Gergely (2007) és Frazis és szerzőtársai (2005) alapján. A mintába ki- és belépő népességtől eltekintettünk, a százalékok összege ennek köszönhetően nem 100.

1.2. A főbb jóléti ellátások jellemzői

A magyarországi szociális ellátórendszer a munkaképes korú lakosság igen jelentős részét érinti, és a bruttó hazai termék jelentős részét osztja el. Ahogy ezt a 1.4. táblázat mutatja, a főbb ellátások (ideértve a nyugdíjat, de kizárva az egészségügyet, oktatást és a természetbeli ellátásokat) hatóköre időben mindkét indikátor szerint igen stabil, a nyugdíjszerű ellátások tartós dominanciáját mutatva. Bár ez abból is adódik, hogy az összehasonlíthatóság érdekében 64

éves kornál – öt, illetve három évvel a hivatalos nyugdíjkorhatár felett – húztuk meg a határt, a sorrend alacsonyabb korhatár esetén sem változna.

1.4. táblázat: A főbb jóléti ellátások Magyarországon létszám és ráfordítás alapján, 1990–2005

| Év | A 15 év feletti népesség arányában | | | Összes kiadás a GDP arányában | | |
|------|------------------------------------|---------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------------|
| | munkanélküli- és szociális segély | nyugdíj és nyugdíjszerű ellátás | gyes, gyed, gyet | munkanélküli- és szociális segély | nyugdíj és nyugdíjszerű ellátás | gyes, gyed, gyet |
| 1990 | 1,08 | 30,57 | 3,03 | 0,18 | 9,67 | 0,64 |
| 1995 | 4,77 | 36,14 | 3,63 | 0,78 | 10,37 | 0,66 |
| 2000 | 3,83 | 37,27 | 3,60 | 0,48 | 9,08 | 0,51 |
| 2005 | 2,97 | 35,64 | 3,47 | 0,50 | 10,40 | 0,57 |

Megjegyzés: A szociális segélyben nincs benne a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, csak a munkanélküliek jövedelem pótló támogatása és a rendszeres szociális segély.

Forrás: KSH Szociális Statisztikai Évkönyv 2005, KTI Munkaerőpiaci Tükör, 2006 statisztikai adatai.

Ezek a főbb ellátások – a munkanélküliek szociális segélyét (2000-ig a jövedelem pótló támogatást) kivéve – a rászorultságtól függetlenül járnak vagy alanyi jogon, vagy – a munkanélküli-járadék, a gyed és a nyugdíj esetében – biztosítási alapon. A hatályos szabályozás munkakínálati szempontból lényeges elemeit az 1.5. táblázat foglalja össze.¹ A főbb ellátások mindegyike pénzbeli ellátás, és a rendszeres szociális segély kivételével, havonként azonos összegű jövedelmet biztosít. A rendszeres szociális segély összege függ a háztartás jövedelmétől is, így az változhat annak függvényében, hogy a háztartás tagjainak milyen más (például munkából származó) jövedelme van.

1 Az egyes ellátások hatásának feltüntetésekor figyelembe vettünk minden járulékos hatást is. Ilyen például a nyugdíjasok járulékkedvezménye, ami a nyugdíjas státusból nem következik közvetlenül (az ellátásról szóló törvényből), de mégis együtt jár azzal, Nem foglalkozunk a rendszeres gyermekvédelmi támogatással (ami 2005-ben megszűnt), sem a családi pótlékkal. Előbbi hatása a rendszeres szociális segélyhez volt hasonló, utóbbié pedig a gyes hatásával egyező, kivéve, hogy több családot érint, mivel a gyermek 20 éves koráig jár.

1.5. táblázat: A főbb jóléti ellátások szabályozásának jellemzői

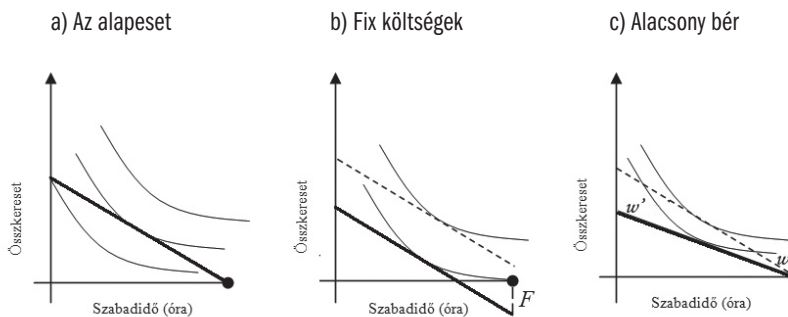
| Támogatás | Munka mellett kapható? | Bértámogatás |
|---|---|--|
| Gyed: a gyermek két éves koráig kapható, a korábbi bértől függő ellátás. | nem | |
| Gyes: a gyermek három éves koráig igénybe vehető támogatás. | igen (gyermek 1 éves korától) | igen (kedvező tb-szabályok) |
| Gyet: három- vagy többgyermekes szülő, a legkisebb gyermek nyolcéves koráig kaphatja | igen (napi 4 óra) | |
| Munkanélküli/álláskeresési járadék: az állást keresőknek szánt támogatás. Feltétele a regisztráció és a munkaügyi központtal tartott kapcsolat. 91 + 179 napig jár. | nem (munkakészség bizonyítás*) | |
| Rendszeres szociális segély: a tartós munkanélküliek rászorultságtól függő jövedelem pótló támogatása | nem (munkakészség bizonyítás*) | |
| Rokkantnyugdíj | igen (kereseti plafon) | |
| Öregségi nyugdíj | igen (előrehozott nyugdíjnál kereseti plafon) | igen (kedvező tb-járadék adószabályok) |

*A segélyezettnek a felajánlott megfelelő állás vagy közcélú munkavégzés elfogadásával kell bizonyítania, hogy kész munkába állni. Elutasítás esetén a segély megvonható.

1.3. A jóléti ellátások hatása a munkakínálatra

A klasszikus közgazdaságtani megközelítés szerint a munkavállaló két dolgot mérlegel, amikor eldönti, hogy dolgozik-e, és mennyit: egyfelől, hogy mekkora jövedelemre számíthat, ha adott munkaórában dolgozik, és másfelől, hogy milyen értéket tulajdonít a szabadidőnek, és milyen a fogyasztásnak.² Ha ugyanis dolgozni kezd, akkor keresetét fogyasztásra válthatja, viszont kevesebb lesz a szabadideje. A fogyasztási lehetőségek határait az jelöli ki, hogy mekkora az elvégzett munkáért kapott bér, illetve mekkora a nem munkából származó jövedelem. Az esetek nagy többségében az így keletkezett korlátok sokféle döntési lehetőséget hagynak – ezek között az egyéni ízlés alapján, vagyis aszerint választunk, hogy miként ítéljük meg a szabadidő és a fogyasztás relatív hasznosságát. A modellbeli egyén célja a lehető legnagyobb hasznosság, vagyis annak a pontnak a megtalálása a lehetőségei határán, ahol sem a fogyasztás, sem a szabadidő növelésével nem tud már nagyobb hasznosságot elérni. Az 1.3. ábra a) részén látjuk az alapesetet: a görbék az egyéni preferenciákat jelölik, míg az egyenes az adott piaci bérből következő költségvetési korlátot jeleníti meg.

1.3. ábra: Fogyasztási, munkakínálati döntés a) átlagos esetben, b) fix költség és c) bérhátrány mellett



A munkakínálati döntést és a jóléti ellátások ellenőztönző hatását az 1.3. ábrán grafikus formában mutatjuk be. A pontosság kedvéért a formális matematika nyelvén is bemutatjuk a hatásokat, de az ábrához fűzött magyarázatokat igyekszünk úgy megfogalmazni, hogy azok az elméletben kevésbé jártas olvasó számára is érthetőek legyenek. A formális modellben az egyén célja a pillanatnyi optimális munka–fogyasztás kombináció kiválasztása. Jellemezzük a preferenciákat egy jól viselkedő $U(C, l)$ hasznosság függvényvel, amelyet az egyén az $N + w(T - l) = C$ költségvetési korlát mellett maximalizál. Az N a nem munkából származó jövedelem, a w a munkabér, a T az összes rendelkezésre álló idő, míg l -el a szabadidőt, és C -vel a fogyasztást jelöltük. Egy egyszerű jóléti ellátás $B = G - t(wH + N)$ jövedelmet biztosít, ahol a B

² A hatásokat a téma könyvtári irodalmának klasszikus darabja, *Moffitt* (2002) a Közpénzügyek kézikönyvében közölt fejezet alapján vázoljuk fel. A munkakínálatra vonatkozó magyarországi empirikus becsléseket *Galasi* (2002) foglalja össze.

a nettó transzfer értéke, a G a tiszta támogatás, a t a többi jövedelemre kivett adó kulcsa, és H a munkával töltött idő. A költségvetési korlát bal oldalához hozzáadva a G -t, majd egyszerűsítve adódik, hogy az elérhető jövedelem $w(1-t)H + G - tN = Y$. Az adókulcs csökkenti a munkajövedelmet és a nem munkából származó jövedelmet is. A munkajövedelemre kivetett adó a fogyasztás és a szabadidő relatív árát is megváltoztatja: mivel azonos munkával kisebb nettó bért lehet keresni, a tétlenséggel elszalasztott jövedelem (vagyis a szabadidő ára) is kisebb.

Az 1.3–1.5 ábrán három támogatás nélküli helyzetben, illetve hat különböző típusú ellátás esetén vizsgáljuk a munkakínálati döntést. Az 1.3. ábrán három alesetet látunk: az alaphelyzetet, a munkába állást akadályozó fix költség, valamint az alacsony termelékenység hatását. Az 1.3. ábra *a)* részén csak a költségvetési korlát és három közömbösségi görbe található. Az egyszerűség kedvéért a nem munkából származó jövedelmet itt nullának vettük. A költségvetési korlát a szabadidő és a fogyasztási javak közti piaci átváltást mutatja az adott bér mellett: az egyenes meredeksége $w(1-t)$, azaz magasabb bér esetén meredek, magas adók esetén lapos. A közömbösségi görbék pedig az egyéni preferenciákat jelenítik meg, vagyis azt, hogy az egyén hogyan értékeli egymáshoz képest a szabadidő, illetve a fogyasztási javak relatív hasznosságát. A vízszintes és függőleges tengelyek nullpontjától távolabbi görbék egyre magasabb hasznossági szinteket jeleznek. Az optimális választás ott adódik, ahol a közömbösségi görbe éppen érinti a költségvetési egyenest: az egyén számára ez a pont biztosítja a legnagyobb hasznosságot a lehetőségeihez képest.

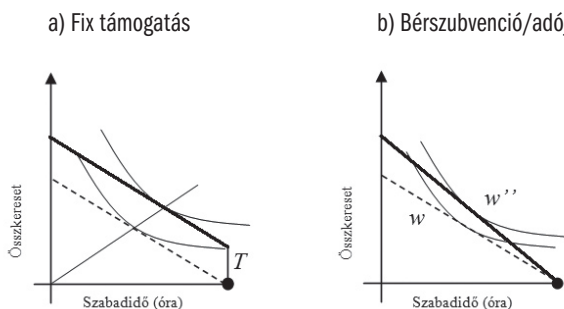
Az 1.3. ábra *b)* részén a munkavállaló képességeinek (képzettségének, korának stb.) megfelelő bért kapna a piacon, de egy olyan fix költséggel kell számolnia, amelyet bármilyen munka vállalása esetén ki kell fizetnie. Ez lehet közlekedési, ruházkodási költség vagy egy kisgyermek elhelyezésének költsége. Az ábrában ezt a fix költséget F -fel jelöljük: ennyivel csúszik lejjebb a költségvetési egyenes. Az ilyen költség eredménye az, hogy bizonyos munkaóra alatt nem érdemes munkába állni, mert az kisebb, sőt negatív jövedelemmel járna, aminél a nulla nyilvánvalóan jobb. Az ilyen ember számára például a részmunkaidős foglalkoztatás a piaci átlagbéren nem kifizetődő. Az ábrán látható, hogy pusztán a fix költség kifizetéséhez jelentős munkavégzésre van szükség, így amíg ez nem termelhető ki, nem is érdemes dolgozni.

Az 1.3. ábra *c)* részén a munkába állásnak nincsenek lényeges költségei, de a modellbeli egyén bére w' alacsonyabb a piacinál (w). Ilyen helyzetben vannak azok, akiknek a termelékenysége (iskolázottsága, nem iskolában szerzett készségei, egészségi állapota miatt) elmarad az átlagostól. Ebben az esetben a munkakínálat nem feltétlenül csökken (ha valamilyen költség vagy más jövedelem nem teremt ellenőztönzést), viszont a munkával elért jövedelemszint nagyon alacsony lehet. A fenti problémák halmozódása nemcsak elképzelhe-

tő, de igen gyakran tapasztalható is: ilyen helyzetre példa az elmaradott régióban, elzárt faluban élő iskolázatlanok helyzete.

Mindkét fenti probléma orvosolható transzferekkel a szolidaritás és a hatékonyság jegyében. Az első megoldás egy fix összegű támogatás alkalmazása, mondjuk utazási támogatás formájában. Ilyen megoldást mutat be az 1.4. ábra *a)* része, ahol a fix, munkavégzéstől független transzfer T -vel jelöltük. Ez a költségvetési korlátot felfelé tolja, így a modellbeli egyén kevesebbet dolgozik (több szabadideje lesz), és többet költ.

1.4. ábra: A munkakínálati döntés egyösszegű és bértámogatás mellett

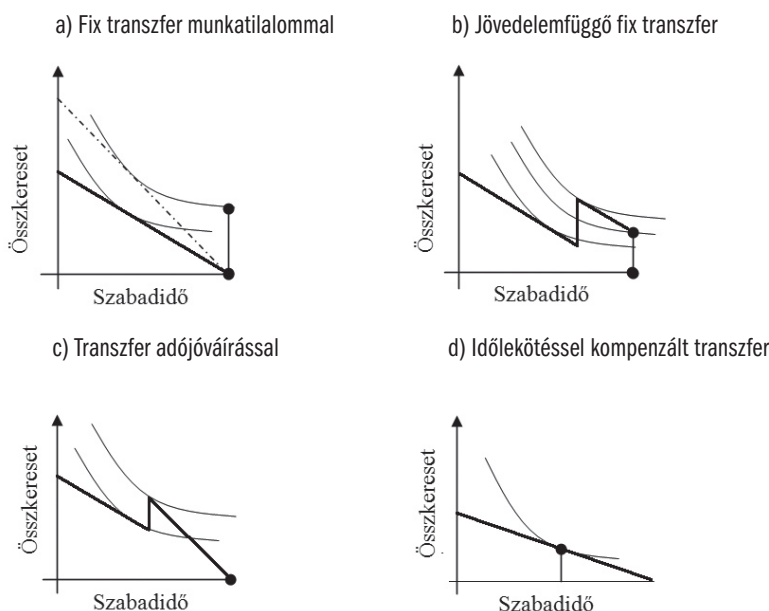


A másik támogatási lehetőség a bérszubszidió, illetve az azzal ekvivalens adójóváírás, ami az alacsonyabb termelékenységet hivatott ellensúlyozni: ezt jelöli w'' az 1.4. ábra *b)* részén. Eredményeként a támogatottnak a munkából származó jövedelme magasabb lehet. Jelentős különbség az egyösszegű, feltétel nélküli támogatáshoz képest az, hogy nem, vagy kevésbé fogja vissza a munkavégzést.

Az 1.5. ábra *a)* része olyan támogatást mutat, amely *csak munkavégzés hiányában* folyósítható. Bármilyen rövid idejű munkavégzés esetén elvesz a jogosultság a segélyre, és csak a munkajövedelem áll rendelkezésre. Adott preferenciák és bérek mellett a modellbeli egyén nem fog dolgozni, arra csak a bérek erőteljes emelkedése készíthetné.

A 1.5. ábra *b)* részében bemutatott megoldás engedélyezi a munkavégzést, de a jogosultságot a *jövedelem szintjétől teszi függővé*. Ennek következtében az l^* pontban a pótlólagos jövedelem adókulcsa igen magas – példánkban néhány órával több munkavégzés esetén a jövedelem a korábbinak közel felére csökken. Nem kérdéses, hogy ilyen helyzetben a segélyezett mindaddig nem dolgozik, amíg a segély által biztosított hasznossági szintet nem lesz képes meghaladni. Mivel ez a küszöbérték általában kis jövedelem mellett alakul ki, a modellbeli egyén szegénységi csapdába esik. Dolgozik ugyan, de keveset, így keveset is keres.

1.5. ábra: Fogyasztási – munkakínálati döntés feltételhez között transferek esetén



A harmadik megoldásban a *segélyezett adójóváírásban* részesül, de ismét csak egy adott *jövedelemszint alatt* [1.5. ábra c) része]. A csapda részleteit tekintve másként, de lényegében a korábbihoz hasonlóan kialakul. A támogatás megvonásának pontjában hirtelen csökken az elérhető jövedelem, ami erősen ellen-ösztönzi a munkakínálat kismértékű növelését.

A negyedik megoldás a támogatás *indokoltsági* feltételeinek szigorítása. Ezek a szabályok biztosítják, hogy csak az kap támogatást, aki önhibáján kívül szorul rá erre: a munkanélküli-segély esetében például az, aki tényleg munkanélküli (vagyis keres munkát, és képes munkába állni), és az elhelyezkedése érdekében hajlandó együttműködni a munkaügyi szervezettel.³ Ilyen szabály például a munkanélküli-segély esetében az, hogy aktívan állást kell keresni, vagy a kirendeltségen rendszeresen meg kell jelenni, és ennek elmulasztása szankciókkal (például a segély felfüggesztésével) jár. Ezt illusztrálja az 1.5. ábra d) része. Az indokoltsági feltétel lényege itt az, hogy a szabadidő felől drágítja meg a segélyt: olyan, mintha a segéllyel együtt korlátoznánk a fogyasztható szabadidő mennyiségét. A segélyezett adottságait és a bérek szerkezetét ismerve, a felhasznált idő nagysága beállítható úgy, hogy a támogatottól pontosan annyi hasznosságot vegyen vissza időben, amennyi hasznosságot pénzben ad. Mivel ilyenkor a szabadidő és a jövedelem felhasználása hasonló ahhoz, mint amikor valaki munkába jár, a valódi munkavállalásnak nincs akadálya az ösztönzők felől.

³ Ez nem ugyanaz, mint a *jogosultság szabályozása*, ami azt határozza meg, hogy a támogatást igénylő rendelkezik azokkal az ismérvekkel, amelyek kezelésére az adott segélyt létrehozták: például kimerítette a járadékot, de nincs munkája stb.

A példákban ugyanazt a közömbösségi görbét használtuk, vagyis a döntési helyzetekben szereplő egyén mindig ugyanúgy ítélte meg a szabadidő és a fogyasztás hasznossága közti választást. A valóságban az egyéni preferenciák között jelentős eltérések lehetnek, és ennek megfelelően ugyanaz a segély vagy annak változása másképp fog hatni az egyes emberek munkakínálatára. Ezeknek a hatásoknak a felméréséhez már nem elegendő az elméleti okfejtés: csak az érintett munkavállalói csoportokra vonatkozó adatok alapján készített empirikus vizsgálat tudja eldönteni, összességében hogyan változik a munkakínálat.

A valóságban a támogatások munkakínálati hatását számos olyan tényező is befolyásolja, amelyet ebben az egyszerű keretben nem tudunk megjeleníteni. A legtöbb ilyen eltérés abból fakad, hogy a döntés hatása nemcsak a jelen időszakra terjed ki, illetve a támogatásban részesülőkön kívül másokat is érint.

1. A háztartások gyakran nem külön-külön, hanem együttes döntésként alakítják ki munkakínálatukat, például a háztartásban végzett munka megosztása és az erre vonatkozó preferenciák vagy amiatt, hogy szabadidejüket közösen kívánják eltölteni.

2. A jövedelemvizsgálat általában az egy háztartásban élők egy főre jutó jövedelmére vonatkozik. A rendszeres szociális segély esetében a segély a háztartás egészének a költségvetési korlátját érinti, így nem csak a segélyezett, de mások munkakínálatát is csökkentheti.

3. Nem kezeli az alapmodell azt – a munkanélküli-járadék és a rendszeres szociális segély esetében lényeges – kérdést sem, hogy egy adott állást milyen bizonyossággal tud megtartani a munkavállaló, és mekkorák a segély újbóli igénylésének költségei.

4. A rokkantnyugdíj és a rendszeres szociális segély esetében az alapmodell nem tartalmazza az ellátásokhoz kapcsolódó rehabilitációs szolgáltatásokat, ezek pedig növelhetik a későbbi elérhető bért.

5. A gyermekek után járó ellátások esetében pedig azzal kell kiegészíteni az alapmodellt, hogy a szülők számára a gyermekek jóléte is fontos, és ez egy további tényezőt hoz a preferenciáikba.

6. Az öregségi nyugdíj esetében jelentős eltérés az elhanyagolt idődimenzió és a belépés visszafordíthatatlansága. A visszafordíthatatlanság miatt a nyugdíj a többinél jelentősen hosszabb időre szóló, biztonságosabb ellátási forma. Ha a nyugdíjas-státusz hosszú távon a kapott jövedelem mellett semmilyen hátrányos következménnyel nem jár, akkor is érdemes választani, ha a jelenbeli költségek alapján a döntés irracionálisnak tűnhet. Több ország nyugdíjszabályozása azonban tiltja vagy szankcionálja a nyugdíj melletti munkavégzést, ami a munkát vállalni akaróknak költséges (OECD, 2005). A visszafordíthatatlanság jelentősége az idődimenzió fontosságából következik. A nyugdíjba vonulás egyszerű modelljei ugyan felírhatók apró statikus döntések sorozataként, de ezek a döntések az idő múlásával, a jogosultság gyűjtésével és az elért bérnek a

nyugdíj összegére gyakorolt hatásán keresztül is összefüggnek. Ennek következtében a nyugdíjba vonulás időzítésére vonatkozó stratégiák befolyásolják a nyugdíjasévek *előtti* munkakínálatot és az emberitőke-beruházást is.

Végül hangsúlyozzuk, hogy a fenti következtetések a munkavégzésről általában, és nem csak a legális munkavégzésről szólnak. A rokkantnyugdíjról szóló fejezetben még érintjük a kérdést, de általában úgy tekintjük, hogy a feketemunka és a nem feketemunka végzése közti választást nem a segély, hanem a kockázatkerülési hajlandóság, a feketemunka társadalmi elfogadottsága, illetve a lebukás kockázata és költsége határozzák meg. Így, bár a feketemunka nagy figyelmet érdemel, a segélyek hatása szempontjából mégsem elsőrendű kérdés.

1.4. Az ellátórendszer alacsony hatékonyságának okai és a lehetséges reformok iránya

Szakpolitikai készletésre, válságkezelésként vagy nemzetközi szervezetek kitaró ösztöklése nyomán az ellátórendszer ösztönzési vagy finanszírozási problémáira eddig is születtek válaszok: ilyen volt a munkanélküli-segély jogosultság többszöri szigorítása, a kötelező közcélú munka és az álláskeresési járadék bevezetése, vagy az 1997. évi nyugdíjreform. Az eddigi reformok azonban egyfelől nem is érintették az összes problémát, másfelől igen kevés eredményt hoztak, vagy hatásuk éppen negatív volt.

A szabályozásban, az intézmények működésében és a döntéshozatali kultúrában is sok tekintetben a rendszerváltás kényszerei, illetve korábbi sémák élnek tovább. A felületesség és szubjektivitás vádját is vállalva, utalnunk kell ennek a terhes örökségnek a főbb elemeire, hiszen a Közelkép fejezeteiben javasolt szakpolitikai lépések megvalósíthatóságát is sok tekintetben ezek a továbbélő sémák határozzák meg.

Az ellátórendszer ma tetten érhető működési zavaraiért a célok megválasztásának torzulásai és a megvalósítás hibái egyaránt okolhatók. A szakpolitikai célok megválasztását többféle hatás is eltérítheti a társadalom egészének jóléte szempontjából optimálistól. A legerősebb talán a *status quo*-hatásnak is nevezett tehetetlenség, ami abból ered, hogy a döntéshozók és a szavazópolgárok a meglévő rendszer megváltoztatásából eredő veszteséget nagyobbak vélik, mint akár a változatlanság költségét, akár a változástól várható javulást.

Gyakran azok is szót emelnek a reform elodázásáért, akik amúgy helyzetük javulását remélhetnék tőle, mert nincsenek tisztában az ellátórendszer tényleges költségeivel, és így alulbecsülik a reformtól várható megtakarításokat. A bonyolult magyar adórendszer és az ellátások ingyenességének mítosza is táplálhatta ezt a fiskális illúziót (Csonotos, 1995).⁴ Ráadásul a rendszerváltás idején a hiányos informáltság a jövőre is vonatkozott: senki sem tudhatta pontosan előre, hogy egy-egy reform, kivált pedig a teljes átalakulás kimenetele hogyan

⁴ Csonotos (1995) elméleti felvetéseit a fiskális illúziók empirikus vizsgálata követte: az eredményekről és az ezek nyomán kiobbant vitáról lásd Cserne (2001).

érinti személyes pozícióját, ez pedig a reformokban elvileg érdekelt csoportok összefogását is megnehezítette (*Köllő–Nacsa*, 2006, 9. o.).

Az információs és kognitív korlátok mellett az érdekek torzító hatása is rendkívül erős. A hatékonyságot célzó reformok része, hogy megszüntessék a sem teljesítmény, sem rászorultság alapján nem indokolt kiadásokat, és így mindazok érdekeit sértik, akik eddig ezekből valamilyen módon hasznot húztak. A rendszerváltás előtt kiépült ellátások pedig egyrészt többet osztottak szét, mint a társadalom összeteljesítménye, másrészt a hozzáfért nemcsak az érdemek vagy szükségletek határozták meg, hanem a lojalitással, jó összeköttetésekkel, szerezésével szerzett kiváltságok is (*Hankiss*, 1986, 46. o.; *Kornai*, 1983).

Nem magyar sajátosság, hanem a demokratikus politikai rendszerek irodalmában klasszikussá vált tézis (*Downs*, 1957), hogy a versengő pártok a mediánszavazó preferenciáit igyekeznek elsősorban kielégíteni, így hajlamosak a középosztály érdekeit a szegényebbek érdekei elé helyezni. Ezt a hatást felerősítik a háború előtti középosztály újraeledő önvédelmi reflexei,⁵ és az a türelmetlenség és önzés, amit az előző rendszer működési zavarai keltettek a magyar társadalomban.⁶

A rendszerváltás idején a politikai feszültségek eskalálódásának elkerülése érdekében a kormányzat igyekezett a veszteseket kárpótolni. Ezt a törekvést azonban (és ez sem magyar sajátosság) nem a gazdasági, hanem a politikai racionalitás irányította, így a kompenzáció is inkább függött a vesztesek létszámától, önszervező képességétől, hangjuk erejétől, mint rászorultságuk mértékétől. A tényleges veszteségek és a kompenzáció közti különbséget két további tényező is növelte: 1. az a kádárkorszakból örökölt gyakorlat, hogy a társadalmi csoportok igényeit a hatalom nem nyílt alkufolyamatban, hanem érdekbeszámításos módszerekkel méri fel (*Bozóki*, 1993), illetve 2. a vesztesek egyes csoportjainak éppen ebből a gyakorlatból következő gyenge érdekérvényesítő képessége.

További hibák forrása, hogy a jól-rosszul megválasztott *célok* megvalósításához a szakpolitika igen gyakran nem a legmegfelelőbb *eszközt* választja. Ebben is fellelhető az előző rendszer öröksége: az a politikusi szerepértelmezés, ami az eszköz megválasztását sem bízta szakértőre, és az a szabályozási kultúra, ami nem a nyilvánosság előtt megvitatott érdekeken és célokon alapuló koncepciókból vezeti le a szabályozást, hanem bennfentes információk alapján igyekszik a vélt igényekhez toldani-foldani a rendszert. Az összes kibocsátásra összpontosító politikai akarat él tovább abban, hogy a kormányzat azokban a kérdésekben is makroközgazdászok tanácsát követi, amelyek mikroökonómiai vagy szociológiai ismereteket igényelnének. Végül, nem kevésbé fontos az sem, hogy a magyar közigazgatást alig érintette meg az a Nyugat-Európa legtöbb országában lezajlott stílusváltás, amelyben a kormányzat a szakértői vélemények helyett egyre inkább a tényekre és hatásvizsgálatokra alapuló dön-

5 „... a lecsúszott úri és középosztályi rétegek régi igényeik és külön osztálytudatuk szigorú fenntartásába fektetnek minden erőfeszítést” – írta Bibó István 1947-ben (*Bibó*, 1990, :65. o.). A kontinuitás tényéről és mérhetőségéről lásd *Wittenberg* (1997).

6 *Hankiss* (1986) szerint az együttélési normák működését biztosító bizalom (társadalmi hitel) hiánya önzést, a társas érintkezést szabályozó társadalmi mechanizmusok és a helyi demokrácia működésének korlátozottsága vagy zavara egyaránt bizalomhiányt, a túlzott gazdasági és politikai centralizáció „elvaduló individualizmust” szül.

téshozatalra támaszkodik, és a számonkérhető, transzparens kormányzásban látja a legitimáció és a siker legfőbb zálogát (Verheijen, 2006).

A végrehajtás legnagyobb problémája az eredmények rendszeres mérésének és számonkérésének hiánya. Ez sem új keletű, hiszen a közigazgatás kultúrája évtizedekig egy olyan rendszerben érlelődött, ahol a felelős egyének helyett a tévedhetetlen párté volt az irányítás, és nem erény, hanem vakmerőség volt a megoldatlan kérdéseket (és még inkább az apparátus hibáit) a nyilvánosság elé vinni.

Ha mégis történik egy-egy előremutató kísérlet, az könnyen megbukhat az intézmények központosított szabályozástól örökölten gyenge autonómiáján, vagy a horizontális együttműködés hiányán. A civil társadalom és a sajtó pedig egyelőre nem bizonyult elég erősnek és autonómnak ahhoz, hogy kellő készletet adjon a változáshoz.

Mit tehet a kormányzat

A változás információhiányból eredő akadályait viszonylag kis költséggel csökkenthetné a kormányzat. Nemzetközi szervezetek számos alapos felmérést készítettek már a reformok elmaradásának költségéről: ezek széles körű publikációjával a kormányzat növelhetné a reformok támogatottságát. A költségvetési bevételekről és kiadásokról, illetve az ezek összefüggéséről adott rendszeres és közérthető lakossági tájékoztatással csökkenthetné a fiskális illúziókat.

Nem lehetetlen, de kétség kívül nehezebb feladat – mert érdekeket és érzékenységeket is sért – a szakértői kapacitások fejlesztése: a kormányzati tanácsadók között több mikroökonómára és szociológusra lenne szükség, és a tényeken alapuló döntéshozatalt kellene meghonosítani. Segíthet a köztisztviselői kar rekrutációs, motivációs és értékelési rendszerének reformja is, amelyben az első nehéz lépések már megtörténtek.

Mit tehet a szakpolitika

A szakpolitika számára a talán legkönnyebben megtehető lépés az eredményesség mérése. Nehezebb – mert összetettebb cselekvést kíván, és hosszabb alkalmazkodást is igényel – a kormányzaton belüli horizontális együttműködés javítása, az eredményközpontú ösztönzők szisztematikus kialakítása a szabályozásban, valamint a tényeken alapuló döntéshozatalhoz szükséges szaktudás és információs bázis felépítése. E nélkül azonban nehezen képzelhető el, hogy a politika egyszer lemondjon a tévedhetetlenség illúziójáról, és vállalja a korrekció felelősségét.

Az egyes problémákra nyilván nincs egyetlen egységes megoldás. Az azonban mindegyikre igaz, hogy hosszabb távon csak úgy lehet sikeres a szakpolitika, ha létrejönnek azok a mechanizmusok, amelyek rendszerszerűen biztosítják a célok megvalósulását. Ennek alapja a célok világos kijelölése, az eredmények

rendszeres mérése és számonkérése – nyilvánosan, nyitottan a tudományos köröktől és a civil társadalomtól érkező visszajelzésekre is.

1.5. A munkakínálati hatások vizsgálatának tanulságai röviden

A Közelkép itt következő fejezetei a legfontosabb magyarországi ellátási formákat veszik sorra azzal a céllal, hogy rámutassanak azok munkapiacot érintő hibáira.

A 2. fejezet a gyermeknevelési támogatások munkapiaci hatását vizsgálja egyéni adatok segítségével. Bár sokan vívmányként tartják számon, a jelenlegi támogatási rendszer igen drága, és a nyugati világban szokásosnál lényegesen hosszabb fizetett távollétet biztosít az anyák számára. Miközben az átlagosan négy-öt éves távollétnek sem a termékenységre, sem a gyermek fejlődésére gyakorolt pozitív hatása mellett nem szólnak erős érvek, a rendszer az anyák foglalkoztatási szintjét – részben kényszerűen – nagyon alacsony szinten tartja. A gyermektámogatások igénybevételének aránya és hossza az elmúlt 15 évben növekedett. A támogatásban részesülők között egyre több a korábbi munkatapasztalat nélküli, alacsony iskolázottságú nő, a gyēs vagy gyet mellett munkát végzők aránya viszont csökkent. A munkát találó, gyermektámogatásban részesülő nők hasonló társaikhoz képest kevesebbet keresnek. Mindez arra enged következtetni, hogy a kisgyermek nevelésével eltöltött idő alatt a nők emberi tőkéje jelentősen leértékelődik, ami a gyermektámogatások hasznának mérlegelésekor fontos, ez idáig elhanyagolt tényező. A család és a munka közötti szabadabb választást megengedő szakpolitika a jelenleginél valamivel rövidebb idejű otthonlétet finanszírozó pénzbeli támogatást, és több, a munkavállalást ösztönző természetbeni támogatást (bölcsődeutalványt, utazási támogatást, átképzést) nyújtana, esetleg kiegészülve a gyesről visszatérők rugalmas munkaidejű foglalkoztatását elősegítő szubvenciókkal.

A rendszeres szociális segély munkakínálati hatását vizsgáló 3. fejezet eredményei szerint ez a juttatás a gyakorlatban inkább a tartós munkanélküliek jövedelempótló ellátásaként működik, és sem az aktivitást előíró indokoltási feltételek, sem a közfoglalkoztatási programok nem érik el a tőlük várt foglalkoztatás-ösztönző hatást. A helyzet javításához négy területen volna szükség gyökeres változtatásra: a segély indokoltási feltételeinek pontosítására és szigorúbb érvényesítésére, a segélyezésben közreműködő szervezetek érdekeltségének átalakítására, hogy a segélyezés helyett az elsődleges munkaerőpiacra visszakерülésben segítsék a munkanélkülieket, és szakmai fejlesztésekre, hogy ehhez rendelkezésre álljanak a megfelelő rehabilitációs és szociális szolgáltatások is. A negyedik elem a segély kettéosztása egy munkakészség bizonyítása nélkül, rászorultság alapján elérhető és egy a tartós munkanélküliek rehabilitációját segítő támogatásra.

A rokkantnyugdíjról szóló 4. fejezet azt vizsgálja, hogy mennyiben magyarázhatták munkaerőpiaci okok a rokkantnyugdíjak igénylésének gyors

növekedését. A megyei szintű aggregált adatok elemzése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy az igénylések száma nemcsak ott magas, ahol rossz a népesség egészségi állapota, hanem azokban a megyékben is, ahol alacsonyabb a foglalkoztatás, és ahol több a lehetőség az informális foglalkoztatásra. A rokkantnyugdíjazás nemrég módosított szabályozása sem ad érdemi ösztönzést a rehabilitációra és az újbóli munkába állásra. Az ösztönzés javításához elsősorban három változtatásra lenne szükség. Egyrészt, hogy a rehabilitációs kísérlet nélkül, illetve az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt megkapható nyugdíjösszeg legyen jelentősen kisebb, mint a majdani öregségi nyugdíj. Másrészt, hogy sokféle és hatékony rehabilitációs szolgáltatás segítse azokat, akik vissza szeretnék nyerni munkavégző képességüket. Harmadrészt az ellátást nyújtó szervezet is érdekelt legyen abban, hogy az igénylő a nyugdíj helyett a rehabilitációt válassza.

Az 5. fejezetben az öregségi és rokkantnyugdíj igénybevételének ösztönzőit vizsgáljuk, arra törekedve, hogy számszerűsítsük az anyagi ösztönzők hatását. A rokkant- és öregségi nyugdíjat együtt tekintjük, mert bár nyilvánvalóan nem azonosak, a készletések szempontjából kellően hasonlítanak. A vizsgálatot egyéni adatokra alapozzuk, ami lehetővé teszi a megfigyelt személyek viselkedésének és jövedelmi helyzetének időbeli követését. A nyugdíjasként és nem nyugdíjasként várható jövedelmet felhasználva – a nyugdíjba vonulási döntés ökonometriai modellezésére – azt találtuk, hogy nagyobb eséllyel mennek nyugdíjba – a korhatárig hátralevő időtől függetlenül és a korhatár előtt is – azok, akiknek nyugdíjasként várható jövedelme nagyobb, nem nyugdíjasként pedig kisebb, mint másoké. Mindez arra mutat, hogy az alacsony jövedelműek megtalálták a módját, hogy elmeneküljenek a munkapiac kihívásai elől, így a nyugdíjrendszer egyfajta automatikus és végleges munkapiaci menedékként szolgál. Ennek megváltoztatásához nemcsak a nyugdíjszabályok szigorítására, de a munkakínálati hatás tudatosítására és kezelésére is szükség van.

A kezelés egy lehetséges módjára a Közelkép utolsó, 6. fejezete hoz egy külföldi példát. Rendkívül sikeresnek bizonyul Nagy-Britanniában a *Munkához vezető utak (pathways to work)* elnevezésű program, amely célja a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának növelése. A fejezetben megmutatjuk, hogy ez a siker nemcsak a program jól kidolgozott szerkezetén múlt, hanem a bevezetés módján is: azon a jól felépített folyamaton, amelyben az első kipróbálást fokozatos bővítés és minden lépésben alapos eredménymérés – és ha kellett, korrekció – követett. A fejezet végén áttekintjük azokat a szűk keresztmetszetből adódó problémákat, amelyek a magyar ellátórendszer működésében a szakpolitikai programok sikeres végrehajtását akadályozzák.

A JÓLÉTI ELLÁTÁSBAN RÉSZESÜLŐK ELÉGEDETTSÉGE ÉLETÜKKEL, ANYAGI HELYZETÜKKEL⁷

MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA

A pénzbeli jóléti ellátások elsődleges célja, hogy megélhetést biztosítsanak olyan élethelyzetekben, amikor piaci alapon hozzáférhető jövedelmek nincsenek, vagy jelentősen csökkentek. Ez a cél kiegészülhet azzal is, hogy az ellátások javítsák az álláshoz és más, a boldoguláshoz szükséges javakhoz való hozzáférést, az esélyek egyenlőségét. Az ellátások tehát jövedelmet (ezáltal fogyasztást) és biztonságot is nyújtanak, és esélyeket javíthatnak, viszont függőséget is okozhatnak, különösen akkor, ha a támogatás csak munkanélküliek számára érhető el. A rászorultság alapján adott segélyek pedig megalázók is lehetnek.

Ezek a hatások az ellátásban részesülők szubjektív jóllétét is befolyásolják, így az elégedettség vizsgálatán keresztül közvetett információhoz juthatunk az ellátások eredményességét illetően.

A jóllét vagy elégedettség (különösen az anyagi helyzettel való elégedettség) összefügg a jövedelemmel, de nem a jövedelem szintje, hanem inkább – részben tényleges, részben pedig szubjektív módon érzékelt – viszonylagos mértéke a meghatározó, vagyis az, hogy másokéhoz képest, illetve a saját korábbi jövedelemhez képest mekkora vagy mekkorának gondolják (*Molnár–Kapitány*, 2006). A szubjektív jóllétet ezenkívül számos más, jobban vagy kevésbé mérhető tényező is befolyásolja.⁸ Jól mérhető a családszerkezet, az életkor, az iskolázottság, az egészségi állapot és a munkaerőpiaci helyzet. Kevésbé jól mérhető, de jelentős a vagyoni helyzet,

a jövőre vonatkozó várakozások, a biztonság, a társadalmi megbecsültség, a társadalmi kapcsolatok vagy az önmegvalósítás. Nem megfigyelhető, illetve nehezen mérhető az is, hogy a munkavégzés örömet okoz-e, vagy az, hogy a segélyt megalázónak érzi-e a segélyezett.

Az elégedettségről úgy is gondolkozhatunk, mint ha a Közelkép 1. fejezetében bemutatott egyszerű munkakínálati modellben a hasznosság lenne, amit az egyén az adott feltételek között maximalizálni igyekszik.⁹ A modell itt annyiban bővebb, hogy a hasznoságnak további forrásait is figyelembe veszi, így a szabadidőn és a fogyasztáson túl a társas kapcsolatok, a biztonság, az önmegvalósítás, és más szubjektív tényezők is növelhetik az egyéni jóllétet.

A jóléti ellátásban részesülők szubjektív jóllétével kapcsolatos néhány összefüggést mutatunk be az alábbiakban *Molnár–Kapitány* (2006) eredményei alapján. Adatforrásként a cikk adatbázisául is szolgáló KSH háztartási költségvetési felvételét használjuk, amelyhez 2003 márciusában csatoltunk kiegészítő kérdéseket.

A K1.1. táblázatban a szubjektív jóllét átlagos értékeit mutatjuk be a különböző jövedelemforrásból élők esetében. A munkanélküliek, a rokkantnyugdíjasok, az alkalmi munkából élők és a segélyezett anyagi helyzetükkel, és általában az étellel is sokkal elégedetlenebbek, mint a többi csoport.¹⁰

⁷ Ez a szakasz Molnár György és Kapitány Zsuzsa az EU-COMPPRESS (HPSE-CT-2002-00149) program keretében folytatott közös kutatása alapján született. A felhasznált adatokat, további részleteket illetően ld. *Molnár–Kapitány* (2006).

⁸ Ezek hatásának mértéke pedig az értékrendtől is függ, lásd *Lelkes* (2005) magyar adatokon végzett becslését, miszerint a vallásosság például csökkenti a jövedelemnek tulajdonított hasznosságot.

⁹ A kérdés bőséges irodalmából lásd például *Frey–Stutzer* (1999), (2002), *Layard* (2005), *Senik* (2005).

¹⁰ Az itt alkalmazott munkanélküli-fogalom a KSH háztartási költségvetési felvételének jellegzetességei miatt eltér az ILO definíciójától, mert annak alkalmazásához nincs elég információnk – azt tekintjük munkanélkülinek, aki magát annak vallja. Az ellátás nélküli munkanélküliek csoportjába azokat soroljuk, akik nem kapnak semmilyen jóléti ellátást, és magukat munkanélkülinek (nem például háztartásbelinek) tekintik. Az aktivitás szerinti kategorizálás a havi adatfelvétel időpontjára vonatkozik, ugyanakkor gyakori, hogy ugyanaz a személy az év során hol munkanélküli, hol alkalmi munkából élő, a két kategória gyakran összefolyik.

K1.1. táblázat: Az anyagi helyzettel és az étellel való átlagos elégedettség aktivitás szerinti bontásban, az anyagi helyzettel való elégedettség szerint rendezve (N=3398)

| Aktivitás | Elégedettség | |
|--|-------------------|---------|
| | anyagi helyzettel | étellel |
| Foglalkoztatott nyugdíjasok | 2,96 | 2,97 |
| Tanulók | 2,78 | 3,24 |
| Alkalmazottak, vállalkozók | 2,63 | 2,86 |
| Öregségi nyugdíjasok | 2,63 | 2,77 |
| Egyéb inaktívok | 2,36 | 2,68 |
| Hozzá tartozói nyugdíjasok | 2,36 | 2,57 |
| Gyes, gyed, gyeten lévőek | 2,22 | 2,59 |
| Járadékot kapó munkanélküliek | 2,13 | 2,65 |
| Rokkantsági nyugdíjasok | 2,09 | 2,43 |
| Alkalmi munkából élők | 1,96 | 1,73 |
| Munkanélküliek ellátás nélkül | 1,85 | 1,98 |
| Szociális segílyt kapó munkanélküliek | 1,65 | 1,86 |
| Egyéb segítélyezettek és ápolási díjban részesülők | 1,46 | 1,75 |

Megjegyzések: A pontos kérdések a következők voltak: „Mindent egybevetve, jelenleg mennyire elégedett vagy elégedetlen élete alakulásával?”, illetve „Mennyire elégedett vagy elégedetlen a háztartása anyagi helyzetével?” Az átlagok előállításánál az 1–5 pontértékeket rendeltük a válaszokhoz, a nagyon elégedetlentől a nagyon elégedettig.

K1.2. táblázat: Anyagi és általános elégedettség Magyarországon, 2002-ben (rendezett logit becslések, csak objektív változókkal, N = 3398)

| Megnevezés | elégedettség | |
|---|----------------|----------------|
| | Anyagi | Általános |
| Alkalmi munkás | -1,06 (0,30)** | -2,06 (0,27)** |
| Egyéb segítélyezett, ápolási díjban részesülő | -1,40 (0,42)** | -1,30 (0,39)** |
| Munkanélküli ellátás nélkül | -1,10 (0,38)** | -1,38 (0,35)** |
| Munkanélküli segítélyen | -0,87 (0,24)** | -1,15 (0,28)** |
| Munkanélküli járadékon | -0,30 (0,49) | 0,11 (0,42) |
| Rokkantsági nyugdíjas | -0,51 (0,18)** | -0,28 (0,18) |
| Marginális aktivitásúak felnőtt családtagjai ^a | -0,55 (0,17)** | -0,61 (0,15)** |
| 2. vagy 3. jövedelmi ötdöbe tartozik 2002-ben | 0,92 (0,18)** | 0,51 (0,17)** |
| 4. jövedelmi ötdöbe tartozik | 1,00 (0,21)** | 0,59 (0,19)** |
| 9. jövedelmi tízedbe tartozik | 1,36 (0,26)** | 0,68 (0,23)** |
| 19. jövedelmi huszadba tartozik | 1,98 (0,29)** | 1,32 (0,30)** |
| 20. jövedelmi huszadba tartozik | 2,32 (0,38)** | 1,84 (0,32)** |
| Fiatal (18–39 éves) | 0,54 (0,12)** | 0,65 (0,13)** |
| Idős (55 éves és idősebb) | 0,54 (0,12)** | 0,48 (0,12)** |
| Diák (felsőfokú tanuló nappali tagozaton) | 0,32 (0,28) | 1,16 (0,25)** |
| Felsőfokú végzettségű | 0,39 (0,15)* | 0,67 (0,15)** |
| A háztartásban van pár (házaspár vagy élettársak) | 0,37 (0,12)** | 0,42 (0,12)** |
| A háztartásban van 0–3 éves gyerek | -0,71 (0,22)** | -0,46 (0,21)* |
| A háztartásnak van tartósan beteg tagja | -0,27 (0,12)* | -0,28 (0,12)* |
| Pszéudo R ² | 0,09 | 0,086 |

* Az 5 százalékos szinten, ** az 1 százalékos szinten szignifikáns együtthatókat jelzi.

^a Az alkalmi munkából élők, munkanélküliek, rokkantnyugdíjasok és segélyből élők nem ezekbe az aktivitási csoportokba tartozó felnőtt családtagjait adja meg ez a változó. Referenciacsoportok: dolgozik, legszegényebb jövedelmi ötödbe tartozik, középkorú (40–54 éves), a többi esetében a jelzett változó ellentéte.

Ezek az átlagok egyszerre mutatják a munkaerőpiaci státus, az ellátások, és az egyes csoportok eltérő összetételének hatását. A sokféle hatás szétválasztása érdekében az életkor, a képzettség, az egészségi állapot és a jövedelmi szint (illetve mobilitás) hatását logisztikus regresszióval kiszűrjük: ennek eredményeit a K1.2. táblázat mutatja be.

Az ellátások együttthatója ebben a becslésben már csak a szubjektív hatásokat jelzi: a viszonylagos biztonság, a jövedelmi ambíciók (a korábbi és mások jövedelméhez képest) a megbélyegzettség, a tétlenség, és a jövőre vonatkozó várakozások hatását. A biztosítási alapon járó támogatások esetében nincsen stigma hatás és vélhetően kisebb az igény a munkavállalásra, így ezek hatása főleg a biztonság értékét és az ambíciókat tükrözi.

A becslési eredmények közül csak azokat emeljük ki, amelyek a jóléti ellátások működése szempontjából lényegesek. A K1.1. táblázatból leolvasható az a várakozásoknak megfelelő eredmény, hogy az alacsonyabb jövedelműek kevésbé elégedettek anyagi helyzetükkel és általában az étellel is. Ha ennek (és néhány más változónak) a hatását kiszűrjük, bizonyos jóléti ellátásoknak már nincs szignifikáns hatása az elégedettségre: az öregségi nyugdíjban és az anyasági támogatásokban részesülők elégedettsége nem tér el szignifikánsan a foglalkoztatottakétól. Ez arra utal, hogy az öregségi és hozzátartozói nyugdíj, valamint az anyasági ellátások nyújtotta biztonság kárpótolja a kisebb jövedelmet és a munkavégzés esetleges szubjektív hasznosságának elvesztését is. A rokkantnyugdíjasok esetében azt találjuk, hogy az étellel általában ugyanannyira, viszont anyagi helyzetükkel kevésbé elégedettek, mint a nyugdíjasok és a dolgozók (a betegség hatásának kiszűrése után). Ha azonban

Megjegyzés: Az egyenletekben szerepeltek még a vagyoni helyzetre és mobilitásra vonatkozó változók, amelyek hatását a fentiekben nem mutattuk be. Zárójelben a háztartásokra klaszterezett, robusztus becslések standard hibája található.

a rokkantnyugdíjasok közül kiválasztjuk azokat, akik vélhetően nem betegség miatt, hanem a munkanélküliség elől menekültek ebbe a státusba, akkor az ő esetükben már érzékelhető az étellel való kisebb elégedettség is.¹¹

A segélyek stigmatizáló hatását jelzi, hogy a szociális segély jobban rontja az általános elégedettséget, mint az anyagit, összehasonlítva a járadékos munkanélküliekkel. A segélyezették elégedetlensége azonban nemcsak stigmával függ össze, hanem vélhetően a bizonytalan életkilátásokkal is, hiszen a hozzájuk leginkább hasonló csoport, a nem segélyezett munkanélküliek és alkalmi munkások elégedettsége a legalacsonyabb.

Az alkalmi munkások, a nem segélyezett munkanélküliek, az egyéb segélyezették és a munkanélküli segélyt kapók még a jövedelem hatásának kiszűrése után is kevésbé elégedettek: úgy véljük, hogy ez helyzetük bizonytalanságával függ össze. A járadékos munkanélkülieknél nem látunk ilyen hatást, ami arra utal, hogy a munkanélküliségben töltött idővel növekszik a bizonytalanság, illetve romlanak a jövőre vonatkozó várakozások.

Arra utalnak tehát az eredmények, hogy a tartós munkanélküliség vagy a bizonytalan álláskilátások olyan élethelyzetet jelentenek, ami nagymértékben akadályozza az egyéni jóllét növelését. Más szóval, a hasznosság maximalizálása ilyenkor erős korlátok között történik, ahol is a segély nem a legjobb, hanem a legkevésbé rossz megoldás: az adott képzettség, képességek, életkor, egészségi állapot mellett a

¹¹ Ennél pontosabbat az adatállomány viszonylag kis mérete és a betegséggel kapcsolatos információk szűkössége miatt nem mondhatunk.

segélyből élés a statisztikai értelemben vett többség számára nem választás, hanem kényszer.

Eredményeink közvetett módon azt is alátámasztják, hogy a munkanélküliek, rokkantnyugdíjasok és segélyezetttek többségét nem a mellékes feketemunka-végzés lehetősége készíti a segély vagy a nyugdíj igénybevételére. Ha ugyanis a fekete-

jövedelem arányaiban jelentősen meghaladná más társadalmi csoportok be nem vallott jövedelmét, és ellensúlyozná a munkanélküliség (vagy kvázimunkanélküliség) negatív hatását, akkor nem volna jelentős eltérés az elégedettségben. Értelmisséget tovább erősíti az a tény, hogy az alacsonyabb elégedettség a felnőtt családtagokra is kiterjed.

2. GYERMEKNEVELÉSI TÁMOGATÁSOK

BÁLINT MÓNIKA–KÖLLŐ JÁNOS

2007 májusában, a szokásos éves látogatásáról hazatérő OECD-küldöttség a gyermektámogatási rendszer – munkapiaci megfontolásokat szem előtt tartó – felülvizsgálatát javasolta Magyarországnak, amit a kormány nevében nyilatkozó pénzügyminiszter határozottan visszautasított. A markáns kiállítás egy, a nyugati mintától élesen elütő rendszer mellett a tárgytól függetlenül is szokatlan, az adott esetben pedig – a nemzetközi szervezet ajánlását megalapozó statisztikai adatok ismeretében – kifejezetten meglepő. Az OECD családi adattára¹² szerint *a)* valamennyi tagország közül Magyarország költ legtöbbet a kisgyermekes szülők otthonlétét támogató segélyekre, egy-egy megszülető gyermekre vetítve, a kiadást az egy főre jutó GDP százalékában mérve. A magyar kiadási szint az OECD-átlag háromszorosa, az osztrák érték közel duplája, a svéd szint másfélszerese. *b)* A háromévesnél fiatalabb gyermekek nagyon kis része jár bölcsődébe (a kelet- és dél-európai, török és mexikói gyermekekhez hasonlóan). Ennek megfelelő képet mutatnak a foglalkoztatási adatok. *c)* Míg a *női foglalkoztatás* szintje csak kevéssel marad el az OECD átlagától,¹³ az *anyáké* valamennyi tagország közül Magyarországon a legalacsonyabb. *d)* A *0–2 éves gyermeket* nevelő anyák foglalkoztatási rátája a legalacsonyabb, a *3–5 éves gyermeket* nevelőké pedig a második legalacsonyabb az OECD-ben (Szlovákia után). Nálunk a legszélesebb a rés a 0–2 éves kisgyermeket, illetve a nagyobb (6–16 éves legfiatalabb) gyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátái között.¹⁴

Nem valószínű, hogy a határozott kiállást a szakmai meggyőződés magyarázná, hogy akadna szakember, aki a jelenlegi gyermektámogatási rendszert páratlanul hatékony – a népesedéspolitikai, gyermekjóléti és munkapiaci funkciókat kivételesen szerencsésen ötvöző – megoldásnak tartaná, amelynek fenntartására érdemes a nyugati világban megszokott összeg többszörösét költeni. A gyermektámogatási rendszert a Kádár-korból örököltük, a rendszerváltás utáni nagyobb reformjai (1995, 1999–2000) egyértelműen ideológiai indíttatásúak voltak, mint azt *Ignits–Kapitány* (2006) és *Szokolczai* (2005) meggyőzően bemutatják. Sem a gyermektámogatásokra szociális segélyként tekintő álláspont képviselői, sem a szaporodáspárti és családvédelmi megközelítés hívei, sem a meglévő rendszert pragmatikusan alakítgató po-

12 OECD Family Database 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/13>.

13 Jól magasabb, mint Dél-Európában, de sokkal alacsonyabb, mint Nyugat-Európában.

14 Az *a)–d)* pontokhoz lásd az OECD-adatbázis PF7.2, PF11.1., LMF2.1. és LMF2.2. számú ábráit!

litika gyakorlóit nem büszkélkedhetnek azzal (miként e fejezet szerzői sem), hogy akár csak nagy vonalakban tudnák, milyen népesedési, gyermekjóléti és munkapiaci hatásokkal jár ennek az egyedülálló rendszernek a fenntartása: hogy a készpénzes családi támogatások növelik-e a termékenységet, az anya hosszú otthonléte megfelelően – a bölcsődénél hatékonyabban – szolgálja-e a harmadik vagy negyedik életévében lévő gyermek értelmi és érzelmi fejlődését, hogy milyen egyéni és társadalmi következményekkel jár az anya munkából való tartós (a bölcsődei hálózat leépülése óta legalább részben *kényszerű*) kimaradása. E kérdésekről ugyanis hazai kutatások – kevés kivétellel – adatok hiányában nem is folyhattak.

Ebben a fejezetben a rendszert munkapiaci szempontból vizsgáljuk, csak röviden térünk ki a népesedési és gyermekjóléti hatásokra.

2.1. A gyermektámogatások hatásai

A *termékenységi* idősorok egyszerű szemrevételezése alapján az a sejtés fogalmazható meg, hogy a gyés (1967), illetve a gyed (1984, 2000) bevezetése növelte a szülési kedvet (Tárkányi 2006), vagy legalábbis befolyásolta a szülések ütemezését.¹⁵ *Ignits–Kapitány* (2006, 388. o.) szerint „komoly empirikus érvek szólnak mind az általános juttatások, mind a kieső munkajövedelemhez kapcsolódó kompenzáló juttatások pozitív [termékenységi] hatása mellett”. Ezt az állítást azonban nehéz lenne megvédeni az idősorok közötti oksági kapcsolatok módszertanával foglalkozó szakemberek előtt. „Vizuális inspekció” alapján nem dönthető el, hogy a családpolitikai lépések és a termékenység együttmozgása mögött oksági kapcsolat húzódik-e meg, vagy közös függéssről van szó (például arról, hogy a jó gazdasági kilátások egyidejűleg javítják a szülési kedvet, és teremtenek forrást ambiciózus népesedéspolitikai intézkedéseknek, a rossz konjunktúra pedig a szülések elhalasztásához és költségvetési megszorításokhoz vezet), valamint hogy szignifikáns és erős-e a népesedéspolitikai lépések hatása.

Megalapozottabb következtetések vonhatók le az ökonometriai elemzésből. *Gábor* (2003) illetve *Gábor–Gál–Kézdi* (2005) makroidősört használó, Granger-oksági elemzéssel kiegészített becslései szignifikáns hosszú távú termékenységi hatást mutattak ki: az elmúlt négy évtizedben a *készpénzes* családtámogatások egy százalékkal magasabb szintje 0,2–0,25 százalékos növekedéssel járt a teljes termékenységekben Magyarországon. Ez fontos, de nem perdöntő eredmény, mert közvetlen bizonyítékkal csak a *befejezett* termékenységre gyakorolt hatások elemzése szolgálhatna, ami további kutatásokra vár.¹⁶

A kimutatott hatás nagyságrendje is óvatosságra int: a becslült rugalmasság alapján úgy számíthatjuk, hogy még a készpénzes támogatások *megduplázása* sem vezetne többhöz, mint a jelenlegi 1,3-es gyermekszám 1,6-re emelkedéséhez.

15 Maguk a demográfusok is megosztottak abban a kérdésben, hogy a támogatások tartósan vagy csupán átmenetileg emelték-e a termékenységet. Ez utóbbi nézet később „... függetlenedett szaktudományos gyökereitől, demográfus körökben vissza is szorult, ám napjainkban is találkozhatunk vele. Támogatói azonban – akik általában nem demográfusok – ezzel a gyakorlatias érvvel sok esetben magának a pronatalista népesedéspolitikai célnak a legitimitását vonják rejtett módon, ideológiai konfliktusok felvállalása nélkül kétségbe.” (*Ignits–Kapitány*, 2006, 388. o.) A következőkben az ideológikus bírálattól tartózkodva, csakis módszertani kétélyeket fogalmazunk meg.

16 A teljes termékenységi mutató a szülőképes nőkre jutó adott évi születésszámot ragadja meg, míg a befejezett termékenységi mutató a szülőképes kor eléréséig megszült gyermekek számát jelenti. A Gábor–Gál–Kézdi-modell a teljes termékenységre gyakorolt egyidejű és egy évvel késleltetett hatásból von le következtetést a hosszú távú hatásra.

Továbbá – természetesen – eldönthetetlen, hogy kiválthattak volna-e ugyanilyen termékenységi hatást másfajta, rövidebb átfutású vagy más formájú támogatások is. Arról ugyanis nincs szó, hogy a szülési kedv kizárólag az anya hosszú távollétét támogató programokkal emelhető. Svédország például egy, a magyar gyermektámogatási rendszerrel homlokegyenest ellenkező szellemiségű támogatási rendszerre áttérve ért el népesedéspolitikai fordulatot. Ennek vezérfonala, hogy a *dolgozó nőket* támogassa a gyermeknevelésben, jól kiépített bölcsődei hálózattal, az otthonlét kötelező (a támogatás feltételül szabott) megosztásával a szülők között, az egyénhez (és nem a családhoz) kötött támogatásokkal, valamint a nemek közötti egyenlőséget (és nem a hagyományos feleség- és anyaszerepet) hangsúlyozó közbeszéd erősítésével (Hoem, 2005).¹⁷

Az anyasági és gyermektámogatásoknak a *gyermek fejlődésére gyakorolt hatásáról* Magyarországon semmilyen, kvantitatív eredményekre jutó empirikus kutatás nem folyt. A nemzetközi eredményekről Benedek Dórának a fejezetünket követő szakirodalmi szemléje ad rövid áttekintést. Az általa idézett és más tanulmányok felhívják a figyelmet a munkahelyre való korai visszatérés kockázataira. Ez különösen az Egyesült Államokban okoz problémát, ahol a kisgyermekes anyák nagyjából egyharmada *három hónapon belül* ismét munkába áll, ellentétben a fejlett európai országokkal (Németország, Svédország, Egyesült Királyság), ahol alig öt százalék kezd ilyen rövid idő után újra dolgozni (Berger–Hill–Waldfoegel, 2005). Ugyanakkor a kutatások arra utalnak, hogy a visszatérésnek a kognitív fejlődésre és az érzelmi stabilitásra gyakorolt hatása sokkal enyhébb, ha a visszatérés a gyermek *egy-másfél éves kora* után vagy akár ezt megelőzően *rugalmas munkaidejű* vagy *részmunkaidős* állásba történik. Arról, hogy milyen hatással jár a gyermek és az anya jóllétére a magyar gyermektámogatási rendszerben jellemző rendkívül hosszú távollét, nem születtek kvantitatív eredmények (és a magyarhoz hasonló támogatási rendszerek hiányában nem is születhettek).¹⁸ Magyarországon a *harmadik életévében* lévő legkisebb gyermek esetében az anyák mindössze 14 százaléka dolgozik, és ez az arány még a *negyedik életévben* lévő legkisebb gyermek esetén sem haladja meg a 45 százalékot (1993–2005-ös átlagos adatok a KSH munkaerő-felvétele alapján). Bár a szakemberek között nincs egyetértés az otthoni nevelés „optimális” hosszát illetően (Herczog, 2007), a rendelkezésre álló eredmények és vélemények alapján annyi biztosan állítható, hogy a harmadik és negyedik otthon töltött évnek a gyermek fejlődésére gyakorolt pozitív marginális hatása *sokkal* kisebb, mint az első két évé, ugyanakkor a szakszerű intézményi gondozás és nevelés hozama a korábbi évekenél *sokkal* nagyobb.¹⁹

A *munkapiaci hatások* pontos felméréséhez olyan, kifejezetten e célra irányuló adatfelvételre lenne szükség, ami rögzíti, mikor született a gyermek; dolgozott-e az anya a szülést megelőzően; ha dolgozott, mikor hagyta el a

17 Ebbe még olyan szimbolikus – nem takarékosági okokból, hanem a nemek közti egyenlőség hangsúlyozására elhatározott – gesztusok is beletartoztak, mint az özveggyi nyugdíj intézményének felszámolása.

18 Az OECD-ben a szülői távollétre fizetett teljes segélyösszeg (*full-time equivalent parental leave*: hetek száma szorozva a kifizetés/átlagkereset aránnyal) Magyarországon a legmagasabb. Lásd a már idézett OECD OECD-adatbázis PF7.1./C ábráját! A magyar gyermektámogatási rendszer leginkább a románhoz hasonlítható.

19 „...nagyjából 18 hónapos kortól kezdődően a fejlődési törvényszerűségek megkívánják a korcsoporti gyermekközösséget, a szakmaiságot a gyermekkel együtt lévő felnőttektől. Hiszen a tanulási, fejlődési folyamatok támogatást, alkalmasint segítséget igényelnek, amihez szakismeret szükséges. A szülői gondoskodás, szeretet, odafigyelés ezt nem pótolja” – írja Bass–Darvas–Szomor (2007) még nem publikált tanulmánya.

munkahelyét; ő vagy az apa mikor, milyen támogatásokat vett igénybe; az igénybe vevő mikor tért vissza a munkába; ha nem tért vissza, miért nem, és most mit csinál; ugyanoda tért-e vissza, ahonnan eljött; mennyit keresett a szülés előtt és után; ki vigyázott a gyermekre a gyes alatt és után, és a többi. Egy érett demokrácia döntéshozói és kutatói valószínűleg el sem hinnék, pedig igaz: *a negyedmillió embert segélyező támogatási rendszerről a működésének negyven éve alatt egyetlen ilyen igényű adatfelvétel sem készült.* Hozzávetőlegesen százhuszmillió havi segélyt, több ezer milliárd forintot fizetett ki a magyar költségvetés gyesre-gyedre anélkül, hogy akár csak egyszer rászánt volna mondjuk tizenötmillió forintot egy hatástanulmányokat megalapozó kérdőíves felvételre. Annyi pénzt, ami nagyjából megfelel a gyesre, gyedre és gyetre *óránként* kifizetett összegnek.

Az itt következő elemzés a KSH munkaerő-felvételén nyugszik. A munkaerő-felvétel a munkapiaci részvétel felmérésére irányuló adatfelvétel, ami csak korlátozottan használható a gyermektámogatási rendszer tanulmányozására.²⁰ Nehezen és pontatlanul állapítható meg, hogy a megfigyelt családban ki kinek a gyermeke, melyik gyermekkel van gyesen a szülő. Nyilvánvalóan pontatlanok a támogatási formára (gyes, gyed vagy gyet) vonatkozó válaszok. Nem tudjuk, mikor kezdődött a gyes vagy a gyed. Csak a megfigyelés előtti utolsó munkaviszony megszűnésének évét és hónapját ismerjük, és nem a szülés előttiét. A minta ilyen célokra túl kicsi, és még sorolhatnánk. Ennek ellenére, úgy gondoljuk, hogy a teljes kollektív tudatlanság viszonyai között a munkaerő-felvételből származó elemi információk is hasznosak lehetnek.

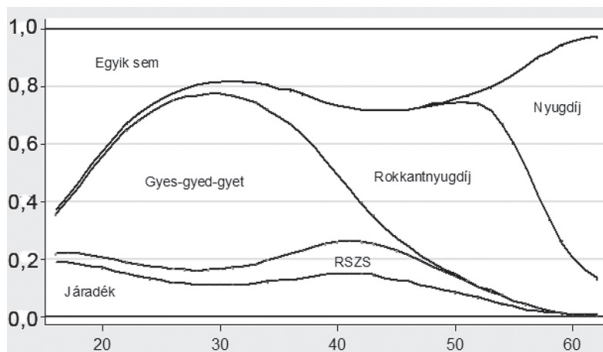
2.2. A gyes és a gyed mint munkapiaci intézmény

A gyermekgondozási segély (gyes), gyermekgondozási díj (gyed) és gyermekgondozási támogatás (gyet) nem egyszerűen gyermektámogatások, hanem a nem dolgozó nők segélyezésének kiemelkedően legfontosabb formáját is jelentik 40 éves kor alatt. Ezt mutatja a 2.1. ábra, amely az életkor függvényében mutatja a nem foglalkoztatott női népesség megoszlását különböző, egymást kizáró transzferek között 2003-ban. Látható, hogy a gyermektámogatás – és később a rokkantnyugdíj – sokkal fontosabb támogatási forma, mint a munkanélküli-járadék vagy a rendszeres szociális segély.

A gyermektámogatás esetében is felmerülnek a munkanélküli-segélyezésben jól ismert ösztönzési hatások. Közvetlenül a gyermek születése után a való foglalatosság haszna nyilvánvalóan felülmúlja a munkavállalástól várható hasznosságot, de a gyermekneveléssel és otthonléttel járó öröm, elégedettség és anyagi megtakarítás idővel csökken. Egy bőkezű gyermektámogatási rendszer időben kitolja azt a pontot, ahol az egyébként „foglalkoztatáshoz szokott” anya számára már azonos hasznosságú az otthonlét folytatása és a munkavállalás.

20 Ez nem vonatkozik a kisgyermekes anyákra irányuló eseti kiegészítő felvételekre, amelyek elsősorban a munkavállalási szándékokról és a munkapiaci várakozásokról adnak képet. A kiegészítő felvételek alapján több alapos elemzés is született: *Lakatos* (1996), *Frey* (2001, 2002). Ezek azonban nem pótolják az igénybevételei arányokra és a tényleges munkapiaci kimenetekre vonatkozó vizsgálatot.

2.1. ábra: A 15–62 éves nem foglalkoztatott női népesség megoszlása a kapott támogatás szerint, különböző életkorokban



Az ábrán látható görbék simítása olyan multinomiális logit függvényvel készült, amelynek bal oldalán a segélytípus (hat kimenet), jobb oldalán az életkor és az életkor négyzete szerepelt.

Rövidítések: *járadék* = munkanélküli-járadék, *rszs* = rendszeres szociális segély, egyik sem = e kategóriában szereplők részesülhettek másfajta, itt nem szereplő támogatásokban.

A gyermektámogatás igénybevételenek optimális hossza nemcsak az otthonlétet támogató transzferek nagyságától és hosszától függ, hanem a munkavállalás hasznát meghatározó tényezőktől is: a bértől, a munkavállalási költségektől, valamint a munkavállalással járó nem pénzbeli előnyöktől. A munkavállalás nettó hasznát csökkentő tételek közé tartozik továbbá a bizonytalanság, hogy a munkáltató hogyan tűri a gyermek betegségei miatti esetleges hiányzásokat; hogy a „túl korai” visszatérés nem sodorja-e veszélybe az anya állását; a munkáltató nem eleve bizalmatlan-e a kisgyerekes anyákkal. Az anyáknak nyújtott támogatások a munkavállalás költségeinek csökkentésére is irányulhatnak, például bölcsődék, otthoni felügyelet, utazási és bértámogatások formájában. Fontos látni, hogy a munkavállalás és otthonlét esetén egyaránt igénybe vehető támogatások (mint a családi pótlék, a nevelési, illetve gyermekvédelmi segély vagy 2006-tól a gyes) az *otthonlét* értékét növelik: másfajta nem munkából származó jövedelmekhez hasonlóan csökkentik az egyén optimális munkaóra-kínálatát.

A hosszú fizetett távollétet lehetővé tévő gyermektámogatási rendszerek munkapiaci hatásait az általunk ismert kutatások – az elméleti várakozásnak megfelelően – egyöntetűen negatívnak találták abban az értelemben, hogy hosszabb és bőkezűbb gyermeknevelési segély esetén az anyák hosszabb időre válnak ki a munkából. A természetben nyújtott – többnyire a munkavállalás költségeit csökkentő – támogatásoktól ezzel ellentétes hatást várunk, és a nemzetközi összehasonlító adatok alá is támasztják ezt a várakozást: míg a készpénzes támogatások csökkentik, a természetben nyújtottak növelik a női munkapiaci részvételt (Scharle, 2007).

A készpénzes támogatásoknak létezhetnek empirikusan nehezen megragadható *pozitív munkapiaci hatásai* is. Mint másfajta munkanélküli-segélyek esetében, itt is felmerülhet, hogy a támogatás javítja-e a munkavállaló-munkahely párosítások (*match*) minőségét: a segélyek – azon keresztül, hogy hosszabb és intenzívebb álláskeresést tesznek lehetővé – kiszorítják a piacról a legkevésbé termelékeny munkahelyeket (*Mortensen–Pissarides, 1999; Acemoglu–Shimer, 1999; Pissarides, 2000*). Látni fogjuk azonban, hogy a magyar esetben a gyesről munkába visszatérők bére szignifikánsan alacsonyabb, mint a megfigyelhető jegyeikben hasonló társaiké (és ez az endogén szelekció figyelembevétele után is igaz marad), ezért úgy gondoljuk, hogy az emberi tőke kopásából adódó *negatív*, illetve a (potenciálisan) hosszabb álláskeresésnek köszönhető *pozitív* termelékenységi és bérhatások közül az előbbiek súlyosabban hatnak.

A magyar gyermektámogatási rendszer a munkától való hosszas inaktív távollétet támogató rendszerként indult. A gyakori változások elsősorban nem a gyermektámogatások feltételeit, hanem a támogatottak körét érintették nagymértékben. A gyed feltétele mindvégig a megelőző munkavállalás volt, a gyesre és gyetre jogosultak köre azonban többször is módosult. A legfontosabb változásokat az általunk vizsgált időszakban (*Ignits–Kapitány, 2006 2. táblázatát* követve) a következőképpen foglalhatjuk össze:

2.1. táblázat: A gyes, a gyed és a gyet jogosultsági feltételei 1992–2005 között

| Év | Gyed | Gyes | Gyet | Rezsimek* |
|------|------|------|------|-----------|
| 1992 | M | M | - | 1. |
| 1993 | M | M | M, J | 1. |
| 1994 | M | M | M, J | 1. |
| 1995 | M | M | M, J | 1. |
| 1996 | - | J | M, J | 2. |
| 1997 | - | J | M, J | 2. |
| 1998 | - | J | M, J | 2. |
| 1999 | - | A | A | 3. |
| 2000 | M | A | A | 4. |
| 2001 | M | A | A | 4. |
| 2002 | M | A | A | 4. |
| 2003 | M | A | A | 4. |
| 2004 | M | A | A | 4. |
| 2005 | M | A | A | 4. |

* Négy, lényegileg más rendszert működtető időszakot határoztunk meg – az utolsó oszlopban ezek sorszámát tüntettük fel.

M: előzetes munkaviszonyhoz kötött, J: jövedelemvizsgálathoz kötött, A: alanyi jogú, -: nem létezett.

A Bokros-csomag a *gyed* eltörlésével és a *gyes* jövedelemvizsgálathoz kötésével szűkítette, az előzetes munkaviszony feltételének eltörlésével azonban jelentősen tágította a jogosultak körét. Az 1996–1998 között érvényes rendszer

lényegében *szociális segélyként* tekintett a gyestre és gyetre. Az Orbán-kormány előbb alanyi jogúvá tette a gyest és a gyetet (1999), majd újból bevezette a gyedet (2000). Az akkor kialakult jogosultsági feltételeken a 2002 óta kormányzó szocialista-liberális koalíció nem változtatott.

Ugyanakkor a közelmúlt kormányzatai igyekeztek enyhíteni a választási kényszert a munkavállalás és az inaktív otthonlét között. A munkavégzést a gyed alatt mindvégig tiltották, a gyest alatt azonban – 1990-től kezdve – a gyermek másfél éves korától rész munkaidőben engedélyezték. Fokozatosan lehetővé vált a teljes munkaidős foglalkoztatás is, otthoni munkavégzés esetén 1999-től, feltétel nélkül pedig 2006 januárjától. Ez utóbbi lépéssel a gyest közgazdasági értelemben megszünt, ma csak a jogi szabályozásban van különbség a családi pótlék és a gyest között: a reformmal voltaképpen egy „orrnehéz”, a gyermek hároméves koráig bőkezűbb támogatást nyújtó családi pótlék jött létre. Kifejezetten a munkától való átmeneti távollétet finanszírozó programnak ma már csak a gyed (valamint az itt nem vizsgált terhességi-gyermekágyi segély, tgyás) tekinthető.

Az egymást követő szabályozási változások hatásának egyenkénti felméréséhez, mint említettük, nem álltak, és ma sem állnak rendelkezésre adatok. A következőkben ennél sokkal kevesebbre vállalkozunk. Arra hívjuk fel a figyelmet a munkaerő-felvétel durva adatainak segítségével, hogy 1993-tól napjainkig a szabályozási változások hatására a gyermektámogatásokat egyre többen, egyre hosszabb ideig vették igénybe. Többszörösére nőtt a munkatapasztalattal nem rendelkező, alacsony iskolai végzettségű igénybe vevők száma. A gyermektámogatási rendszer ma már csak részben tekinthető a munkától való ideiglenes távollétet segélyező rendszernek. A munkavégzést ösztönző szabályozási változások ellenére a támogatottak egyre kisebb része végez jövedelemtermelő munkát. A munkapiachoz kötődő rétegek számára a munkából való hosszú – átlagosan négy és fél évet is meghaladó – kimaradás jelentős emberitökevesztéssel jár. Az igénybevétel hosszát erősen befolyásolják a kisgyermekes nők munkapiaci kilátásai és munkavállalási költségei – ami arra utal, hogy ez utóbbiak csökkentésével rövidíteni lehetne a gyermektámogatás igénybevételét, és csökkenteni a tartós otthonlétből eredő veszteségeket.

2.3. A gyermektámogatások számbavétele a KSH munkaerő-felvételében

A KSH munkaerő-felvételének óriási előnye az adminisztratív adatokhoz képest, hogy nem csak az igénybe vevőkről szolgáltat információt, és a minta tagjairól és környezetükről sokféle tartalmas adattal szolgál. Az itt használt mintában azok a 15–40 éves nők szerepelnek, akiket a KSH 1993–2005 közötti munkaerő-felvételében megfigyeltek. Egy-egy egyén maximálisan hat-szor szerepel a negyedévenként megismételt felvételben, tehát maximálisan másfél évig követhető. A panelminta 678 420 negyedéves megfigyelést tartal-

maz, melyek 102 737 egyénhez tartoznak (2.2. táblázat). Ismerjük a kérdezettek korát, iskolázottságát, családi állapotát, lakóhelyét és munkapiaci státusát, hogy kaptak-e az adott negyedévben gyest, gyedet vagy gyetet. Közvetett úton megállapítottuk az együtt élő gyermekek számát és korát. A panelszerkezetnek köszönhetően megállapítható, hogy a kérdezett kilépett-e a gyermektámogatási rendszerből a t -edik és $t + 1$ -edik negyedév között, és a kilépést követően dolgozott-e. Három kérdést vizsgálunk: a gyermektámogatási rendszer *igénybevétele*t, a gyermektámogatási rendszer alatti *munkavégzés*t, valamint a gyermektámogatási rendszerből (gyesről) való *munkába lépés*t.

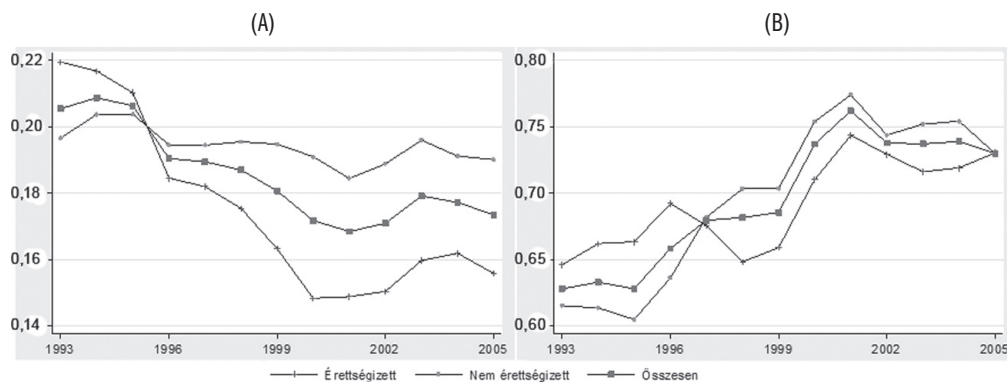
2.2. táblázat: A 15–40 éves nőkre vonatkozó negyedéves megfigyelések a KSH munkaerő-felvételében

| A kérdés éve | Gyedet, gyest vagy gyetet kap | | Összesen |
|--------------|-------------------------------|---------|----------|
| | nem | igen | |
| 1993 | 38 636 | 6 065 | 44 701 |
| 1994 | 36 494 | 5 939 | 42 433 |
| 1995 | 39 979 | 7 066 | 47 045 |
| 1996 | 38 778 | 6 669 | 45 447 |
| 1997 | 37 275 | 6 551 | 43 826 |
| 1998 | 51 006 | 9 224 | 60 230 |
| 1999 | 50 762 | 8 833 | 59 595 |
| 2000 | 47 969 | 8 819 | 56 788 |
| 2001 | 47 222 | 8 782 | 56 004 |
| 2002 | 46 556 | 8 358 | 54 914 |
| 2003 | 50 500 | 9 481 | 59 981 |
| 2004 | 46 418 | 8 850 | 55 268 |
| 2005 | 44 088 | 8 100 | 52 188 |
| Összesen | 575 683 | 102 737 | 678 420 |

Igénybevétele. A négyéves kort be nem töltött legkisebb gyermekkel együtt élő *anyáknak* a 15–40 éves *női népességben belüli* aránya 1993 és 2005 között erőteljesen csökkent, ma az érettségizetteknel és a diplomásoknál nagyjából 16 százalékra, az érettségivel nem rendelkezőknél 19 százalékra, összességében valamivel több mint 17 százalékra tehető (2.2. ábra). A közülük gyermektámogatást igénybe vevők aránya folyamatosan növekedett, durván 65-ről 75 százalékra. Az aráynövekedés különösen gyors volt a Bokros-csomag után, illetve az Orbán-kabinetnek az ezredfordulón hozott intézkedéseit követően. Az előbbinek köszönhetően tömegesen kerültek a rendszerbe a munkaerőpiachoz lazán kötődő, alacsony jövedelmű nők (az ebből adódó növekedés meghaladta a gyed eltörléséből és a gyes jövedelemfüggővé tételéből adódó csökkentést). A gyed újbóli bevezetése és a jövedelemvizsgálat eltörlése újabb aráynövekedéshez vezetett. Míg 1995 előtt az iskolázottak között volt magasabb az igénybevételei arány, 1995-től 2004-ig az érettségivel nem rendelkezők körében vettek többen igénybe gyermektámogatást. A Bokros-csomag

megszorító és az Orbán-féle reformok megengedő intézkedéseinek nyomai világosan felismerhetők az *iskolázott rétegekre* vonatkozó görbén.

2.2. ábra: A 0–4 éves gyermeket nevelők aránya a 15–40 éves nők között (A ábra), valamint a közülük gyesen, gyeden vagy gyeten lévőek aránya (B ábra)



Miközben a gyermektámogatás igénybevételében alig van különbség iskolázottság szerint, a támogatás formájában jelentős az eltérés. Ezt a jelenlegi, 2000 utáni rendszer átlagos adatain mutatja be a 2.3. táblázat.

2.3. táblázat: A gyermektámogatást igénybe vevők megoszlása a gyermektámogatás típusa szerint 2000–2005-ben

| Megnevezés | A legkisebb gyermek | | | | | |
|--------------------------|-------------------------|----------|------------------------|----------|-------------------------|----------|
| | első életévében van | | második életévében van | | harmadik életévében van | |
| | magas | alacsony | magas | alacsony | magas | alacsony |
| | az anya iskolázottsága* | | | | | |
| Gyed** | 59,8 | 32,7 | 52,7 | 29,5 | 16,6 | 10,4 |
| Gyes | 38,3 | 63,3 | 45,6 | 66,5 | 80,7 | 84,5 |
| Gyet | 1,9 | 4,1 | 1,7 | 4,0 | 2,7 | 5,1 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Gyermektámogatást kap*** | 80,4 | 81,2 | 92,1 | 88,8 | 82,6 | 84,2 |

* Magas iskolázottság: érettségizett vagy diplomás.

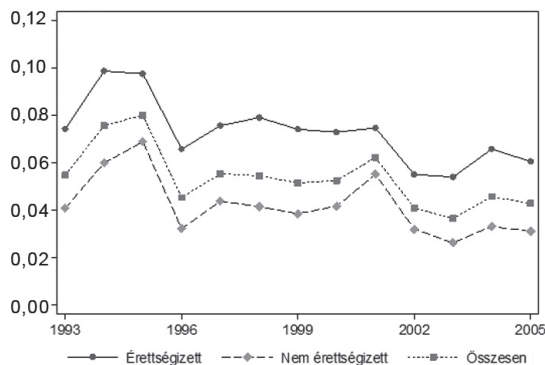
** Gyed a gyermek második életévének betöltéséig kapható. A harmadik életévükben lévő gyermekek szüleinél két okból adódhat nullánál magasabb érték a gyeden lévőkre. Egyfelől, a válaszadó (aki az esetek mintegy felében nem azonos a célszemlélyel) nem mindig ismeri pontosan a kapott segély típusát. Másfelől, ha a szülő kihasználja a teljes jogosultsági időt, előfordulhat, hogy a kérdéseskor a gyermek már elmúlt két éves, de az utolsó gyedet a kérdéses időszakában fizették ki.

*** A megfelelő korú gyermeket nevelő anyák közül. Az, hogy az első évben a gyermektámogatás aránya alacsonyabb, mint a másodikban, feltehetően a szülés utáni időszakban járó terhességi-gyermekágyi segélyben részesülők viszonylag magas számával függ össze.

A gyermektámogatás igénybevétele az érettségivel rendelkezők és nem rendelkezők körében lényegében azonos arányú, de a magas iskolázottságú nők jóval több, mint a fele, az érettségivel nem rendelkezőknek kevesebb mint egyharmada kap magas összegű, keresetarányos gyedet az első két évben. Az arányok csak a gyermek harmadik életévében, a gyed lejárta után egyenlítődnek ki, amikor mindkét csoportban még mindig 83–84 százalékos az igénybevétel.

Munkavégzés a gyermektámogatás alatt. A gyés, illetve a gyet mellett legálisan végezhető részmunkaidős vagy akár teljes munkaidős munka is (1999 óta bizonyos feltételek mellett, a gyesnél 2006 óta feltétel nélkül). A KSH munkaerő-felvétele azonban nemcsak a legális, bejelentett munkavégzést méri, hanem a rejtett munkát is, ami a teljes, munkaerő-felvételben mért munkamennyiségnek hozzávetőlegesen 15–20 százaléka ráig (Augusztinovic-Köllő, 2007, Köllő, 2007). Az ILO–OECD-definíció szerint foglalkoztatott, jövedelemszerző munkát végzők aránya a gyermektámogatási rendszer segélyezettjei között egyértelműen csökkent 1993 óta, nagyjából 6 százalékról 4 százalékra. Ezt mutatja a 2.3. ábra, amelyen azok aránya látható, akik jövedelemtermelő munkát végeztek a gyermektámogatás folyamatos igénybevétele mellett (a megfigyelés negyedévében és a rákövetkező negyedévben is kaptak gyermektámogatást). A dolgozók aránya az alacsony és magas iskolázottságú rétegek esetében egyaránt csökkent, és mindvégig kétszer magasabb volt az érettségizetteknél és diplomásoknál, mint az általános vagy szakiskolát végzeteknél.

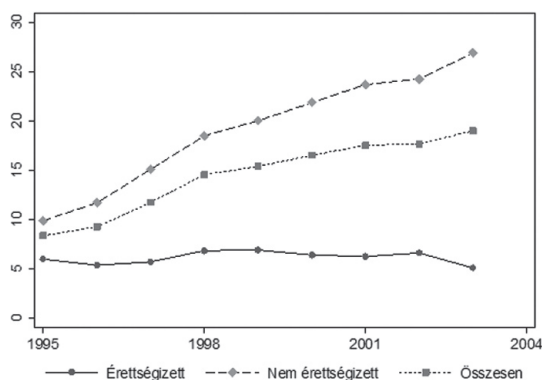
2.3. ábra: Jövedelemszerző munkát végzők aránya a gyermektámogatást igénybe vevők között, 1993–2005



Megjegyzés: Azok kizárásával, akik a t -edik negyedévben gyermektámogatás mellett dolgoztak, a $t + 1$ -edik negyedévben pedig a gyermektámogatást elhagyva dolgoztak. Utóbbi esetben elképzelhető, hogy az elhelyezkedés már megtörtént a $t + 1$ -edik negyedévi kérdezés előtt, a gyés jogilag lejárt, de a kifizetés ezt követően történt. Ilyen esetben valójában nem gyermektámogatás melletti, hanem gyermektámogatás utáni munkavégzésről van szó.

Ehhez a trendhez minden valószínűség szerint főszereplőként járult hozzá, hogy a gyermektámogatási rendszer igénybe vevői között folyamatosan nőtt a korábban nem dolgozók száma. Nem tudunk pontos képet adni erről a folyamatról, mert az a kérdés, hogy a támogatott korábban dolgozott-e, nem a *szülés előtti*, hanem a *kérdéskori* állapotra vonatkozik, és csak a *kérdéskor* munka nélkül lévőknek teszik fel. Ráadásul, az 1995 előtti és 2003 utáni adatok nem hasonlíthatók össze az 1995–2003 közöttiekkel. A 2.4. ábra ez utóbbi időszakban mutatja a korábban nem dolgozók arányának változását, iskolázottság szerint.

2.4. ábra: Azok aránya, akiknek soha nem volt fizetett munkája, 1995–2003
(A kérdéskor inaktív és munkanélküli gyermektámogatás igénybe vevők = 100)



Látható, hogy az érettségizettek és diplomások között az arány mindvégig alacsony, 5–7 százalékos volt, az érettségivel nem rendelkezőknél azonban 10 százalékról közel 30 százalékra nőtt, és ennek eredményeképpen az időszak végén a teljes támogatott körben is megközelítette a 20 százalékot. Ma már nem állítható, hogy a gyermektámogatási rendszer egyértelműen a *munkától* való távollétet segélyező programcsomag lenne. Kétségtől az maradt az iskolázott rétegek esetében, de egyre nagyobb mértékben nyújt támogatást a munkaerőpiacon soha meg nem fordult alacsony iskolai végzettségű fiatal nőknek.²¹

Valószínűsíthető, hogy a gyermektámogatás alatti munkavégzés csökkenő trendje – ami első látásra meglepőnek tűnhet a munkavégzést fokozatosan megengedő jogszabályok ismeretében – a piachoz lazán kötődő csoportok térnyerésével magyarázható. Esetlegesen szerepet játszhatott ebben a hagyományos értelemben vett második gazdaság és az olcsón elindítható, a lakóházban üzemeltethető mikrovállalkozások (turkáló, palackos italbolt és a többi) visszaszorulása is.

21 A korábban nem dolgozó gyermektámogatást igénybe vevők átlagéletkora az időszak egészében 24 év volt, az átlagos 28 évvel szemben.

Megjegyezzük, hogy a vizsgált időszak egészében a kérdezettek 60 százaléka „nagyon változó” vagy heti 40 óránál rövidebb munkaidőről számolt be, 40 százaléka azonban teljes munkaidős munkát jelölt meg, és ez az arány lényegében mindvégig azonos volt 1993 és 2005 között. A 40 százalékos teljes munkaidős arány nagyon magasnak tűnik a vizsgált időszakban érvényes törvényi szabályozás fényében, és az is meglepő, hogy a teljes munkaidősök aránya nem emelkedett az 1999. évi törvénymódosítás után. A jelenségre nincs magyarázatunk.

Kilépés a gyermektámogatási rendszerből, visszatérés a munkába. A gyermektámogatási rendszerből való kilépés legfontosabb adatait a 2.4. táblázatban foglaltuk össze.

2.4. táblázat: Kilépés a gyermektámogatási rendszerből iskolázottság szerint

| | Összesen | iskolázottságú | |
|--|------------|----------------|------------|
| | | Magas | Alacsony |
| 1. A kilépés iránya | | | |
| (1993–2005, százalék) | | | |
| Teljes munkaidős állás | 47,8 | 60,8 | 37,6 |
| Részmunkaidős állás | 5,5 | 7,1 | 4,3 |
| Munkanélküliség | 10,1 | 7,8 | 12,0 |
| Inaktivitás | 36,6 | 24,3 | 46,1 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2. Az utolsó munkaviszonytól a kilépésig eltelt idő 1997–2005 között | | | |
| A kilépés iránya (eltelt évek átlagos száma, zárójelben: szórás) | | | |
| Teljes munkaidős állás | 3,7 (2,4) | 3,3 (1,8) | 4,2 (2,9) |
| Részmunkaidős állás | 4,5 (3,9) | 5,6 (4,7)* | 3,4 (2,4)* |
| Munkanélküliség | 4,8 (3,2) | 4,0 (2,1) | 5,1 (3,5) |
| Inaktivitás | 5,5 (4,7) | 4,3 (3,0) | 6,1 (4,2) |
| Összesen | 4,7 (3,4) | 3,8 (2,6) | 5,3 (3,8) |
| 3. A legkisebb gyermek kora a kilépéskor | | | |
| 1993–2005, százalék | | | |
| Első életévében van | 4,3 | 4,6 | 4,1 |
| Második életévében van | 8,2 | 10,1 | 6,6 |
| Harmadik életévében van | 46,9 | 49,4 | 44,8 |
| Negyedik életévében van | 33,0 | 30,6 | 35,2 |
| Ötödikben, vagy idősebb | 7,6 | 5,4 | 9,2 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 4. Az utolsó munkaviszonytól a kilépésig eltelt idő 1997–2005 között | | | |
| Az együtt élő 0–7 éves gyermekek száma (eltelt évek átlagos száma, zárójelben: szórás) | | | |
| Egy | 3,7 (2,7) | 3,2 (1,9) | 4,2 (3,0) |
| Kettő | 5,3 (2,5) | 4,6 (2,2) | 5,9 (2,6) |
| Három | 7,5 (3,8) | 6,3 (0,8) | 7,9 (4,3) |
| Négy | 10,8 (0,7) | - | 10,8 (0,7) |

* Ötvennél alacsonyabb esetszám.

Látható, hogy a megszűnés után átlagosan másfél hónappal²² a kilépőknek valamivel több, mint a fele volt állásban, és a részmunkaidősök aránya jóval alacsonyabb volt a gyermektámogatás után, mint a gyermektámogatás alatt.

22 Ha a megfigyelt egyén a t -edik negyedévben kapott, a $t + 1$ -edikben pedig nem kapott segélyt, akkor kézenfekvő feltevés, hogy a gyermektámogatás a két időpont között eltelt idő közepén járt le.

A kilépők egytizede munkanélküli, valamivel több, mint egyharmada inaktív volt 1993–2005 között átlagosan. A kilépésig eltelt idő (az utolsó munkavégzéstől számítva) átlagosan 4,7 év volt 1997–2005-ben. (Korábban nem rendelkezünk ilyen adattal). A kihagyás a teljes idejű munkába lépőknél volt a legrövidebb (3,7 év), az inaktívvá válóknál a leghosszabb (5,5 év). Az átfutási idő két gyermek esetén 5,3, három gyermek esetén 7,5, négy gyermek esetén 10,8 év volt. A kilépéseknek mindössze 12 százaléka történt az előtt, hogy a gyermek betöltötte volna a második – és 59 százaléka az előtt, hogy betöltötte volna a harmadik – életévét.²³

A következőkben a *gyermektámogatási rendszer elhagyásával egyidejű munkába lépést* – a munkától való távollét hosszát – vizsgáljuk részletesebben. A kilépési esélyek modellezésére egy 1993–2005-ös összevont mintára becsült bináris választási modellt használunk, melyben a kilépési esély személyes és környezeti jellemzőktől, a gyermek életkorától, a naptári időtől és a segélyezésnek a gyermek megszületésekor érvényes rendszerétől függ (az utóbbi mutatja a 2.1. táblázat utolsó oszlopa).

A becslési eredmények ismertetése (2.5. táblázat) elé néhány technikai megjegyzés kívánkozik. A kilépési esélyeket módszertani szempontból korrekten akkor tudnánk elemezni, ha ismernénk a gyermektámogatás igénybevételének időtartamát, különbséget tudnánk tenni a gyermektámogatás elhagyása és kimerítése között, az elhelyezkedés tényét mindenkinél a gyermektámogatás megszűnte után meghatározott idővel tudnánk mérni, és megfelelő számú megfigyelés állna rendelkezésre ahhoz, hogy a becslést évenként vagy segélyezési rendszerenként, illetve támogatási típusonként külön-külön lehessen elvégezni. Ilyen lehetőségek hiányában modellünkben a kockázati csoportban eltöltött időt a gyermek életkorával mérjük. Az itt ismertetett becslésben a munkanélküliségbe vagy inaktivitásba történt kilépés esetén a megfigyelést cenzorálnak – ismeretlen kimenetűnek – tekintettük. A gyermektámogatás elhagyása és a kérdésés között ugyanis esetenként túl rövid idő telik el ahhoz, hogy az elhelyezkedés *hiányát* befejezett tényként kezelhessük. Az elemzést elvégeztük multinomiális logit és probit modellekkel is (a kimenetek: maradt gyermektámogatáson, kilépett és elhelyezkedett, kilépett és nem helyezkedett el), amelyek az állásba lépésre a bináris modellel minőségileg azonos eredményeket hoztak.

A becsléshez 1993–2005-ös összevont mintát használunk, mert a megfigyelt kilépési események száma még így is kicsi. A naptári idő és a segélyezési rendszerek hatásának elválasztására tett kísérlet azon a feltevésen nyugszik, hogy a nagyobb reformok egy, a munkapiaci helyzet változását leíró, folytonos függvénnyel leírható trendet tördeltek darabokra, felfelé vagy lefelé mozdtva a trendet leíró függvény megfelelő szakaszát.²⁴

23 A gyermek negyedik életévében történő kilépésként figyeljük meg, ha az anya kitöltötte a teljes, a gyermek harmadik születésnapjáig tartó jogszabályi időt, és a rákövetkező negyedévben helyezkedett el. A két állás között eltelt időbe a terhesség alatti otthonlét és az anyasági segély időtartama, továbbá a szülést megelőző munkanélküliség vagy inaktivitás is beleszámít. Ezek elkülönítésére nincs mód.

24 A lineáris, kvadratikus és másféle trendeket feltételező specifikációkban a segélyezési rendszerekre kapott paraméterek hasonlóak voltak. A 2.5. táblázatban a lineáris trendet feltételező változatot közöltük.

2.5. táblázat: A munkába történő kilépési esély becslése (bináris probit)

| Megnevezés | Gyes-gyed-gyet | | Csak gyes | | Gyes-gyed-gyet | |
|--|--------------------|---------|--------------------|--------|----------------|--------|
| | marginális hatások | Z | marginális hatások | Z | átlag | szórás |
| Életkor | 0,00119 | 2,42 | 0,00189 | 2,56 | 28,13 | 5,026 |
| Életkor négyzete | -0,00001 | -2,32 | -0,00002 | -2,39 | | |
| Iskolázottság | | | | | | |
| 0-8 osztály | -0,00894 | -12,75 | -0,01194 | -11,31 | 0,3231 | |
| Szaktanácsképző | -0,0055 | -8,62 | -0,00678 | -7,09 | 0,2893 | |
| Középiskola | -0,00355 | -5,66 | -0,00451 | -4,79 | 0,2887 | |
| Együtt élő 0-7 éves gyermekek száma | -0,00323 | -7,36 | -0,00421 | -6,60 | 1,440 | |
| A legkisebb gyermek | | | | | | |
| Első életévében van | -0,01108 | -15,47 | -0,01363 | -11,89 | 0,2096 | |
| Második életévében van | -0,0098 | -18,60 | -0,01464 | -15,89 | 0,3157 | |
| Negyedik életévében van | 0,00849 | 10,78 | 0,01026 | 9,99 | 0,1010 | |
| Ötödik életévében van | -0,003 | -4,82 | -0,00729 | -6,19 | 0,1027 | |
| A lakásban több háztartás él | 0,00284 | 2,85 | 0,00389 | 2,71 | 0,0736 | |
| Települési mutatók | | | | | | |
| Regisztrált munkanélküli-ráta* | -0,02734 | -5,16 | -0,0402 | -5,32 | 0,0870 | 0,0566 |
| Jó közlekedési adottságok** | 0,00365 | 2,89 | 0,00368 | 2,06 | 0,1287 | |
| Bölcsőde/ezer lakos | 0,01010 | 2,92 | 0,01405 | 2,75 | 0,0393 | 0,0632 |
| Állandó népesség | -0,00001 | -2,12 | -0,00001 | -1,54 | 150,8 | 462,1 |
| Budapest | 0,05085 | 1,93 | 0,04040 | 1,31 | 0,0733 | 0,2606 |
| A támogatás típusa | | | | | | |
| Gyes | 0,00932 | 10,01 | | | 0,5831 | |
| Gyed | 0,00816 | 5,88 | | | 0,3004 | |
| Lineáris időtrend (év) | 0,0005 | 3,14 | 0,00067 | 2,49 | 1999 | |
| Segélyrendszer a gyermek születésekor | | | | | | |
| 1996-1998, gyed: -, gyes: J, gyet: M, J | -0,00408 | -4,80 | -0,00557 | -4,23 | 0,2475 | |
| 1999: gyed: -, gyes: A, gyet: A | -0,00459 | -4,63 | -0,00600 | -3,88 | 0,0845 | |
| 2000-2005: gyed: M, gyes: A, gyet: A | -0,00478 | -3,32 | -0,00567 | -2,50 | 0,3562 | |
| Megfigyelt kilépési esély | 0,01518 | 0,02103 | | | | |
| Becsült kilépési esély a minta átlagánál | 0,00696 | 0,00903 | | | | |
| Megfigyelések száma (fő) | 95 524 | 55 705 | | | | |
| Kilépések száma | 1450 | 1171 | | | | |
| Pszéudo-R ² | 0,1359 | 0,1367 | | | | |

Kockázati csoport: a t-edik negyedévben gyermektámogatást kapott.

Függő változó:

1 – ha a gyermektámogatást elhagyta és dolgozott a $t + 1$ -edik negyedévben.

0 – ha gyermektámogatást kapott a $t + 1$ -edik negyedévben.

Cenzorált – ha a gyermektámogatást elhagyta, de nem dolgozott a $t + 1$ -edik negyedévben, vagy kikerült a munkaerő-felvételből.

M: előzetes munkaviszonyhoz kötött, *J*: jövedelemvizsgálat, *A*: alanyi jogú, –: nem létezett.

*) A megfigyelések száma nem éri el az ötvenet.

Végezetül, senkit ne tévesszenek meg a marginális hatások oszlopában szereplő nagyon kicsi értékek. A modellek függő változójának, a kilépési esélynek az átlagértéke 0,015, a modellben becsült marginális hatások ehhez a nagyon

alacsony értékhez mérendők. Ha egy kétértékű változó marginális hatása mondjuk 0,0075, az azt jelenti, hogy az adott tényező változása (0-ról 1-re) a *felével* növeli meg a kilépési esélyt.

Mit mutatnak a gyermektámogatási rendszerből (első két számoszlop), illetve a gyesről való kilépésre (második két számoszlop) vonatkozó eredmények? A 15–40 éves korosztályon belül a fiatalabbak, illetve idősebbek munkába lépési esélye alacsonyabb, mint a középkorosztályé. Az általános iskolát, szakiskolát és középiskolát végzettek kilépési esélye rendre 0,9; 0,6 és 0,4 százalékkal alacsonyabb, mint a diplomásoké (akiknél ez az érték a vizsgált időszak átlagában 2,8 százalék/negyedév). A kilépési esély a legkisebb gyermek negyedik életévében a legmagasabb, és erősen csökken a családban élő 0–7 éves gyermekek számával, továbbá a gyermekek életkorának hatását kiszűrve, alacsonyabb gyedről, mint gyesről. A gyermektámogatási rendszerből és a gyesből történő kilépést magyarázó függvények lényegében azonos eredményeket adnak.

A kilépési esély a naptári időben növekedett volna, ha a szabályozási változások nem hatottak volna az ellenkező irányba. A Bokros-csomag idején beléptek átlagos kilépési esélye 0,4 százalékkal alacsonyabb volt, mint a korábban belépteké, és a helyzet még tovább romlott az Orbán-kormány reformjai alatt és után. Ez a „romlás” valószínűleg látszólagos: nem abból ered, hogy a rendszer ugyanazokat a személyeket hosszabb igénybevételre ösztönözte volna 2005-ben, mint 1993-ban, hanem abból, hogy megváltozott – a munkapiachoz lazábban kötődő csoportok felé tolódtott el – a támogatásra jogosultak köre.

A szakpolitikai szempontból legfontosabb információkat a munkavállalási és napközbeni gyermekelhelyezési *költségek* szintjére utaló közelítő változók hordozzák. *A munkától való távollét rövidebb, ha a lakásban egynél több háztartás él; ha a településen alacsony a munkanélküliség; ha jók a település közlekedési adottságai, valamint ha a településen egy vagy több bölcsőde működik.* Ezek az összefüggések a településméret hatásának kiszűrése után is érvényben maradnak, és arra utalnak, hogy alacsonyabb munkavállalási és munkakeresési költségek esetén rövidebb a gyermektámogatás igénybevétele.

2.4. A gyermektámogatásról visszatérők kereseti vesztesége

A gyermektámogatási rendszerben eltöltött idő által okozott kereseti veszteség felméréséhez a munkaerő-felvétel 2001. április–júniusi, kereseti adatokat is tartalmazó mintáját használtuk. A mintát olyan, 46 évesnél fiatalabb férfiak és nők alkotják, akik legfeljebb egy éve dolgoznak a munkahelyükön. A kérdés az, mennyivel keresnek kevesebbet közülük azok a nők (más új belépő nőkhöz és a férfiakhoz képest), akik egy évvel a kérdezést megelőzően gyesen voltak.

A minta kicsi: az egy évvel a kérdezés előtt gyesen lévők száma 2216 fő, ebből a kérdezéskor már nem volt gyesen 1085 fő. Az összes új belépő kereső 3204 fő, ebből nő 1467, gyesről visszatérő 144 fő. A bér adatokban bizonytalanságot okoz, hogy a kérdezettek választhattak a nettó és a bruttó adat megjelölése között. Ellenőrizhető, hogy a magas keresetűek inkább mondanak bruttó, mint nettó keresetet, és hogy nem teljesen pontos a KSH által végzett „bruttósítás”, illetve „nettósítás”. Ennek korrigálására alkalmazunk egy keresetfajta dummy változót (bruttót mondott = 1). Egyébként a kereseti függvényekben szokásosan használt változók (iskolázottság, munkapiaci tapasztalat, települési és vállalati jellemzők) szerepelnek a modellben.²⁵

25 A 15–40 évesekre vonatkozó függvényekben – mivel az életkor–kereseti görbe emelkedő szakaszán vagyunk – a munkapiaci tapasztalatot csak egy lineáris taggal vettük figyelembe.

2.6. táblázat: A gyesről visszatérő 46 évesnél fiatalabb nők bruttó havi kereseti hátránya 2001 április–júniusban, a KSH munkaerő-felvétel alapján – regressziók

| Változó | Minta és becslési módszer | | |
|--|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| | újonnan felvettek | újonnan felvett kisgyermekes szülők | 15–46 éves nem tanuló népesség |
| | OLS | OLS | Heckman ^c |
| Iskolázottság (év) | .. | .. | 0,0722 (57,8) |
| Potenciális munkapiaci tapasztalat (év) | 0,0252 (3,04) | 0,0229 (1,12) | 0,0063 (15,66) |
| Szolgálati idő a munkahelyen (év) | - | - | 0,0064 (14,38) |
| Nő, egy évvel korábban nem volt gyesen | -0,0786 (4,58) | -0,1200 (4,48) | -0,1435 (26,62) |
| Nő, egy évvel korábban gyesen volt | -0,1669 (4,44) | -0,1963 (5,30) | -0,2524 (11,22) |
| Nő, van 0–7 éves gyermeke | -0,0218 (1,15) | - | - |
| Férfi, van 0–7 éves gyermeke | 0,0431 (2,13) | - | - |
| Nagyon változó munkaidő | 0,6003 (6,98) | 0,7592 (5,74) | 0,5622 (24,82) |
| Heti munkaidő a főmunkában általában (óra) | 0,0153 (8,37) | 0,0204 (8,23) | 0,0133 (28,18) |
| Kistérségi munkanélküli-ráta (log) | -0,1317 (11,52) | -0,1343 (5,97) | -0,0931 (21,49) |
| Budapest | 0,0175 (0,49) | -0,0268 (0,43) | - |
| A munkahelyen működik szakszervezet | 0,0502 (2,59) | 0,0444 (1,24) | 0,0646 (11,29) |
| A munkahely kisvállalat ($L < 50$) | -0,0482 (2,50) | -0,0621 (1,55) | -0,0832 (11,25) |
| A bement kereseti adat bruttó érték | 0,1358 (10,24) | 0,1466 (5,86) | 0,1517 (31,36) |
| Ágazati dummy változók (10 darab) | igen | igen | igen |
| Megfigyelt személyek száma | 3115 | 797 | 32 072 |
| Megfigyelt keresők száma | 3115 | 797 | 14 697 |
| R^2 | 0,3450 | 0,4088 | .. |
| ζ (standard hiba) | | | 0,693 (0,018) |
| σ (standard hiba) | | | 0,343 (0,004) |

Függő változó: a havi bruttó kereset logaritmus.

a) Az adott évben vagy az előző évben lépett be. b) Az adott évben vagy az előző évben lépett be, és van 0–7 éves együtt élő gyermeke. c) A szelekciós egyenlet változói: kisgyermekes férfi, kisgyermekes nő, dolgozó házastárs, négy családi állapot dummy, szakmai képzettség dummy, potenciális munkapiaci tapasztalat négyzete, 20 megye dummy.

A gyermektámogatásról visszatérők bérhátránya az összes új belépőre és a kisgyermekes új belépőkre vonatkozó becslések szerint 8–9 százalék (lásd a gyesről és nem gyesről belépő nőkre vonatkozó paraméterek, azaz az első és má-

sodik számoszlop különbségét a 2.6. táblázatban). Mivel nem tudjuk, hogy mennyi ideig tartott a gyes vagy gyed,²⁶ a becslült érték az *átlagos* hosszúságú gyeshez tartozó hátrány és a *visszatérés* időszakában érvényes. A munkában állók nem véletlenszerűen választódnak ki a teljes népességből, ezért a becslést elvégeztük a nem megfigyelhető hatásokat is figyelembe vevő Heckman-modellel is, úgy, hogy a mintát a 15–46 éves nem tanuló népesség alkotja. A gyesről visszatérők bérhátránya itt 10 százaléknak adódik.

A nagyságrendileg 8–10 százalékos kereseti hátrány (átlagosan 3,7 éves kihagyás után) szinte pontosan egyenlő azzal az értékkel, amit a modellek az ilyen hosszúságú munkatapasztalat kereseti hozamaként becsülnek: a potenciális munkatapasztalatra vonatkozó együttthatók alapján: 9,3, illetve 8,5 százalék. A veszteség megfelel 1,5 iskolaév hozamának, és kétszerese annak, amit a minta tagjai nyernek a szakszervezet jelenlétéből, vagy veszítenek, ha kisvállalati alkalmazottak. A veszteséget nagyjából napi egyórányi többletmunkával lehetne kiegyenlíteni (lásd a munkaidőhöz tartozó paramétert). Ennek alapján a kereseti hátrányt jelentősnek kell tekintenünk.

2.5. Következtetések

A gyermektámogatási rendszer ma már csak részben tekinthető a munkától való átmeneti távollétet segélyező programcsomagnak. A munkához szokott iskolázott nők számára – a Bokros-csomag intermezzóját leszámítva – megmaradt annak, ami 1990 előtt volt: a fejlett világ legbőkezőbb készpénzes támogatási (fizetett otthonlélet segélyező) rendszerének. Az érettségizett és diplomás nők nagyobb része két évig magas összegű keresetarányos juttatást kap, és több mint nyolcvan százalékuk egy további évig igénybe veszi a gyeset is. Ugyanakkor a gyermektámogatási rendszer munkanélküli- és szociális segélyezési funkciókat is ellát a munkaerőpiachoz lazán kötődő és/vagy rossz munkapiaci helyzetben lévő társadalmi rétegek esetében.

Az irodalom és az áttekintett tények alapján egyet kell értenünk az OECD és más nemzetközi szervezetek által megfogalmazott kritikával.²⁷ A gyermektámogatási rendszer *ad hoc* módon, politikai és ideológiai indíttatású lépések sorozatával jött létre, anélkül, hogy a céljairól, a költségeiről, hasznairól és koherenciájáról tárgyyszerű vita folyt volna. A jelenlegi rendszer a dolgozó nőket hosszú (gyermekjóléti szempontból feleslegesen hosszú) távollétre ösztönzi, illetve kényszeríti, a rossz munkapiaci helyzetben lévőket pedig nem, vagy nem jól segíti abban, hogy visszatérhessenek a munkába, vagy beléphessenek a piacra.

Ami az első csoportot illeti, az eredményeink megerősítik, hogy a munkavállalási költségek csökkentésével, a gyermekek napközbeni elhelyezését segítő intézmények fejlesztésével, valamint az elhelyezkedési esélyeket javító programokkal rövidíteni lehetne az otthonlét idejét, és mérsékelni a kimaradás-sal járó emberitőke-veszteségeket. A piacképes csoportok (és az adófizetők)

26 Munkában állók esetén csak a munkaviszony hosszát ismerjük, az azt megelőző időszakról nincs információ.

27 Az OECD (2007a) állásfoglalás mellé állítható a *Világbank* (2007) észrevétele: „Magyarország rendelkezik a legbonyolultabb [családtámogatási] rendszerrel, különböző segélyek és programok sokaságával, amelyek gyakran semmilyen kapcsolatban nincsenek egymással.”

helyzetét javíthatná egy olyan rendszer, ami valamivel rövidebb ideig támogatja az otthonlétet, és a kisgyermek harmadik életévében a munkavállalást segítő támogatásokat (bölcsődeutalvány, utazási támogatás, átképzés) nyújtana, esetleg kiegészülve a gyestről visszatérők rugalmas munkaidejű foglalkoztatását elősegítő szubvenciókkal – a készpénzes támogatásokon elért megtakarítás terhére. Megfontolandó az általános bérszubszenció helyett egy olyan, az anya vagy az apa által is igénybe vehető utalvány, ami a munkáltatót kompenzálná a gyermek betegségei miatt kiesett munkanapokért. A források átcsoportosítása a munkavállalást könnyítő programokra választási *lehetőséget* teremtene azoknak a karrierjükön lemondani nem kívánó nőknek, akiket jelenleg sokéves otthonlétre kényszerít a gyermekintézmények hiánya. Mindez nem képzelhető el a 2–4 éves gyermekek napközbeni gondozására hivatott intézmények (bölcsőde, családi napközi, fejlesztő központok) kapacitásának jelentős bővítése, valamint minőségük javítása nélkül egyfelől, és a rugalmas munkaidejű foglalkoztatás arányának növelése nélkül másfelől.

A jelenlegi rendszer nemcsak a pénzügyi szabályzók és a hiányzó intézmények miatt teremt érdekeltséget, illetve kényszerít a tartós otthonmaradásra, hanem mert ezt megerősítő és a munkavállalást tovább nehezítő *gyakorlatot* alakít ki. Létrehozásakor a magyar gyermektámogatási rendszer is a meglévő állás fenntartását ígérte, ám ez szép lassan „elfelejtődött”, és nem véletlenül. Átlagosan közel négyéves, két gyermek esetén több mint ötéves kihagyás után gyakran nincs esély a munkahelyre történő visszavétel hatósági vagy bírósági kikényszerítésére: a munkahely már megszűnt, átszervezték, átalakult, a munka tartalma megváltozott. A gyesen lévők nagyobb gyermekeinek bölcsődei, sőt esetenként óvodai felvételét is azzal utasítják vissza, hogy az anya „úgyis gyesen van”, és mint mindenki jól tudja, ott is maradhat hosszú évekig. Ez is túrt, az *adott feltételek között ésszerű*, az egyén választási lehetőségeit azonban súlyosan korlátozó gyakorlattá válhatott egy olyan rendszerben, ami a sokéves otthonlét pénzügyi támogatását tekinti fő feladatának.

Ami a támogatottak másik csoportját illeti, mint láttuk, a gyermektámogatási rendszerben több mint a duplájára, az alacsony iskolázottságúak körében a háromszorosára nőtt a korábban nem dolgozók aránya. Számukra, valamint a magas munkanélküliséggel sújtott, elzárt településen élők számára a gyermektámogatási rendszer nem az átmeneti otthonlétet támogató rendszert jelent, hanem – a gyermek cseperedésével fokozódó mértékben – munkanélküli- vagy szociális segélyt. Úgy gondoljuk, a választott forma az ő esetükben is távol áll az ideálistól. A semmilyen álláskereső követelményt nem támasztó készpénzes támogatás – amelyhez a regisztráció hiányában eleve nem is járulhatnak a piacképességet fokozó szolgáltatások²⁸ – a munkapiacról való távolmaradást ösztönző intézmények számát szaporítja.

28 A munkaügyi kirendeltségek a gyermektámogatást igénybe vevők 2–3 százalékát tartják nyilván munkanélküliként, noha, mint láttuk, több mint 10 százalékuk munkanélküliként, majdnem negyven százalékuk pedig inaktívként lép ki a rendszerből (és feltehető, hogy ismeretlen, de nem jelentéktelen százalékuk huzamosan az is marad).

A SZÜLÉS UTÁNI MUNKÁBA ÁLLÁS HATÁSA A GYERMEK FEJLŐDÉSÉRE

BENEDEK DÓRA

A fejlett országok jelentős részében létezik valamilyen szülés utáni támogatási rendszer, szakmai berkekben azonban nincs egyetértés a szülési szabadság optimális hosszáról. Egyes vélemények szerint a központilag szabályozott szülési szabadságkorlátokat szab a munkáltatói döntésekben, és ezáltal rontja a nők munkavállalási esélyeit. Mások azonban azt hangsúlyozzák, hogy az anya korai munkavállalása hátrányosan hat a gyermek fejlődésére.

A nők alacsony munkapiaci aktivitását vizsgáló tanulmányok – mint a Közelkép 2.2. fejezete is – általában arra a következtetésre jutnak, hogy minél tovább marad otthon egy anya a szülés után, annál inkább romlanak a munkába állási esélyei. Az anya munkába állása azonban hatással van gyermekére is, hiszen valószínű, hogy az intézményes keretek közötti ellátás (bölcsőde, óvoda) máshogyan hat a szellemi és érzelmi fejlődésére, és így a későbbi teljesítményére, mint az otthoni környezet. Ezt felismerve, a nemzetközi szervezetek is az anyasági és gyermekgondozási támogatások bővítését szorgalmazzák. Az OECD például azt hangsúlyozza, hogy a gyermek első életévében az egyéni gondoskodási forma a legelőnyösebb a gyermek fejlődése szempontjából, az Európai Unió pedig kötelezővé tette a tagországai számára a legalább három hónapos szülési szabadság bevezetését (OECD, 2006).

A két ellentétes szempont összeegyeztetése csak úgy lehetséges, ha a munkakínálati és a gyermekek fejlődését érintő hatásokat részleteiben is feltárjuk. Az anya munkába állásának időzítése, munkaidejének rugalmassága és hossza, valamint a gyermek nappali ellátására választott megoldás (szülő, más rokon, képzett gondozó vagy intézmény) mind befolyásolhatja a gyermek fejlődését – és csökkentheti vagy növelheti a munkába állásból származó előnyöket.

A következőkben empirikus eredmények alapján mutatjuk be, hogy az anya visszatérése a munkába

szülés után, illetve a 0–3 éves kori ellátás formája hogyan hat a gyermek fejlődésére.

A szülés utáni gyermekellátás formája és a gyermek fejlődése közötti kapcsolatot vizsgáló egyik első elemzés, *Ruhm* (1998) azt találta, hogy azokban az országokban, ahol hosszabb szülési szabadságot engedélyeznek, alacsonyabb a csecsemő- és gyermekhalandóság. *Ruhm* kilenc OECD-tagország 1969 és 1994 közötti aggregált adatain vizsgálta a törvény által biztosított szülési szabadság hossza és a gyermekegészség kapcsolatát. Az egészséget a születési súllyal és halálozási mutatókkal mérte, majd a szülési szabadság hosszának hatását különbségek különbsége módszerrel becsülte, kiszűrve az egyes ország sajátosságainak a hatását. A fő megállapítás, hogy a szülési szabadság meghosszabbítása jelentősen csökkenti a halálozást: modellspecifikációtól függően a 10 héttel hosszabb szabadság 1,6–2,6 százalékkal csökkenti a csecsemő-, illetve gyermekhalandóságot. *Ruhm* az egyik lehetséges okként említi, hogy az otthonlevő anya hajlamosabb szoptatni a gyermekét, és részben ez okozza a különbséget. A költségek számszerűsítésével megállapítja, hogy a szülési szabadság a gyermekegészség javításának igen költséghatékony módja. Hasonló módszert alkalmazva, *Tanaka* (2005) azt találta, hogy csak a fizetett szülési szabadság jár ilyen kedvező következményekkel, a fizetés nélküli szülési szabadsággal ugyanis feltehetően nem élnek a szülők.

Aggregált adatokon azonban nem lehet vizsgálni az egyéni szintű összefüggéseket, így például az anya által otthon töltött idő hatását a gyermek szellemi fejlődésére és későbbi teljesítményére. Az egyéni adatokon alapuló első – jellemzően az Egyesült Államokban felvett adatokból készült – tanulmányok általában negatív hatást találtak, azaz az anya korai visszatérése a munkába negatívan befolyásolta a gyermek szellemi és viselkedési fejlődé-

sét, különösen akkor, ha az anya az első évben teljes munkaidős állást vállalt (Gregg–Waldfoegel, 2005). Ezek a számítások azonban nem tettek különbséget aszerint, hogy az első éven belül az anya mikor állt munkába. Ennek oka elsősorban az, hogy az Egyesült Államok támogatási rendszere 12 hét anyasági szabadságot engedélyez, így a kérdést csak abból a szempontból vizsgálták, hogy ezen idő leteltével munkába állt-e a szülő.

Szintén az Egyesült Államokból származó adatokat (a *National Longitudinal Survey of Youth*, az amerikai országos ifjúságvizsgálat adatait) felhasználva, Waldfoegel és szerzőtársai (2002) részletesebb elemzést végezett, amelyben társadalmi csoportok szerint és 7–8 éves korig, öt kognitív mutatóval mérték a gyermekek fejlődését. Azt találták, hogy ilyen időtávon is szignifikánsan rosszabbul teljesítenek azok a fehér gyermekek, akiknek az anyja egyéves kora előtt munkába állt, ám a hatás nem volt szignifikáns a fekete és a spanyol ajkú gyermekek esetében. Ezen túl megállapították, hogy ha az anya csak részmunkaidőben (maximum heti 20 órában) dolgozott az első év során, a negatív hatás sokkal kisebb volt, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottaknál.

Hosszabb távon nézve a hatásokat, Ruhm (2004) azt találta, hogy az anya korai munkavállalása a gyermek középiskolai teljesítményét nem befolyásolja szignifikánsan, tehát elképzelhető, hogy a mások által kimutatott negatív hatás átmeneti. Ruhm azt is hangsúlyozza, hogy bár az első évben vállalt munka negatívan hat a gyermek fejlődésére, ezt ellensúlyozza a második és harmadik év során vállalt munka, és bár a korai munka hátrányos, hosszabb távon rosszabb helyzetben vannak azok, ahol az anya egyáltalán nem dolgozik.

Az Egyesült Államokénál nagyvonalúbb, és a magyarhoz valamivel közelebb áll az Egyesült Királyságban működő támogatási rendszer: itt hat hónap fizetett és további félév fizetés nélküli szabadság vehető igénybe a szülés után. Ennek eredményeképpen az Egyesült Királyságban mindössze az anyák

8 százaléka tér vissza a munkába a szülést követő három hónapon belül, míg ez az arány az Egyesült Államokban 40 százalék (Gregg és szerzőtársai, 2005). Gregg és szerzőtársai (2005) az Avon járásban az 1990-es években született gyermekekre vonatkozó igen gazdag adatbázison (*Avon Longitudinal Study of Parents and Children*, az avoni szülők és gyermekek követéses adatfelvétele) azt vizsgálták, hogy egy ilyen bőkezűbb ellátási rendszer és a részmunkaidő nagyobb elterjedtsége mellett is fennállnak-e a korábbi megállapítások. A gyermekek fejlődését 4–5 és 6–7 éves korban mérték az írás-, olvasás-, matematika- és nyelvkészségekre, illetve 7 éves korban az olvasási, helyesírási és szókészlet-készségekre kiterjedően. Az anya munkavállalását aszerint vizsgálták, hogy mikor állt munkába a gyermek hároméves kora előtt, és hogy egy adott időpontban (a gyermek 21 hónapos kora) rész- (heti 30 óránál kevesebb) vagy teljes munkaidőben dolgozott-e. Ha nem az anya volt a gyermekkel, akkor az ellátás formáját a következőként kategorizálták: 1. nem fizetett informális ellátás (partner, nagyszülő, más rokon, barát vagy szomszéd), 2. fizetett egyéni ellátás (például képzett bébisitter, gondozó, stb.) és 3. fizetett csoportos ellátás (például bölcsőde). A becslésekben kiszűrték a megfigyelt egyéni és háztartási jellemzők hatását.

Fő következtetésük az, hogy a gyermek másfél éves kora előtt vállalt teljes munkaidős állás hátrányosan hat a gyermek fejlődésére, ám ez a hatás, bár többnyire szignifikáns, nagyságrendjében nem jelentős.²⁹ A másfél éves kor után, illetve az előtt, de részdőben vállalt munka nem érinti negatívan a gyermek fejlődését. Az említett negatív hatás eltérő a társadalmi csoportok között. A legalacsonyabb végzettségű anyák esetében elhanyagolható, mivel – a szerzők magyarázata szerint – egyrészt ebben

²⁹ Hasonló elemzési módszert alkalmazva kanadai adatokon Ram és szerzőtársai (2004) azt találta, hogy a korai munkavállalás negatívan hat ugyan a gyermek fejlődésére, de csak a verbális mutatók tekintetében, a matematikai készségek területén nem találtak szignifikáns hatást.

az esetben jár a legkisebb minőségi különbséggel, ha az anya helyett más van a gyermekkel, másrészt ebben az esetben van relatíve a legnagyobb jelentősége az anya keresetének. Ezzel párhuzamosan a legképzettebb anyák esetén a legnagyobb a munkavállalásból eredő fejlődési hátrány. További jelentős eredmény, hogy a negatív hatás csak azokban az esetekben jelentkezik, ahol az anya helyett főként nem fizetett, nem szakképzett, informális ellátással, például nagyszülő vagy barát segítségével oldották meg a gyermek felügyeletét. Képzett felügyelet mellett nem érinti hátrányosan a gyermek fejlődését az anya munkavállalása.

A nem kognitív (például viselkedési deviancia, önbizalom, motiváció) fejlődést érintő hatásokat vizsgálta *Neidell* (2000). Az egyéni különbségek hatását is kiszűrve, azt találta, hogy az első évben az anya gyermekkel töltött idejének pozitív a hatása, míg a második életév után az együtt töltött időnek nincs különösebb hatása.³⁰ Érdekes azon-

30 Itt elsősorban a hétköznap, nappal együtt töltött időről van szó, s nem arról a szélsőséges esetről, amikor az anya egyáltalán nem foglalkozik a gyermekével.

ban, hogy a második év során otthon töltött idő inkább negatívan hat a gyermek nem kognitív képességeire. Erre *Neidell* azt a lehetséges magyarázatot adja, hogy az első év betöltése után nagyon fontos a gyermek életében a társas kapcsolatok kialakítása, amire alkalmasabb lehet egy olyan környezet, ahol nem a szülő, hanem más gyermekek vannak jelen. *Rubm* (2005) ugyanakkor a viselkedési problémákat mérő indexet (*Behavior Problems Index*) használva, nem talált hosszú távon negatív összefüggést az anya korai munkavállalása és a gyermek nem kognitív fejlődése között.

A különböző tanulmányok közös megállapítása az, hogy az anya munkavállalása csak bizonyos körülmények között jelent veszélyt a gyermek fejlődésére, ám ezek a körülmények körültekintő szabályozással kiküszöbölhetők. Előnyös, ha a szülő nem, vagy csak részidőben dolgozik a gyermek egyéves koráig, de a hosszabb szülési szabadság mellett a rugalmas munkakörülmények és a részmunkaidő biztosítása, valamint a megfelelő, szakképzett gyermekellátás hozzáféréseinek megteremtése mind csökkenti a gyermekek fejlődésének lemaradását.

3. A RENDSZERES SZOCIÁLIS SEGÉLY MUNKAKÍNÁLATI HATÁSA

FIRLE RÉKA–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS

A rendszeres szociális segély a járadékra már nem jogosult munkanélküliek egyetlen nagyobb összegű segélye. Évente közel 150 ezer fő kapja, így Magyarországon ma ez a jövedelemhatárhoz kötött szociális pénzbeli támogatások közül a legjelentősebb. Ebben a fejezetben először áttekintjük a munkanélküli-segélyezés ellenőztönző hatására vonatkozó magyar és nemzetközi empirikus vizsgálatok eredményeit, majd azt vizsgáljuk, hogy empirikusan igazolható-e a rendszeres szociális segély elméletileg negatív munkakínálati hatása.³¹

3.1. A rendszeres szociális segély szabályozása 2000 és 2006 között

A munkanélkülieknek járó ellátásokat az 1990-es évek folyamán többször és nagymértékben szigorította a kormányzat. Ennek egyik elemeként 2000 májusától fokozatosan megszűnt a munkanélkülieknek járó jövedelempótló támogatás, és helyét a valamelyest kisebb összegű rendszeres szociális segély (rszs) vette át. Ez a támogatási forma az átalakítással kettős feladatot kapott: egyrészt a szociális védelem utolsó bástyája azoknak, akik semmilyen más ellátásra nem jogosultak, másrészt a tartós munkanélküliek jövedelempótló támogatását és foglalkozási rehabilitációját is el kell látnia. A segély jogosultsági szabályai mindkét célra utalnak, az indokoltági szabályok viszont egyértelműen előírják a munkakészség bizonyítását, illetve az aktív álláskeresést.

Jogosultsági szabályok és segélyösszeg

A szociális igazgatásról és ellátásról szóló 1993. évi III. törvény alapján 2000 májusától az az aktív³² személy jogosult a rendszeres szociális segélyre, aki egészségkárosodott vagy nem foglalkoztatott, és megélhetése más módon nem biztosított. A 2006 áprilisáig érvényben lévő szabályozás szerint akkor ítéltethető meg a segély, ha a kérelmező havi jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum 70 százalékát, családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg a nyugdíjminimum 80 százalékát, és vagyona sem neki, sem családjának nem volt. A rendszeres szociális segély összege a kérelmező személyes jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékára.

31 A számítások részletesebb leírása megtalálható *Firle–Szabó* (2007) tanulmányában, amely a rendszeres szociális segély célzottságát is vizsgálta.

32 Aktívnek az minősül, aki keres munkát, és két héten belül munkába tudna állni. A gyakorlatban ez azokat a regisztrált munkanélkülieket jelenti, akik együttműködnek a helyi munkaügyi kirendeltséggel.

Ez a szabályozás 2006. április 1-jével megváltozott. A kettős (családi és személyes) jövedelemfeltétel megszűnt, és ezentúl mind a jogosultság, mind a segély összege az egy fogyasztási egységre jutó³³ havi családi jövedelemtől függ. A munkanélküli akkor jogosult segélyre, ha családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem éri el a nyugdíjminimum 90 százalékát. A segély összege a fogyasztási egységre jutó családi jövedelmet egészíti ki a nyugdíj minimum 90 százalékára. A rendszeres szociális segély jogosultságot és az ellátás összegét a helyi önkormányzatok állapítják meg, és a törvényben meghatározott segélyösszegetől felfelé eltérhetnek.

Indokoltági szabályok

A többi munkanélküli-ellátáshoz hasonlóan a rendszeres szociális segélyhez is bizonyítani kell az aktív munkapiaci státust. Akkor kaphat valaki segélyt, ha a kérelmezést *megelőzően 1 évig* és a segély *folyósításának teljes ideje alatt* együttműködik az illetékes munkaügyi központtal. Egy 2005. évi törvénymódosítás abban könnyített a korábbi feltételeken, hogy akik ápolási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, rendszeres szociális járadék vagy egyéb szociális támogatás folyósítása után kérelmezik a rendszeres szociális segélyt, azoknak nem 1 év, hanem 3 havi együttműködést kell bizonyítaniuk.

Az együttműködés szabályait a települési önkormányzat írja elő, és ezek betartatásáért általában az illetékes munkaügyi kirendeltség felel. Az együttműködés keretében a munkaügyi kirendeltségen nyilvántartásba veszik a segélyezettet, és beilleszkedési programot dolgoznak ki vele, majd fogadnak el közösen. A program tartalmazza a kirendeltséggel való kapcsolattartás (általában 4 hetente kell megjeleneni) és a felajánlott munkalehetőségek elfogadásának szabályait, illetve oktatási vagy készségfejlesztő programban való esetleges részvétel részleteit. A megjelenés elmulasztását és az állás- vagy képzési lehetőség elutasítását szankciók – például a segély csökkentett összegű folyósítása vagy időleges megvonása – követhetik, de ezek alkalmazásában nagyon eltérő az egyes kirendeltségek gyakorlata.³⁴

A rendszeres szociális segély céljai közé tartozik az újbóli munkába állás ösztönzése is. A beilleszkedési programnak ezért a munkaügyi kirendeltséggel való folyamatos együttműködésen kívül az is része, hogy a segélyezettnek részt kell vennie egy, az önkormányzat által szervezett 30 napos közcélú, közhasznú vagy közmunka programban. Ez a kötelezettség elvben kettős célt szolgál. Egyrészt kiszűri a csak papíron munkanélkülieket, azaz azokat, akik vagy nem akarnak/képesek dolgozni, vagy a segély mellett feketén dolgoznak. Másrészt segíti a segélyezett visszailleszkedését a rendszeres munkának megfelelő életvitelbe, illetve mérsékli a munkavégző képesség csökkenését (ami általában együtt jár a hosszan tartó inaktivitással).

33 A fogyasztási egység alapú számításban csak a családfő súlya 1, a többi családtagé egynél kisebb, figyelembe véve, hogy a kiadások (például a rezsi) nem nőnek egyenes arányban a családtagok számának növekedésével. A magyar szabályozásban a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9; az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8; minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7.

34 A munkanélküli-járadéokra vonatkozóan részletes leírást ad a kirendeltségi gyakorlatról Koltayné (2001).

A közfoglalkoztatást az önkormányzatok vagy a munkaügyi kirendeltségek szervezik, és általában azt is ők jelölik ki, hogy kiknek kell abban részt venniük. A közcélú, közhasznú, vagy közmunka programokra 70–100 százalékos központi támogatás igényelhető, amit önkormányzati forrásból kell kiegészíteni. A legtöbb településen a betanított munkával elvégezhető feladatokat, például karbantartást, a közterületek (park, árok, buszmegálló) rendezését bízzák a közmunkásokra. Ritkábban más, például szociális vagy egészségügyi szolgáltatást végeznek (erre 2003 óta ad lehetőséget a szabályozás).

A segélyezettek száma

A rendszeres szociális segélyezettek számának alakulása (3.1. táblázat) jól tükrözi, hogyan változott a szabályozás 2000 májusától. Ekkortól megszűnt a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és a munkanélküli-járadékot kimerítők csak rendszeres szociális segélyért folyamodhattak. A támogatottak száma – bár már 2000-ben is nagyot nőtt – 2001-ben ugrott meg igazán, ahogy a jövedelempótló támogatás időtartama az utolsó támogatottak esetében is lejárt.

**3.1. táblázat: A rendszeres szociális segélyben részesülők száma
1999 és 2005 között**

| Év | Az év folyamán támogatást kérők száma (fő) | A támogatásban részesítettek átlagos száma (fő) | Felhasznált összeg a jöléti kiadások százalékában | Egy főre jutó havi átlagos összeg | |
|------|--|---|---|-----------------------------------|-------------------------|
| | | | | folyó áron (forint) | reálértéken* (1999=100) |
| 1999 | 22 305 | 34 480 | 0,14 | 10 588 | 100,0 |
| 2000 | 66 426 | 47 154 | 0,18 | 11 056 | 95,1 |
| 2001 | 126 213 | 94 779 | 0,37 | 13 019 | 102,5 |
| 2002 | 130 181 | 125 894 | 0,46 | 14 650 | 109,6 |
| 2003 | 121 324 | 138 127 | 0,46 | 15 010 | 107,2 |
| 2004 | 127 172 | 144 853 | 0,47 | 15 864 | 106,1 |
| 2005 | 130 995 | 158 565 | 0,47 | 16 991 | 109,7 |

*Az átlagos éves fogyasztói árindexekkel számolva.

Megjegyzés: A táblázat adatai a munkanélküliek mellett tartalmazzák az egészségkárosodott segélyezetteket is. Ez utóbbiak a teljes segélyezett körnek csak körülbelül 5–7 százalékát teszik ki.

Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2001–2005.

3.2. A segélyezés ellenőztönző hatása

A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása a bevezető 1. fejezetben bemutatott csapdahelyzethez (1.5. ábra *a*) része) hasonló. Mivel az összege kisebb, mint a munkanélküli-járadéké, az ellenőztönző hatás is kisebb, a jövedelemhatár miatt viszont nemcsak a segélyezett, hanem a háztartásban élő többi felnőtt munkakínálata is csökkentheti a segély. Ez a hatás a jövedelemtől függő (de a munkavállalást nem tiltó) támogatáséhoz hasonló, de

csapdahelyzet nélkül: a munkát vállaló családtag jövedelme a munkaórák növekedésével egy darabig a bérénel magasabb, de a különbség a bér és a jövedelem között fokozatosan csökken (az 1.5 ábra *b*) részétől eltérően a segély nem hirtelen szűnik meg). A rendszeres szociális segélyben részesülők kötelesek együttműködni a munkaügyi kirendeltséggel, és közhasznú munkára is kötelezhetők: ezek a szabályok ösztönözhetik a munkavállalást.

A nemzetközi (többnyire amerikai) empirikus vizsgálatok többsége szerint a rendszeres szociális segélyhez hasonló segélyek munkakínálati hatása negatív vagy semleges. Az Egyesült Államokban végzett, egyéni adatokra támaszkodó többváltozós becslések enyhén negatívnak mutatták a jövedelemküszöbhez kötött természetbeli támogatások (élelmiszerjegyek és egészségügyi ellátás) hatását is. *Moffitt* (2003) az amerikai eredmények áttekintése alapján megállapította, hogy ha nem lennének jövedelemhatárhoz kötött jóléti programok, akkor 10–50 százalékkal nőne a segélyezettek által ledolgozott órák száma.

A segélyezés negatív munkakínálati hatását igazolják az 1996. évi amerikai jóléti reform munkapiaci hatásairól készült elemzések. A reform kulcseleme, hogy a munkanélkülieknek járó segély folyósítását erős munkakeresési feltételhez kötötték, és időtartamát öt évben maximálták, valamint az anyagi ösztönzők növelésére különböző munkavállaláshoz kötött, úgynevezett jövedelemkiegészítő támogatásokat vezettek be. A reform – a gazdaság állapotának az 1990-es évek végén tapasztalt általános javulásával együtt – nagymértékben, 32–50 százalékkal növelte a korábban segélyekből élők munkakínálatát, valamint 28–35 százalékkal a foglalkoztatását (*Bloom–Michalopoulos*, 2001; *Ellwood*, 2000).

Kelet-Közép-Európában a munkanélkülieknek rászorultsági alapon járó segélyek ösztönzési hatásait még kevesen és legtöbbször a biztosítási alapú járadék hatásaihoz képest vizsgálták. *Terrel–Sorm* (1998) cseh, *Micklewright–Nagy* (1998) magyar adatokon azt vizsgálta, hogy mennyivel változik az elhelyezkedés valószínűsége vagy a munkanélküliségben eltöltött idő azt követően, hogy az egyén áttér munkanélküli-járadékról szociális segélyre. Eredményeik szerint az elhelyezkedés valószínűsége megnő a munkanélküli-járadék lejártának közeledtével, ami nem annyira a szociális segélyek, mint a munkanélküli-járadék – esetleg szociális segélyekhez viszonyított – ellenősztönző hatásáról tanúskodik. Kifejezetten a munkanélkülieknek járó szociális segély abszolút hatását vizsgálta *Terrel–Erbenova–Sorm* (1998). A cseh munkaerő-felvétel adatai alapján szignifikáns negatív munkakínálati hatást találtak, de csak a többgyermekes családok esetében, akik a többi családtípushoz viszonyítva jelentősen nagyobb összegű szociális segélyt kaptak.

Micklewright–Nagy (1998) a magyar szakirodalom egyik első empirikus vizsgálatában³⁵ követéses felmérés alapján, időtartam modellben készített becsléseket.³⁶ Eszerint a jövedelempótló támogatásnak nem volt lényeges hatása az elhelyezkedési magatartásra, azaz munkakínálatot ellenősztönző érdemi

35 Az idevágó magyar szakirodalomról áttekintést ad *Bódis és szerzőtársai* (2005).

36 A mintába a 1994 áprilisában–májusában járadékra lépő, 11–12 jogosultsági hónappal rendelkező munkanélküliek kerültek, akiket vagy a munkába állásukig vagy a járadékjogosultság kimerítése után 3–4 hónapig követtek.

hatás nem volt kimutatható. Így arra a következtetésre jutnak a szerzők, hogy „a segélyek megnyirbálása nem gyorsítaná számottevően a munkanélküliek elhelyezkedését” (423. o.).

Köllő (2001) a járadékos munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek változását vizsgálta 1994 és 2001 között. Eredményei szerint a csoport munkavállalási esélyei jobbak voltak 2001-ben, mint hét évvel korábban, bár a javulás sokkal kisebb mértékű a hivatalos statisztikák által mutatottnál. Az elmaradottabb régiókban élő járadékjogosultak relatív elhelyezkedési esélye ráadásul nagymértékben romlott, különösen az érettségizettek és diplomások esetében. A járadék korábbi jövedelemhez viszonyított nagysága nem befolyásolta az elhelyezkedés ütemét, ami megkérdőjelezi a kínálat ösztönzésére (a segély csökkentésére és a minimálbér emelésére) összpontosító szakpolitika értelmét.

Galasi–Nagy (2003) a járadékra nem jogosult munkanélküliek segélyezésében bekövetkezett 2000. évi változás hatásait elemezte. A kérdés az volt, hogy a korábbi jövedelempótló támogatásról a rendszeres szociális segélyre való átérés milyen mértékben változtatta meg a járadékkimerítők segélyhez jutási és elhelyezkedési esélyeit. Ehhez egy követéses vizsgálatot végeztek el két kohorsszal: a járadékjogosultságukat 2000 áprilisában, valamint a jogosultságot 2000 májusában kimerítő csoporttal. Azok, akik 2000 áprilisában veszítették el jogosultságukat a munkanélküli-járadékra, még jövedelempótló támogatást kaptak, míg azok, akik egy hónappal később, már „csak” rendszeres szociális segélyt. Azt találták, hogy a rendszeres szociális segélyt kevesebben igényelték, és kevesebben is kapták meg, mint elődjét. Ugyanakkor az alacsonyabb segélyösszeg és a segély nélkül maradás gyorsította az elhelyezkedés ütemét, miközben az elhelyezkedni nem tudók jóléte csökkent.

Fazekas (2002) az önkormányzatok segélyezési gyakorlatát vizsgálta a jövedelempótló támogatás megszüntetése után, és arra a következtetésre jutott, hogy a segélyezettek aránya ott magasabb, ahol magasabb munkanélküliség, és ott alacsonyabb, ahol a közcélú foglalkoztatást (a munkatesztet) szigorúbban alkalmazzák.

A munkanélküli-segély indokoltági szabályainak ösztönző hatását mérte *Bódis–Micklewright–Nagy* (2004) hat megye munkaügyi kirendeltségén lefolytatott kísérlettel. Ebben a járadékjogosult munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztották: a vizsgálati csoport tagjait a munkaügyi kirendeltségek szigorúbban ellenőrizték, mint a kontrollcsoportot. Bár a kezelt csoport esetében nagyobb elhelyezkedési valószínűségeket találtak, az eltérés csak a 30 éves és idősebb nők körében volt szignifikáns. Az elhelyezkedési valószínűséget az idősebb nők körében a családi állapot és a munkanélküliség befolyásolja: a házas nőknek 60 százalékkal magasabb az elhelyezkedési valószínűségük, a munkanélküliségi ráta emelkedésével pedig jelentősen csökken (8 százalékos szinten pedig szinte teljesen meg is szűnik) az elhelyezkedésben tapasztalt előny a kontrollcsoportéhoz képest.

Az elhelyezkedést ösztönző közfoglalkoztatási (közcélu, közhasznú vagy közmunka) programok, illetve az OFA és más források által támogatott számos kísérleti program eredményességéről rendkívül kevés információ áll rendelkezésre. *Galasi–Lázár–Nagy* (2003) számításai szerint a közfoglalkoztatottak más aktív foglalkoztatáspolitikai programokban (vállalkozási támogatás, bértámogatás, munkaerőpiaci képzés) résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható (alacsonyabb iskolázottság, munkanélküli-ellátásokban való magasabb részvétel). A publikált beszámolók többsége legfeljebb nyers elhelyezkedési arányokat ismertet, ezek alapján pedig nem lehet elkülöníteni a program hatását a résztvevők összetételéből, illetve a környezeti adottságokból adódó hatásoktól.³⁷ Az Állami Számvevőszék 2001-ben 95 önkormányzatnál és a munkaügyi központokban végzett vizsgálata szerint a közfoglalkoztatási programok eredményességéről nem áll rendelkezésre megbízható adat, az eseti információk pedig nagyon alacsony (1,3 százalékos) elhelyezkedési arányt mutattak (*ÁSZ*, 2002). Laky Teréz helyzetfelmérése is azt állapítja meg, hogy az egykor átmeneti eszköznek szánt közhasznú munka a tartósan elhelyezhetetlen képzetlen munkanélküliek munkalehetősége maradt (*Laky*, 2005).

3.3. A rendszeres szociális segély és a közfoglalkoztatás munkakínálati hatása

A segélyezett munkakínálatát a segély összege és a munkakeresési előírások mellett számos más tényező, mint az elérhető állások kínálata, a munkába állás költségei, valamint az aktivitást, illetve a várható bért befolyásoló személyes tulajdonságok (önbizalom, egészségi állapot, családi közttségek) is meghatározzák. A segélyezés hatását úgy lehet csak pontosan megmérni, ha ezeknek az egyéb tényezőknek a hatását kiszűrjük – ehhez pedig egyéni szintű adatok szükségesek. A rendszeresen gyűjtött lakossági adatok (KSH-felvételek) és az adminisztratív adatbázisok egyedi szintű elemzésének is vannak azonban korlátai: a személyes tulajdonságoknak általában csak a jól mérhető köréről adnak információt (mint életkor és iskolázottság), és többnyire egy időszak vagy néhány egymást követő időszak eseményeit rögzítik.

E korlátokat nem szem elöl tévesztve, a következőkben azt vizsgáljuk, hogy hatással van-e a rendszeres szociális segély a munkába állás valószínűségére. Ehhez olyan adatbázisra volt szükségünk, amely több időpontban rögzíti az egyén munkapiaci helyzetét és segélyezetttségi státusát. A KSH munkaerő-felvételeinek 2001 és 2004 közötti, összekapcsolt negyedéves adatait használtuk, amelyben követni tudtuk az egyén segélyezett és munkapiaci státusának alakulását.

Kétféle modellben becsültük a rendszeres szociális segély és a közmunka hatását a munkavállalás valószínűségére. Mindkét esetben az aktív korú, munkaképes nem foglalkoztatottak csoportjában készítettük a becslést, és kihagy-

37 Egyes közfoglalkoztatási programok eredményességéről közöl adatokat például *Orsovai–Palotai–Pálinkó* (2000), *Szabó–Bokor* (2006) vagy *Tamási* (2005). Az eredmények pontos mérésének módszertanáról lásd *Kézdi* (2004a).

tuk azokat, akik betegség, rokkantság, családtag ápolása vagy tanulás miatt nem kerestek munkát. Nem foglalkoztatottnak tekintettük azokat is, akik közmunkán dolgoztak, ha úgy nyilatkoztak, hogy rendszeres szociális segílyt kaptak. A panelba kapcsolt és leszűkített mintában 15 844 egyén található.

A vizsgált négy év átlagában a nem foglalkoztatottak közel 19 százaléka talált munkát a következő negyedévben, míg a segélyezetteknek csak 9,5 százaléka, a közmunkát végzőknek pedig 11 százaléka talált állást a nyílt munkapiacon egy negyedévvel később.

Többváltozós elemzéssel megvizsgáltuk, hogy a megfigyelt nyers arányokból mennyit magyaráz önmagában a segély, illetve a közmunka, kiszűrve a környezet és az egyéni tulajdonságok megfigyelhető eltéréseit.³⁸ Két becslést készítettünk: először a munkaképes nem foglalkoztatottak teljes köréhez, másodsor a munkanélküli-járadékot éppen kimerítők csoportjához viszonyítva mértük a segélyezettek kilépési esélyét.

A rendszeres szociális segély mindkét csoport esetében erősen csökkentette az elhelyezkedés valószínűségét. A tágabb körben a segély mindkét nem esetében körülbelül 20 százalékkal csökkenti az egy negyedévvel későbbi munkavállalás esélyét. A járadékot kimerítők körében a hatás még erősebb volt: a segélyezett férfiak 75 százalékkal, a segélyezett nők pedig 85 százalékkal kisebb valószínűséggel vállaltak munkát, mint nem segélyezett társaik. Ennek megfelelően tovább is maradtak munkanélküliek: a rendszeres szociális segélyezettek átlagban körülbelül 2 évvel (7 negyedévvel) többet töltöttek el munkanélküliként, mint a segílyt nem kapók. A közmunka hatása a munkavállalásra szintén negatív: a nem foglalkoztatottak teljes körében nézve a férfiaknál felére, a nőknél 70 százalékkára csökkentette a következő negyedévi munkába lépés valószínűségét.

A nem foglalkoztatottak munkavállalási valószínűsége

A két nemre külön-külön megbecsült hatásokat mutatja a 3.2. táblázat.

E becslés szerint a megfigyelhető más változók hatásának kiszűrése után is igaz, hogy a segélyezettek és a közmunkát végzők kisebb valószínűséggel helyezkednek el egy negyedévvel később, mint a nem segélyezett munkaképes inaktív vagy munkanélküli népesség. A rendszeres szociális segély nők esetében átlagosan 5,3 százalékponttal, a férfiakéban 6,8 százalékponttal csökkenti a munkába állás valószínűségét. A közmunkát végezők 6,3, a közmunkát végző férfiak 9,3 százalékponttal kisebb eséllyel dolgoznak a következő negyedévben nem támogatott állásban. Figyelembe véve, hogy az egész csoportban átlagosan 18,7 százalékos valószínűséggel vállalnak munkát, e számok jelentős hatást – az esély több mint 30–50 százalékos³⁹ csökkentését – jeleznek.

38 A segélyezettek és a közmunkán dolgozók olyan tulajdonságokban (például szorgalom) is eltérhetnek a nem dolgozók csoportjától, amelyekről a KSH munkaerő-felvételében nincs információ. Feltesszük, hogy a járadékjogosultságot frissen kimerítők csoportján belül ebből a szempontból kisebbek a különbségek, és így eredményeinket kevésbé torzítja a nem megfigyelt tulajdonságokból eredő hiba.

39 A rendszeres szociális segély a nők esetében $18,34 - 5,3 = 13,04$ százalékra, a férfiakéban $18,98 - 6,8 = 12,18$ százalékra csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét, ami 30–35 százalékos csökkenés. A közmunka pedig a nők esetében $18,34 - 6,3 = 12,04$ százalékra, a férfiaknál $18,98 - 9,3 = 9,85$ százalékra változtatja a munkavállalási esélyeket, ami 35–50 százalékos csökkenésnek felel meg.

3.2. táblázat: Átlagos parciális hatás a nem foglalkoztatott nők és férfiak munkavállalásának valószínűségére*

| Kilépés | Férfiak | | Nők | |
|---|-------------------------|-------|-------------------------|-------|
| | átlagos parciális hatás | p | átlagos parciális hatás | p |
| Rendszeres szociális segély | -0,0679 | 0,000 | -0,0530 | 0,000 |
| Közmunka | -0,0932 | 0,000 | -0,0631 | 0,000 |
| Aktív munkapiaci program | -0,0615 | 0,006 | -0,0615 | 0,000 |
| Nyugdíj előtt állók munkanélküli-segélye | -0,0865 | 0,000 | -0,0957 | 0,005 |
| Munkanélküli-járadékot kap | -0,0326 | 0,000 | -0,0231 | 0,003 |
| Házastárs dolgozik | 0,0777 | 0,000 | -0,0021 | 0,678 |
| Senki nem dolgozik a háztartásban | -0,0535 | 0,000 | -0,0467 | 0,000 |
| Egy fő dolgozik a háztartásban | -0,0229 | 0,002 | -0,0145 | 0,038 |
| Nincs gyerek | -0,0267 | 0,000 | -0,0235 | 0,000 |
| Nagycsalád | -0,0381 | 0,000 | -0,0706 | 0,000 |
| Kisgyerek (8 évnél fiatalabb) van | 0,0358 | 0,000 | -0,0846 | 0,000 |
| Rezervációs bér (ezer forint) | -0,0012 | 0,000 | -0,00002 | 0,000 |
| 25-34 éves | 0,0332 | 0,000 | 0,0435 | 0,000 |
| 35-54 éves | 0,0245 | 0,003 | 0,0816 | 0,000 |
| 55-62 éves (nyugdíjasok nélkül) | -0,0384 | 0,000 | -0,0328 | 0,003 |
| Szakiskola/szaktanulás | 0,0823 | 0,000 | 0,0673 | 0,000 |
| Középfokú képzettség | 0,1077 | 0,000 | 0,1053 | 0,000 |
| Felsőfokú képzettség | 0,3147 | 0,000 | 0,3393 | 0,000 |
| Hány hónapja regisztrált munkanélküli | -0,0054 | 0,000 | -0,0058 | 0,000 |
| Hány hónapja regisztrált munkanélküli (négyzetes tag) | 0,00004 | 0,000 | 0,00004 | 0,000 |
| Korábban tanult | -0,0295 | 0,012 | -0,0226 | 0,105 |
| Korábban katona | 0,0136 | 0,476 | -0,0809 | 0,278 |
| Korábban háztartásbeli | -0,0694 | 0,012 | -0,0241 | 0,101 |
| Korábban gyes/gyed | -0,1191 | 0,000 | 0,0394 | 0,004 |
| Korábban egyéb | -0,0239 | 0,039 | 0,0101 | 0,543 |
| Megye munkanélküli-rátája | -0,5837 | 0,004 | 0,2597 | 0,228 |
| Közép-Magyarország | -0,0578 | 0,000 | -0,0383 | 0,000 |
| Dél-Dunántúl | 0,0114 | 0,304 | -0,0172 | 0,107 |
| Észak-Alföld | 0,0108 | 0,338 | -0,0067 | 0,489 |
| Dél-Alföld | 0,0157 | 0,125 | -0,0121 | 0,178 |
| Észak-Magyarország | -0,0045 | 0,698 | -0,0175 | 0,095 |
| 1. negyedév | 0,0517 | 0,000 | 0,0056 | 0,464 |
| 3. negyedév | 0,0691 | 0,000 | 0,1324 | 0,000 |
| 2001 | -0,0535 | 0,000 | -0,0136 | 0,195 |
| 2002 | -0,0403 | 0,000 | -0,0023 | 0,822 |
| Mintaelemszám | 22 153 | | 22 082 | |
| Pszudó R ² : | 0,1015 | | 0,1404 | |

*Az átlagos parciális hatást úgy kapjuk meg, hogy a minta minden elemére kiszámoljuk az egyes változók (parciális) hatását, majd ezeket átlagoljuk. Például a férfiak esetében a minta egészére nézve a rendszeres szociális segélyezettek 6,8 százalékponttal kisebb valószínűséggel állnak munkába.

Megjegyzés: Probit regresszió robusztus standard hibákkal. A függő változó a munkavállalás (kilépés) volt. A 10 százalékon szignifikáns változókat dőlttel szedtük. A referencia-

csoport azon háztartásba tartozók, ahol 2 vagy több fő dolgozik, ahol van 8 évesnél idősebb gyerek, valamint a 18–24 évesek, a legfeljebb általános iskolai végzettségűek, az egy évvel korábban dolgozók és a Közép-Dunántúl.

Forrás: Saját számítások a KSH 2001–2004. évi munkaerő-felvétele alapján.

Nem biztos azonban, hogy ezek a számok valóban a segély és a közmunka ellenősz-tönző hatását mutatják. Az elmélet szerint minél nagyobb összegű egy segély, annál nagyobb ellenősz-tönző hatás várható. A mi modellünkben viszont a munkanélküli-járadék – amelynek összege nagyobb a rendszeres szociális segélyénél – hatása a szociális segély hatásánál kisebb, ami arra utalhat, hogy a rendszeres szociális segély becsült hatása nem csupán a segély ellenősz-tönző hatását testesíti meg, hanem felveszi más, nem megfigyelt tényezők hatását is, amelyekben a rendszeres szociális segélyezett csoport különbözik a többi nem foglalkoztatottól. Olyan tényezőkről lehet szó, mint belső motíváltóság, talpraesettségg, magabiztosság, kapcsolati háló vagy egészségi állapot, amelyekről nincsenek információink, de befolyásolják a munkába lépés valószínűségét. Interjú vizsgálatok azt mutatták, hogy a tartós munkanélküliség – még rendezett családi háttér esetén is – reményvesztettséggel, egyéni és családi feszültségekkel jár együtt (Simonyi, 1995; Jahoda–Lazarsfeld–Zeisel, 1995). A hosszabb ideje munka nélkül lévőknel pedig más munkaerőpiaci csoportokhoz képest lényegesen súlyosabb egészségromlás figyelhető meg (Tardos, 1998), ami tovább csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét. Az ilyen és hasonló meg nem figyelt tényezők miatt a rendszeres szociális segély és a közmunka tényleges ellenősz-tönző hatása az általunk mértnél kisebb lehet.

Az életkort korcsoportokban mértük, amelyek hatása a várakozásoknak megfelelően alakult: legnehezebben az 55 év fölötti nem foglalkoztatottak állnak munkába, hozzájuk képest a férfiak esetében a hatás nagysága a segélyével megegyező, nők esetében a duplája (6,2, illetve 11,4 százalékpont)⁴⁰. Mindkét nem esetében nagymértékben nő az elhelyezkedés esélye a képzettség növekedésével, és csökken az utolsó munka óta eltelt idő növekedésével. A kisgyermek jelenléte a családban másképpen hat a férfiak és nők magatartására: a férfiak esetében pozitív hatást figyelhetünk meg, nagysága a segélyhatás fele, a nők pedig kisebb valószínűséggel állnak ekkor munkába, és a hatás nagysága is jelentősebb, a segély hatásának másfélszerese.

A járadékot kimerítők munkavállalási esélye és a munkanélküliségben töltött idő

E becslést torzíthatja, hogy abban egyformán kezeljük a munkanélkülieket, függetlenül korábbi munkatörténetüktől és munkanélküliségük időtartamától. Ezért egy másik modellel is megvizsgáltuk a segély hatását (3.3. táblázat). Ebben a modellben az elhelyezkedés feltételes valószínűségét (hazard) a munkanélküliek megfigyelt személyes tulajdonságai és a *megfigyelésben* munkanélküliségként eltöltött idő függvényében fejezzük ki. Csak azokra a

40 A 25–34 éves férfiak a 24 év alattiaknál 3,3 százalékkal, azaz az 55 év felettiéknél $3,3 + 3,8 = 7,1$ százalékkal nagyobb eséllyel állnak munkába. Ugyanez a 35–54 éves férfiak esetében 6,2 százalékkal. A 25–34 éves nők 7,5 és a 35–54 éves nők 11,4 százalékkal nagyobb valószínűséggel lesznek foglalkoztatottak, mint 55 év fölötti társaik.

munkanélküliekre vonatkozik a becslés, akik a megfigyelés alatt merítették ki munkanélküli-járadékukat, róluk ugyanis feltételezhető, hogy munkatörténet és munkapiachoz való kötődésük szempontjából viszonylag homogén csoportot alkotnak. A becslést többféle időtartammodelllel is elkészítettük, és egymáshoz nagyon hasonló eredményeket kaptunk.⁴¹

A nem foglalkoztatottak teljes csoportjához képest ebben a körben sokkal kisebb az egy negyedévvél későbbi munkába lépés valószínűsége: a korábbi 19 százalékhöz képest a férfiaknál 8 százalék, a nőknél 6 százalék.

3.3. táblázat: Különböző tényezők átlagos hatása a munkába állás (feltételes) valószínűségére

| Munkába állás | Férfiak | | Nők | |
|---|-------------------------|-------|-------------------------|-------|
| | átlagos parciális hatás | p | átlagos parciális hatás | p |
| Rendszeres szociális segély | -0,0596 | 0,005 | -0,0557 | 0,077 |
| Közmunka | - | - | - | - |
| Házas-, élettárs dolgozik | 0,0236 | 0,209 | -0,0027 | 0,891 |
| Van kisgyerek a háztartásban | 0,0109 | 0,560 | -0,0011 | 0,967 |
| 18-24 éves | 0,0990 | 0,088 | 0,0827 | 0,000 |
| 25-34 éves | 0,0676 | 0,171 | 0,0647 | 0,000 |
| 35-54 éves | 0,0790 | 0,085 | 0,0406 | 0,000 |
| Általános iskola | 0,0152 | 0,666 | 0,0123 | 0,784 |
| Szakiskola/szakmunkásiskola | 0,0321 | 0,433 | 0,0077 | 0,878 |
| Gimnázium | - | - | -0,0159 | 0,709 |
| Szakközép | 0,0422 | 0,368 | 0,0425 | 0,494 |
| Hány hónapja regisztrált munkanélküli | -0,0111 | 0,000 | -0,0104 | 0,002 |
| Hány hónapja regisztrált munkanélküli (négyzetes tag) | 0,0001 | 0,000 | 0,0001 | 0,000 |
| Térség munkanélküli-rátája | -0,2678 | 0,017 | -0,2318 | 0,159 |
| A munkanélküli-járadék megszűnésétől számított | | | | |
| 2. negyedév | -0,1976 | 0,010 | -0,5727 | 0,000 |
| 3. negyedév | -0,1597 | 0,003 | -0,3593 | 0,000 |
| 4. negyedév | -0,1266 | 0,000 | - | - |
| 5. negyedév | -0,1190 | 0,002 | -0,3512 | 0,000 |
| 2001 | 0,0981 | 0,064 | 0,1438 | 0,066 |
| 2002 | 0,0633 | 0,068 | 0,0957 | 0,066 |
| 2003 | -0,0048 | 0,924 | 0,0564 | 0,461 |
| 1. negyedév (naptári) | 0,0014 | 0,953 | -0,0506 | 0,080 |
| 2. negyedév (naptári) | 0,0072 | 0,730 | 0,0153 | 0,539 |
| 3. negyedév (naptári) | -0,0299 | 0,095 | -0,0174 | 0,459 |
| Megfigyelések száma | | 1023 | | 607 |
| Prob > χ^2 : | | 0,000 | | 0,000 |

⁴¹ Szakaszos, illetve folyamatos idő, parametrikus és nem parametrikus modellekkel. Ezek közül itt a Jenkins-féle becsléseket közöljük, amely egy szakaszos modellt és logitfüggvényt alkalmazó becslési eljárás.

Megjegyzés: logit becslés, függő változó a munkába állás volt. A 10 százalékon szignifikáns változókat a dölt számok mutatják. A referenciacsoport az 55–62 évesek, a legfeljebb általános iskolai végzettségűek, a 2004. év, a 4. negyedév, illetve a munkanélküli-járadék megszűnésétől számított 1. negyedév volt.

Forrás: Saját számítások a KSH 2001–2004. évi munkaerő-felvétele alapján.

Ebben a csoportban a közmunka hatása nem becsülhető, mivel a kisszámú (férfiaknál 1053 megfigyelésből 51, a nőknél 607 megfigyelésből 31 fő) közmunkát végző munkanélküli közül a megfigyelt időszakban senki nem állt munkába. A rendszeres szociális segély hatása viszont szignifikáns és negatív: a segélyezett férfiak esetében 5,9, nőkben 5,6 százalékponttal kisebb a munkavállalás valószínűsége nem segélyezett társaikhoz képest, figyelembe véve a munkanélküli-járadék kimerítése óta eltelt időt is. A hatás nagyságát annak tükrében kell értékelnünk, hogy férfiak között átlagosan 7,9 százalék, nők között 6,5 százalék a valószínűsége annak, hogy a megfigyelés utáni negyedévben munkát vállalnak. Vagyis a rendszeres szociális segélyezett férfiak negyedekora, a nők 85 százalékkal kisebb eséllyel állnak munkába, mint a nem segélyezett társaik.⁴²

Kevésbé ugyan, de itt is indokolt az a kétely, hogy a vizsgált körön belül egy speciális csoportot jelenítenek meg a segélyezettek, ami miatt az ellenőztönző hatáson kívül a segély más, meg nem figyelt tényezők hatását is tükrözi.

Az időtartammodellben kevesebb változónak van szignifikáns hatása. Ennek magyarázata lehet a sokkal kisebb elemszám, de a csoport nagyobb homogenitása is. A végzettség és a háztartásjellemzőkkel ellentétben az életkornak szignifikáns hatása van az elhelyezkedés valószínűségére: az 55 feletti korosztályhoz képest a fiatalabb férfiak 7–10 százalékponttal, nőknél 4–8 százalékponttal tudnak könnyebben elhelyezkedni. Negatív hatása van az elhelyezkedés valószínűségére a munkanélküliség eddigi hosszának és a férfiaknál a térség munkanélküliségi rátájának.

A feltételes valószínűségeket felhasználva kiszámítható, hogy a járadék kimerítése után mennyi ideig marad még munkanélküli valaki, amit ha hozzáadunk a megfigyelés előtt munkanélküliként eltöltött időhöz, az utolsó munkavesztés után munkanélküliként eltöltött teljes időtartamot is meg tudjuk becsülni (3.4. táblázat). E szerint a járadékot éppen kimerítő munkanélküliek között a rendszeres szociális segélyben részesülők átlagosan hét negyedévvel (majdnem két évvel) tovább maradnak munka nélkül, mint a nem segélyezettek.

3.4. táblázat: A munkanélküliség átlagos ideje negyedévekben

| Kap-e rendszeres szociális segélyt? | Átlag | Standard hiba | Elemsszám |
|-------------------------------------|-------|---------------|-----------|
| Nem | 9,8 | 5,96 | 567 |
| Igen | 16,2 | 7,24 | 355 |
| Összesen | 12,2 | 7,19 | 922 |

Forrás: Saját számítások a 2001–2004. évi Munkaerő-felvétel alapján.

3.4. Javíthatók-e a segélyezettek foglalkoztatási esélyei?

A KSH 2001 és 2004 közötti munkaerő-felvételének adatait vizsgálva, azt találtuk, hogy mind a rendszeres szociális segélyben részesülő munkanélkü-

42 A segélyezett férfiak tehát $7,9 - 5,9 = 2$ százalékos eséllyel, a nők pedig $6,5 - 5,5 = 1$ százalékos eséllyel lépnek egy negyedévvel később munkába.

liek, mind a közmunkát végzők kisebb valószínűséggel lépnek nem támogatott állásba, mint a többi munkanélküli és inaktív. A segélyezetttek esélye a munkába állásra 30–35 százalékkal kisebb és átlagosan csaknem két évvel tovább maradnak munkanélküliek, mint a nem segélyezetttek. Ezt azonban részben a segélyezetttek általunk nem megfigyelt tulajdonságai is magyarázhatják. Eredményeink arra is utalnak, hogy ez a segély a gyakorlatban inkább a tartós munkanélküliek jövedelempótló ellátásaként működik, és sem az aktivitást előíró indokoltási feltételek, sem a közmunka intézménye nem éri el a tőlük várt foglalkoztatásösztönző hatást.

Bár a meg nem figyelt személyes tulajdonságok hatását nem tudtuk megbízhatóan kiszűrni, így is egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a rendszeres szociális segély és a hozzá kapcsolódó közfoglalkoztatási programok hosszú ideig a gyenge álláshoz jutási esély, és bizonytalan jövedelmek kilátástalan és kiszolgáltatott helyzetében tartják az alacsony képzettségű munkanélküliek népes csoportját.

Meglátásunk szerint ez a helyzet nem a jó szándék hiánya, hanem inkább szabályozási hiányosságok, illetve a tágabb intézményi környezet működési zavarai miatt alakult ki. A megoldáshoz a jelenlegi szabályozás négy pontján volna szükség gyökeres változásra.

1. Az első feladat a segély indokoltási feltételeinek megváltoztatása. Olyan, pontosabb szabályozásra volna szükség, ami a méltányosságra is lehetőséget adva határozza meg az együttműködés elmulasztásának szankcióit (például a segély megszüntetése helyett időleges szüneteltetést alkalmaz), világosan előírja, hogy ezeket mely szervezetnek hogyan kell érvényesítenie. Biztosítani kell azt is, hogy a felelősnek meglegyen az érdekeltsége és a szükséges adminisztratív kapacitásai is az indokoltási feltételek érvényesítésére. Ez a megközelítés néhány EU-országban már jelentős sikereket hozott – *Scharle* (2001) rövid összefoglalást ad ezekről a jó példákról és az eredményekről.

2. A második feladat a segély folyósítását ellátó és a munkába állás ösztönzéséért felelős intézmények (önkormányzatok) érdekeltségének megteremtése abban, hogy a segélyezetttek visszatérjenek a nem támogatott foglalkoztatásba. Ha a segély ugyanannyiba kerül, vagy olcsóbb, mint a visszatérést lehetővé tevő aktív eszköz finanszírozása, akkor az önkormányzat hajlamos lesz a segélyt választani, mivel így az igénylő kedvére tehet, és megtakarítja a közmunka szervezésének fáradságát. Ezért úgy kell megállapítani a központi támogatás mértékét, hogy az a segély esetében legyen a legalacsonyabb, és minél közelebb van az aktív eszköz az integrált foglalkoztatáshoz, annál nagyobb legyen az állami finanszírozásban a központi finanszírozás aránya. Itt tehát nem arról van szó, hogy milyen mértékben támogat az állam egy adott tevékenységet (közhasznú vagy más foglalkoztatást), hanem arról, hogy a finanszírozásban mennyi a központi, és mennyi a helyi befizetés.

3. Mindez csak akkor lesz eredményes, ha a felelősöknek megfelelő szakmai eszközei lesznek a munkába állás elősegítésére. Ez elsősorban két további feltételt támaszt: egyfelől azt, hogy legyenek olyan szakértők, akik képesek felmérni a munkába állást akadályozó egyéni tényezőket (szociális vagy kognitív képességek hiányát, családi problémákat), és kiválasztani az akadályok elhárításához szükséges legmegfelelőbb szolgáltatást. Ez a kistérségekben már biztosíthatónak látszik, hiszen az erre irányuló fejlesztések már megkezdődtek a munkaügyi kirendeltségi rendszerben (Busch, 2006). Másfelől azt, hogy ezek a szolgáltatások megfelelő választékban és színvonalon elérhetőek legyenek az önkormányzatok számára – az erre vonatkozó nemzetközi tapasztalatokról a Közelkép 6. fejezetében mutatunk be egy példát. Ehhez szükség lehet a nonprofit vagy forprofit szolgáltatók számára is megnyitni a szolgáltatások piacát.

4. A negyedik elem a segély két funkciójának szétválasztása. A rászoruló körében mindig lesznek olyanok, akik időlegesen vagy véglegesen nem tudnak munkába állni. Az állampolgári jogok betartása és a társadalmi szolidaritás is azt kívánja, hogy számukra is legyen elérhető valamilyen, az alapvető szükségleteket biztosító támogatás. E nélkül az indokoltági feltételek betartatása is nehezen képzelhető el, hiszen – szerencsére – mindig lesznek olyan emberséges ügyintézők, akik vonakodnak érvényesíteni az előírt szankciókat, ha tudják, hogy a segélyezett más forrásból nem számíthat segítségre.

A KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK MŰKÖDÉSE ÉS EREDMÉNYESSÉGE

SZABÓ PÉTER ANDRÁS

A munkanélküliek közfoglalkoztatása jelenleg három finanszírozási formában működik. A *közhasznú munkát* 1991-ben vezették be: a munkaügyi kirendeltségek szervezik és általában a települési önkormányzatok kommunális (közterület takarítás, árokásás stb.) feladatait végzik el. A közhasznú keretből 2000-tól az önkormányzatok bármely, „a lakosságot, illetve a települést érintő” feladatra felvehetnek közhasznú munkást. A költségek 50–70 százalékát (2002 óta romák, illetve 45 éven felüliek foglalkoztatása esetén 90 százalékát) vállalja át a központi költségvetés, forrása a Munkaerőpiaci Alap, felhasználásáról a megyei munkaügyi szervezet dönt (Laky, 2005).

A 2000-ben bevezetett *közcélú munkát* az önkormányzat szervezi a rendszeres szociális segélyt (rszs)

kérelmező vagy abban részesülő személyek kötelező foglalkoztatására, és a korábban folyósított rszs összegének 90 százalékát igényelheti a központi költségvetésből. A közcélú foglalkoztatott bármely önkormányzati feladat ellátására alkalmazható.

A *közmunkaprogramokat* 1996 óta hirdetik meg azzal a céllal, hogy az országos vagy régiós jelentőségű teendők (árvízvédelem, parlagfűirtás, erdőtelepítés stb.) elvégzése munkalehetőséget teremtsen. A pályázatokat a Közmunka Tanács írja ki, a konkrét munkaszervezést az önkormányzatok vagy a pályázó szakmai szervezetek (vízügyi igazgatóságok, erdészetek, nemzeti parkok stb.) végzik. A közmunka-programok 60 százaléka központi kormányzati kiadásból támogatott, a többit a pályázók önrésze (7 százalék), illetve egyéb (például régiós)

források fedezik (FMM, 2006). A különböző közfoglalkoztatási formákban résztvevők számát, valamint az azokra fordított állami kiadás nagyságát mutatja a K3.1. táblázat.

A jogszabályban rögzített céljuk szerint a közhasznú és a közcélú munka a foglalkozási rehabilitációt és az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést is hivatott segíteni. A programok működéséről 1999-ben Budapesten (Orsovai–Palotai–Pálínkó, 2000) és 2001-ben négy megyében (Fazekas, 2001) történt adatfelvétel, illetve 2001-ben az Állami Számvevőszék is megvizsgálta 95 települési önkormányzat közfoglalkoztatási tevékenységét (ÁSZ, 2002). Ezek a vizsgálatok és a tartós munkanélküliek elhelyezkedésére vonatkozó

adatok is azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatási programok a tartós foglalkoztatás emelkedéséhez alig járultak hozzá. Orsovai–Palotai–Pálínkó (2000) szerint a közfoglalkoztatottak 28 százaléka oda-vissza jár az aktív és a passzív ellátórendszer között. Kertesi (2005) szerint pedig éppen ezek a programok teszik lehetővé, hogy képzetlen romák tömegei éljenek évekig teljes kilátástalanságban, hol rosszul fizetett és bizonytalan munkákból, hol segélyen tengődve.⁴³

43 A 2003. évi roma felvétel adatai szerint a munkaképes korú roma népességnek alig 30 százaléka dolgozik, és a romák esetében 25–30 százalékos, míg a nem roma képzetlen munkavállalók esetében 10 százalék alatt van az állásvesztési és állásba lépési ráták értéke (Kertesi, 2005)

K3.1. táblázat: Közfoglalkoztatási programok jellemzői (2002 és 2005)

| Megnevezés | Résztevők száma (ezer fő) | | Állami kiadás (milliárd forint) | |
|-------------------------------|------------------------------|------|------------------------------------|------|
| | 2002 | 2005 | 2002 | 2005 |
| Közhasznú munka* | 22 | 22 | 11,9 | 12,8 |
| Közcélú foglalkoztatás* | 12 | 17 | 9,4 | 14,4 |
| Közmunka-programok** | 14 | 15 | 5,6 | 7,1 |
| Rendszeres szociális segély** | 113 | 159 | 22,1 | 32,3 |

* Havi átlagos. ** Éves átlagos.

Megjegyzés: 2005-ben a GDP 22 ezer milliárd forint volt

Forrás: ÁFSZ, KSH, PM és SZMM.

K3.2. táblázat: Résztvételi sémák a közfoglalkoztatottak körében (2004), százalék

| A közfoglalkoztatásban | Megfigyelt negyedévek száma | | | |
|------------------------|-----------------------------|-----|-----|-----|
| | 3+ | 4+ | 5+ | 6+ |
| bent maradók | 28 | 21 | 18 | 17 |
| ki-be mozgók | 37 | 48 | 52 | 57 |
| kilépők | 35 | 31 | 30 | 26 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Elemszám (N) | 98 | 75 | 50 | 23 |

Megjegyzés: A számításhoz a KSH munkaerő-felvételének 2003. I–2004. II. negyedéveinek adatait használtuk. Az arányok kiszámításakor csak azokat a személyeket vettük figyelembe, akik 2003 első negyedévében nem voltak közfoglalkoztatásban, az utána következő negyedévben viszont igen, és legalább 3–6 negyedéven keresztül a mintában voltak. A munkaerő-felvételben jóval kevesebb a közfoglalkoztatott, mint amit az adminisztratív adatok mutatnak. Feltételezve, hogy a tartósan ebben a formában foglalkoztatott önkormányzati alkalmazottak többsége „rendes” alkalmazottnak vallja magát, a fenti becslés a ténylegesnél nagyobbak mutatja a ki-be mozgók arányát.

Forrás: saját számítások a KSH 2003–2004. évi munkaerő-felvétele alapján.

A 2003–2004. évi munkaerő-felvétel alapján a közfoglalkoztatásba újra visszatérők aránya 37 százalékra tehető (K3.2. táblázat). Az MTA KTI 2007 nyarán Nagy Gyula vezetésével lezajlott adatfelvételének előzetes eredményei szerint az utóbbi években sem változott a helyzet. Az önkormányzatok gyakorlatában az időszakos, nem pedig a rehabilitáló, az elhelyezkedési esélyeket javító foglalkoztatás a meghatározó.

A közfoglalkoztatási programok ugyanakkor – a szabályozás eredeti céljától eltávolodva – az önkormányzati feladatok ellátásához teremtenek pótlólagos forrást. A támogatható tevékenységek fokozatos bővülése, a pályázati feltételek lazasága, és az ellenőrzés szinte teljes hiánya a nagyobb települések önkormányzatai számára lehetővé teszi, hogy alapfeladataikat, és közérdekűnek nem minősülő feladatokat is tartósan közmunkásokkal oldjanak meg (ÁSZ, 2002). Az ÁSZ vizsgálatában jegyezték fel például azt a – hatályos szabályokba nem ütköző – esetet, ahol a Veszprém megyei nagyközségben az általános iskola pedagógus asszisztenseit szeptembertől júniusig közhasznú munka keretében foglalkoztatták, nyáron pedig munkanélküli járadékra küldték. A szabályoknak megfelelt az az országos sajtóban elhíresült pesti önkormányzat is, ahol a cigányzenekar is közhasznú munkásként húzta a talpalávalót.

A közcélú munka eredeti céljaitól eltávolodott, sőt, néha azzal ellentétes működése magyarázható azzal, hogy az önkormányzatok nem motiváltak és nem is kellően felkészültek a rehabilitációt is nyújtó közfoglalkoztatás megszervezésére. A kistérségeken hiányoznak a közfoglalkoztatás szervezésére alkalmas intézmények is (Fazekas, 2001). Az ÁSZ (2002) szerint a települési önkormányzatok csak elvétve rendelkeznek foglalkoztatáspolitikai koncepcióval: a jelentés 95 településből hármat említ, ahol rendszeresen áttekintik a munkaerőpiaci helyzetet és megvitatják az ebből adódó önkormányzati feladatokat.

A foglalkoztatási esélyek javításában azonban a munkaügyi kirendeltségek által szervezett közhasznú munka sem bizonyult eredményesebbnek – ami arra utal, hogy nem a szakértelem hiánya a fő korlát. Az alapvető ok inkább abban rejlik, hogy sem az ellenőrzés, sem a finanszírozás nem ösztönöz a közfoglalkoztatottak munkavállalási esélyének javítására. Az ellenőrzés a munkaügyi kirendeltségek feladata lenne, ám munkakörük bővülésével erre egyre kevesebb erőforrásuk jut. Ennek következtében a vizsgálatok csak a pénzügyi elszámolásokra terjednek ki: gyakran nem ellenőrzik például a munkára megjelentek listáját, de még az önkormányzatnál nyilvántartott létszámát sem (ÁSZ, 2002).

A szakminisztérium – bár tisztában van a programok alacsony hatékonyságával, úgy tűnik – beletörődött a kialakult helyzetbe. Az ÁSZ 2002. évi javaslatait az eredmények mérésére és az eredményesség javítására a foglalkoztatási tárca válaszlevelében azzal hárította el, hogy „a közhasznú munkavégzés legfontosabb célja, hogy olyan munkanélküliek munkába állítását segítse elő, amelyek számára jóformán ez jelenti az egyetlen munkalehetőséget” (ÁSZ, 2002).

A helyzet mégsem reménytelen, ugyanis olyan megoldási kísérletek indultak el, amelyek még a képzetlen munkaerő, a tőkehiány és az elzártság sokszoros hátrányával küzdő településeken is képesek lehetnek a foglalkoztatási esélyek tartós javítására. Ilyen kísérlet a kormányzati és ENSZ támogatással 2005-ben indult Cserehát-program, amely nemzetközi tapasztalatok alapján kifejezetten a hagyományos, külső szereplők által vezérelt, szabványosított fejlesztésektől eltérő, a helyi partnerek aktivitására, annak megerősítésére építő megoldásokat keres. A program lényeges eleme, hogy nem települési, hanem legalább kistérségi szinten működik, és nonprofit, magán- és állami szereplők együttműködésére épít. Alapelve, hogy a fejlesztés csak akkor lesz hatékony, ha az érin-

tettek, a helyiek részvételén alapul, ha ők találják meg a nekik legjobb megoldásokat, és ezek megvalósításához kapnak külső forrást és szakmai támogatást. A Cserehát Programiroda első lépésként feltérképezte a helyi fejlesztési partnereket és a projektötleteket. Ebből kiindulva, a térség hátrányos helyzetű településeinek és lakosainak bevonásával olyan nagyobb projektek alulról in-

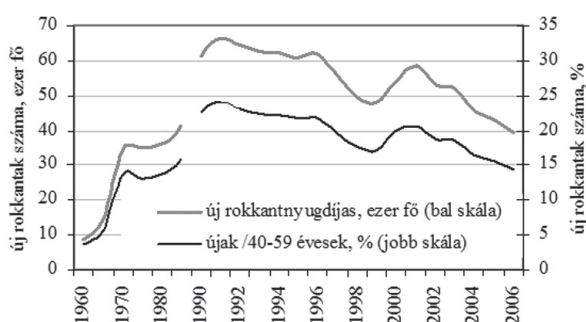
duló tervezése kezdődött el, amelyek révén a térség eséllyel indul a 2007 és 2013 között megnyíló uniós forrásokért. A program első eredményeit bemutató 2007. májusi konferencián arról számoltak be a szervezők, hogy a működésük első éve során a programtérség száz településén mintegy 2500 aktív helyi fejlesztési partner hálózata jött létre (*Cserehát, 2007*).

4. A ROKKANTNYUGDÍJAZÁS NÖVEKEDÉSÉNEK MUNKAPIACI OKAI

SCHARLE ÁGOTA

Az öregségi nyugdíjkorhatárnál fiatalabb rokkantnyugdíjasok száma az 1990. évi 233 ezerről 1996-ig a másfélszeresére nőtt, és 2003-ra megduplázódott. Ez a folyamat nem a rendszerváltáskor kezdődött: az 1960-as évek közepéig évente körülbelül 10 ezer fő kapott újonnan rokkantnyugdíjat, majd két hullámban ez a szám gyors növekedésnek indult, és 1991-ben már évi 60 ezer fölött járt az új rokkantnyugdíjasok száma. Ha ebből kiszűrjük a népesség öregedésének hatását, akkor is azt látjuk, hogy az 1960-as évek és az 1980-as évek végén hirtelen és gyorsan nőtt a beáramlás (a 4.1. ábra a 40–59 éves korosztály létszámára vetítve mutatja az új rokkantnyugdíjasok számát). Az új igénylések száma az új belépéseknél jóval gyorsabb növekedést és nagyobb kilengéseket is mutat (4.2. ábra).

4.1. ábra: Az új rokkantnyugdíjasok száma, 1960–2006

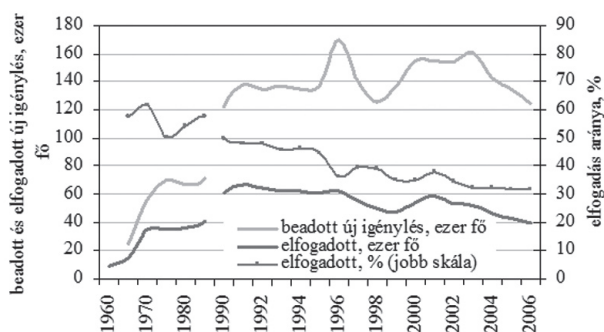


Forrás: 1690–1990: KSH Egészségügyi Évkönyvek és ORSZI-adatközlés, 1991–2006: ONYF-évkönyvek. Az új igénylések 1990 előtt az orvosszakértői vizsgálatok száma, ezután az ONYF elbírálási adatok szerint. Utóbbi csak az év folyamán lezárt ügyeket tartalmazza.

A rokkantnyugdíjazás 1960-as évek közepétől kezdődő növekedése a lakosság egészségi állapotának egyértelmű és jelentős romlása mellett történt. Az 1980-as évek végén már kicsit más a helyzet: ekkor a korábbi romló tendenciák éppen megfordulni látszottak. Bár a halálozási mutatók javulása csak 1993-tól kezdődött el (Sándor, 2004), az egészségi állapot romlása Pauka–Tóth

(2003) szerint már korábban megállt. 1980 és 1994 között a nyugdíj előtt álló korcsoportokban nem változott az életvitelükben súlyosan korlátozottak aránya, és javult az önértékelés alapján mért egészségi állapot.⁴⁴ Mindez arra utal, hogy a rokkantnyugdíjazás változásait az egészségi állapot mellett más tényezők is befolyásolták.

4.2. ábra: A beadott és elfogadott új rokkantnyugdíj igénylések száma 1960–2006



Forrás: Lásd 4.1-es ábra.

Bár a rendszerváltás elején szólhattak racionális politikai érvek a nagyvonalú nyugdíjazási gyakorlat mellett (*Vanhuysse*, 2004), a költségek a társadalom és az egyén szintjén is jelentősek. A középkorú nyugdíjazottak többsége végleg elhagyja a munkaerőpiacot, így nem fizet járulékokat, míg nyugdíja a közös társadalombiztosítási alapot terheli. Tétlenségben, a munkahelyi társas kötelességeket jórészt elvesztve, esetenként kirekesztettségben élnek le hosszú éveket. Nem tudunk olyan kísérletről, ami összemérte volna ezeket a költségeket annak hozamával, hogy Magyarországon a politikai rendszerváltás békésen zajlott és nagyobb társadalmi ellenállás nélkül, viszonylag gyorsan lehetett levezényelni az áttérést a piacgazdaságra. A költségek minden bizonnyal jelentősek, de ennél is fontosabb, hogy ma is fizetjük őket, hiszen nagyrészt ma is a 15 évvel ezelőtti ösztönzők működnek a rokkantnyugdíj szabályozásában.

⁴⁴ *Pauka–Tóth* (2003) az 1980. évi, orvosi vizsgálattal is támogatott Komov-felmérést (Komplex Országos Morbiditási Vizsgálat) hasonlítják össze az egészséget önértékeléssel mérő 1994. évi egészségi állapot-felvétellel és a 2001. évi Életünk fordulópontjai elnevezésű demográfiai felméréssel. Az utóbbi két felvétel mindkét nemre javuló tendenciákat mutat a 40–49 évesek, és különösen az 50–59 évesek korcsoportjában.

4.1. A növekvő beáramlás alternatív magyarázatai

A rendszerváltás idején több folyamat is zajlott, ami hozzájárulhatott a rokkantnyugdíjazás növekedéséhez: a foglalkoztatás – ezen belül a képzetlenek foglalkoztatásának – csökkenése, az informális gazdaság bővülése, a nyugdíj-szabályozás változásai (az engedékeny és a szigorú periódusok váltakozása) és végül a rehabilitációs szolgáltatások minőségének változása.

Az, hogy a képzetlenek foglalkoztatása hirtelen és gyorsan csökkent, illetve az iskolázottság felértékelődött, alaposan dokumentált tény. A vállalati, illetve egyéni szintű bér és termelékenység adatok többváltozós elemzése alapján

Kertesi–Köllő (1997), *Kézdi–Köllő* (2000) és *Kézdi* (2004b) is azt találta, hogy a rendszerváltás elején nagymértékben növekedett az érettségizettek és különösen a diplomások kereseti előnye. Az idősebb munkavállalók alacsony iskolázottsága mellett az életkoruk is bérhátrányt jelentett, legalábbis a rendszerváltozást követő első években (*Kertesi–Köllő*, 2002). Az alacsony iskolai végzettség ugyanakkor az egészségromlás kockázatát is növeli (*Tahin–Jeges–Lampe*, 2000; *Remák–Gál–Németh*, 2006), ami részben a megterhelőbb fizikai munkával, részben az életmóddal függ össze.⁴⁵

Az informális gazdaság változó szerkezetben, de a rendszerváltás után is tovább bővült. *Lackó* (2000) és *Semjén–Tóth* (2004) szerint 1993 után már csökkent a rejtett gazdaság mérete, többek között a külföldi tőke beáramlásának köszönhetően. A feketemunka előfordulása azonban *Sik* (2000) települési önkormányzatok megkérdezésével gyűjtött adatai szerint az 1990-es évek második felében még növekvőben volt. *Sik* (2000) azt is kimutatja, hogy a feketefoglalkoztatás szignifikánsan gyakoribb a városokban, mint a kisebb településeken, és – ellentétben a gazdasági fejlettség kelet–nyugati osztoztásával – a feketemunkában a törésvonal az északi és a déli régiók között húzódik.

A nyugdíj melletti feketefoglalkoztatás gyakran vélelmezett elterjedtségére kevés az empirikus bizonyíték. *Cseres–Gergely* (2005) a KSH háztartási költségvetési felvételében megfigyelt nyugdíjba vonulási eseteket vizsgálva, azt találta, hogy a tipikus családban élő nyugdíjazott nettó jövedelme nagyjából a negyedével csökken: a kereset elvesztését jórészt kárpótolja a nyugdíj és annak adómentessége. A nyugdíjazás az együtt élő partner keresetére nincs hatással, így összességében a háztartás jövedelme nem csökken drámai mértékben. Ez is lehet az egyik magyarázata annak, hogy a nyugdíjazást követő évben alig fordul elő új jövedelemforrás, eseti munkavégzés (vagy erre utaló jel a fogyasztás változásában.)

Több szociográfiai kutatás is beszámol viszont azokról a családi gazdaságokról, amelyekben megélhetést talált a munkapiacról kiszorult képzetlen falusi népesség (*Simonyi* 1995, *Laki*, 1997, *Rácz*, 2003). *Harcza–Kovách–Szelényi* (1994) szerint a gyorsan növekvő specializált nagyüzemi agrárvállalkozásokkal szemben ezek a családi-háztáji gazdaságok jellemzően nem piacra termelnek, hanem az önellátást szolgálják, amit más, legtöbbször szociális jövedelmek egészítenek ki. Mindez nem előzmények nélkül történik: *Gábor R.–Galasi* (1981) és *Oros–Schindele* (1977) szerint a szocialista háztáji gazdaságban a nyugdíjasok, a háztartásbeliként bejelentett feleségek, valamint a fizetetlen családi alkalmazottak végezték el a munka nagy részét.

A hatályos 1975. évi II. törvény szerint rokkantnyugdíjra az jogosult, aki munkaképességének 67 százalékát elvesztette, és egy éven belüli javulás nem várható.⁴⁶ A jogosultság megszűnhet, ha az egyén meggyógyul, és/vagy keresete eléri a rokkantság előtti szintet. A nyugdíj összegét a korábbi kereset függvényében állapítják meg az öregségi nyugdíjhoz hasonlóan úgy, hogy az

45 *Józan* (2001) szerint a halandóság magas szintjét elsősorban az életmód és ezen belül is elsősorban az egészségtelen táplálkozás magyarázza (a dohányzás, az alkoholizmus, a mozgásszegény életmód mellett). Az egészségügyi ellátás minősége és a környezeti ártalmak szerepe kisebb.

46 További feltétel, hogy rendelkezzen a szükséges szolgálati évekkel, valamint hogy a rokkantság miatt legalább 20 százalékkal csökkent a jövedelme (korábbi jövedelméhez képest). A szükséges szolgálati idő életkortól függően 2–20 év.

a legalább 25 év munkaviszonnyal rendelkezők esetében megegyezik az öregségi nyugdíjjal, a teljesen munkaképtelenné váltak ennél nagyobb összegre jogosultak. A rokkantsági nyugdíjra szerzett jogosultság az öregségi nyugdíj korhatárának elérése után sem szűnik meg, vagyis a korhatár felett is az addigi rokkantsági nyugdíjat folyósítják.

Vanhuysse (2004) szerint a rendszerváltás elején a társadalmi elégedetlenség és ellenállás megelőzése érdekében hozott engedékeny nyugdíjazási gyakorlat racionális politikai döntés volt, így a társadalombiztosítás intézményei partnerek voltak a bizonytalan álláskilátásokkal rendelkezők korai nyugdíjazásában (lásd még *Gere*, 1997). A növekvő költségvetési kiadások miatt azonban a nemzetközi szervezetek már az 1990-es évek elejétől javasolták a jogosultsági szabályok szigorítását.⁴⁷ Az első kísérlet a rokkantnyugdíjazás feltételeinek szigorítására 1997–1998-ban történt, és azt célozta, hogy a rokkantnyugdíjak folyósítása a tényleges egészségi állapot alapján történjen. Az 1998 januárjában életbe lépő új törvény megszüntette a rokkantsági ellátásra való végleges jogosultságot, a korábban szerzett végleges jogosultságok egy részét is átmenetivé minősítette, és az átmeneti jogosultság megtartásához gyakoribb orvosi vizsgálatot írt elő – így a rokkantnyugdíj kevésbé biztos jövedelemforrássá vált. Több reform azonban egészen 2006-ig nem történt, így az öregségi nyugdíj korhatárának emelése és az előrehozott nyugdíjazás lehetőségének beszükkülése után megnőtt a rokkantnyugdíj szerepe a korhatár alatti nyugdíjazásban. Amint azt e fejezet keretes írásában látni fogjuk, a munkaképesség csökkenés szakorvosi felmérésének feltételei az idők folyamán nemcsak nem javultak, de folyamatosan romlottak is.

A csökkent munkaképességű munkanélküliek foglalkozási rehabilitációját és álláskeresését a munkaügyi kirendeltségek hivatottak segíteni, tanácsadással és a foglalkoztatást vállaló gazdasági szervezetek támogatásával. A jelenlegi szabályozás szerint a foglalkozási rehabilitációt elsősorban a csökkent munkaképességűek foglalkoztatását biztosító akkreditált és kiemelten támogatott célszervezetek végzik. A megyei munkaügyi központok többségében működik rehabilitációs információs szolgálat. Pályázati forrásokból finanszírozott a kormányzat olyan kísérleteket is, amelyben a munkaügyi szervezet nonprofit szervezetekkel együttműködve nyújt munkába állást segítő szolgáltatásokat. Az eddig készült néhány felmérés szerint a célszervezetekben folyó rehabilitáció legtöbbször csak a szervezeten belüli munkavégzésre készít fel, és ritkán célozza a nyílt munkaerőpiacra történő visszatérést (*Krolify*, 2004). A munkaügyi szervezet ez irányú szolgáltatásai bár néhány megyében jól működnek, országos szinten szerények az eredmények (*Gere*, 2000; *OSI*, 2005; *FRSZ*, 2006). Az új fogyatékosügyi program végrehajtásáról szóló 2007. augusztusi kormányhatározat⁴⁸ 2009 végére írja elő a nyílt munkapiaci munkavállalást ösztönző szolgáltatási programok kidolgozását, valamint 2010 végére a kirendeltségi szakreferensek felkészítését az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására.

47 A Világbank 1995. évi országjelentése például a társadalombiztosítási alap hiányát rövid távon leghatékonyabban csökkentő eszközként ajánlotta a rokkantsági ellátások szabályainak szigorítását, feltéve, hogy az ellátásból kikerülők jelentős hányada a formális munkaerőpiacon talál állást.

48 Az 1062/2007. (VIII. 7.) kormányhatározat az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről.

A nonprofit szervezetek szolgáltatásai eredményesebbek, de kevesekhez jutnak el – részben a kapacitások korlátozottsága, részben pedig a finanszírozás pályázati rendszerből adódó bizonytalansága miatt (FRSZ, 2006).⁴⁹

A roma népességet fokozottan és egymást felerősítve érintik mindazok a fenti tényezők, amelyek a rokkantnyugdíjazást magyarázhatják. *Kertesi* (2000) az 1993–1994. évi romafelvételek részletes munkatörténetet is rögzítő adatai alapján bemutatja, hogy az idősebb (45–54 éves férfiak, 45–49 éves nők) roma népességben már 1984 és 1989 között jelentősen megnőtt a nyugdíjasok aránya. A 2003. évi romafelvételek adatai arról tanúskodnak, hogy ez a trend nem fordult meg az ezredforduló idejére sem. A korai nyugdíjazás mértéke stabilizálódott: a férfiak körében ma is nagyjából 9, a nők körében pedig továbbra is nagyjából 8 százalék körül alakul a nyugdíjasok aránya nyugdíjkorhatár alatti felnőtt népességben (*Kertesi*, 2005).

A romák egészségi állapota rosszabb, mint a népességé (*Mladovsky*, 2007, *Kósa és szerzőtársai*, 2007), részben amiatt, hogy többen végeztek egészségre ártalmas fizikai munkát (*Kertesi*, 2000), de amiatt is, hogy a lakóhelyükkel, anyagi helyzetükkel és esetenként a romákkal szembeni diszkriminációval összefüggő hátrányok miatt kevésbé férnek hozzá az egészségügyi szakellátáshoz (*Gyukits*, 2000).

A foglalkoztatási esélyeket is elemezve, *Kertesi* (2000) arra a következtetésre jut, hogy a romák esetében a korai nyugdíjazás a munkapiacról való kiszorulás domináns formája volt, amit részben megmagyaráz alacsony iskolázottságuk és rossz egészségi állapotuk – részben azonban a romákkal szembeni munkapiaci diszkrimináció következménye.⁵⁰

A foglalkozási rehabilitáció eredménytelenségét jelzi, hogy a költségvetésből támogatott közfoglalkoztatási formák bővülése és kialakult gyakorlata az elsődleges munkapiacra visszatérés helyett a romafoglalkoztatás instabilitását okozta (*Kertesi*, 2005). Utóbbi mértékét mutatja, hogy míg az alacsony iskolázottságú átlagos magyar népesség éves állásvesztési és állásba lépési rátája 10 százalék alatt van, a roma népesség esetében 25–30 százalék körülire becsülhető.

Mindebből nem következik, hogy a rokkantnyugdíjazás kifejezetten romaprobléma lenne: a nagyságrendje ugyanis sokkal nagyobb annál, hogy azt a roma népesség helyzetének romlása előidézhette volna. A korhatár alatti rokkantnyugdíjasok száma ugyanis 2003-ban meghaladta a 460 ezret, míg *Kertesi* (2005) adatai alapján a korhatár alatti roma nyugdíjasok száma legfeljebb 50 ezer lehetett.

49 Az egyik legeredményesebb nonprofit szervezet az 1993-ban alapított Salva Vita Alapítvány, amely a megváltozott munkaképességű emberek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásához nyújt kiterjedt szolgáltatásokat, és 2001 óta módszereinek országos terjesztésével is foglalkozik (OSI, 2005 és www.salvavita.hu).

50 A diszkrimináció előfordulását *Otlakán* (2007) egy Magyarországon újnak számító módszerrel, a vállalatok állás hirdetésére épített kísérlettel is igazolta. E szerint a roma pályázók a munkáltatók 10 százalékánál egyértelmű elutasítással, 18 százalékuk diszkriminációra utaló reakcióval találkozott.

4.2. Demográfiai és munkapiaci okok hatása az igénylések alakulására

A munkapiaci helyzet elsősorban a rokkantnyugdíjak *igénylésére* lehet hatással: hiszen az elbírálás az egészségi állapot alapján történik, így az új rokkantnyugdíjasok száma elvileg már csak az egészségi állapot romlását tükrözheti. A két hatás szétválasztásához ezért az igényléseket kell vizsgálnunk. Az igénylésekről egyéni szintű adataink nincsenek,⁵¹ ezért megyei szintű paneladatokat használunk. A panelben 18 megye⁵² szerepel, és mindegyikre tíz, az 1996 és 2005 közötti évekre vonatkozó megfigyelés. A becsléseket többféle feltevés mellett is elvégeztük, ezek közül egyet mutatunk be.

A becslést véletlen hatások (*random effects*) modellben készítettük, feltételezve, hogy a meg nem figyelt tulajdonságok függetlenek a megfigyelt változók hatásától. A modellben a rokkantnyugdíjra beadott igénylések felnőtt népességhez viszonyított számát magyarázzuk. Az egészségi állapotot a 40–59 éves lakosság arányával és a körzeti orvosnál tett látogatások népességre vetített számával mérjük. A munkapiaci helyzetet a 15–74 éves népesség KSH munkaerő-felvételéből számított foglalkoztatási arányával és a roma népesség [az 1990. évi népszámlálás és az 1993–1994. évi romafelvételből *Hablicsek* (2000) alapján számított] arányával jellemezzük. Az informális gazdaságot a nagyvárosban élők arányával mérjük: a háztáji termelés lehetőségét jelzi a városlakók alacsony aránya, a feketemunka lehetőségét pedig a magas arány. Ezt az *U* alakú összefüggést két változóval tudjuk megragadni: a lineáris tag (városlakók aránya) a háztáji hatását, a négyzetes tag (városlakók arányának négyzete) a feketemunka hatását méri. A szabályozás hatását a jogszabályváltozás éve körül megfigyelt, a többéves tendenciától eltérő nagy kilengések jelzik. Itt azt akarjuk mérni, hogy a megfigyelt kilengések mihez kapcsolódtak: a rossz egészségi állapotúak vagy a rossz munkapiaci helyzetűek adtak be több igénylést, attól tartva, hogy később már nem lesz rá lehetőség. Ezt a betegség, illetve a foglalkoztatási ráta és az 1996–1998 évek interakciójával mértük. A 4.1. táblázatban összefoglalt eredmények a várakozásoknak megfelelő hatásokat mutatnak.

Ezek az eredmények azt jelzik, hogy a rokkantnyugdíj-igénylések számát (a népesség arányában) az egészségi állapottal összefüggő tényezők mellett szignifikánsan befolyásolják a munkaerőpiaci feltételek. Az igénylések száma magasabb azokban a megyékben, ahol alacsonyabb a foglalkoztatás, és ahol több a lehetőség a feketemunkára. A romák lakóhelyükből, illetve diszkriminációból eredő hátrányosabb helyzetére utal, hogy ahol magasabb a roma lakosság aránya, ott a jobb foglalkoztatási helyzet kevésbé mérsékli a rokkantnyugdíj-igénylések számát.

51 A lakossági adatfelvételek csak a megszerzett jogosultságról adnak információt, az adminisztratív adatokban pedig, ahol az igénylést is rögzítik, a munkapiaci információk hiányoznak – ez idáig a kétféle adatforrást nem lehetett összekapcsolni.

52 Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság publikál éves adatokat az év folyamán megkezdett, illetve lezárt igénylésekre és bírálatokra. Pest megye és Budapest adatait ez a forrás együtt közli, ezért mindkettőt kivettük a panelből. Az igénylések szórása jelentős, de az alsó és felső értékek eltérése csökkenő tendenciát mutat: 1996-ban a népességre vetített igénylések száma Szabolcs megyében 3,7-szerese volt a Győr-Moson-Sopron megyeinek, míg 2006-ban a Tolna megyei alig kétszerese volt a Fejér megyeinek.

4.1. táblázat: Rokkantnyugdíj-igénylések egészségi és munkapiaci okai

| Változó | Együttható | Standard hiba | P > z |
|-----------------------------------|-------------|---------------|-------|
| 40-59 évesek | 0,069 | 0,048 | 0,154 |
| Betegség | 3,907 | 1,118 | 0,000 |
| Betegség/ffok | -0,399 | 0,165 | 0,015 |
| Betegség × roma | -0,399 | 0,082 | 0,000 |
| Foglalkozási ráta | -0,022 | 0,009 | 0,021 |
| Foglalkozási ráta × roma | 0,007 | 0,001 | 0,000 |
| Városi népesség | -0,129 | 0,051 | 0,012 |
| Városi népesség ² | 0,204 | 0,085 | 0,017 |
| Beteg × 1996 | 3,474 | 0,674 | 0,000 |
| Beteg × 1997 | 1,252 | 0,614 | 0,041 |
| Beteg × 1998 | -0,582 | 0,109 | 0,000 |
| Foglalkozási ráta × 1996 | -0,030 | 0,007 | 0,000 |
| Foglalkozási ráta × 1997 | -0,015 | 0,006 | 0,012 |
| Konstans | 0,017 | 0,016 | 0,272 |
| R^2 belső | 0,553 | | |
| külső | 0,396 | | |
| teljes | 0,422 | | |
| Wald-féle χ^2 (szabadságfok) | 194,08 (13) | | |
| $\sigma(u)$ | 0,0034 | | |
| $\sigma(e)$ | 0,0016 | | |
| ς | 0,8308 | | |
| prob > χ^2 | 0,0 | | |

Megfigyelések száma = 180.

4.3. Az egészségi állapot és a rokkantnyugdíjhoz jutás összefüggése

Egyéni szintű adatokban azt tudjuk vizsgálni, hogy a rokkantnyugdíj igénylések elbírálása mennyire képes kiszűrni a munkapiaci okokból beadott igényléseket. A KSH 2002. évi munkaerő-felvételének első és második negyedéves hullámát összekapcsolva, kiválasztjuk azokat, akik csak a második negyedévben kaptak rokkantnyugdíjat. Ebben a negyedévben kiegészítő felvétel is készült az egészségi állapotról. A becslést két lépésben végezzük el: először megbecsljük annak valószínűségét, hogy az egyén állásban van, és ennek alapján minden egyénre megbecsljük a foglalkoztatás esélyét.⁵³ A második lépésben ezt a becslést használjuk annak közelítésére, hogy az egyénnek milyenek a munkapiaci kilátásai, és ez hogyan befolyásolja a rokkantnyugdíjhoz jutást. A 4.2. táblázatban a második lépés eredményét láthatjuk.

Kiszűrve az egészségi állapot hatását, a rosszabb foglalkoztatási kilátások növelik annak esélyét, hogy az egyén rokkantnyugdíjat kap. A hatás nem szignifikáns, de ez abból is következhet, hogy relatíve kevés a megfigyelt belépés a mintában.

53 Ebben a becslésben az életkor, az iskolázottság, az egészségi állapot és a körzeti munkanélküliségi ráta szerepel magyarázó változóként.

4.2. táblázat: A rokkantnyugdíjhoz jutás esélye

| Változó | Együttható | Standard hiba | t | P > t |
|-----------------------|------------|---------------|-------|-------|
| Foglalkoztatás esélye | -1,49 | 1,08 | -1,38 | 0,17 |
| Végtag vagy hát | 1,19 | 0,19 | 6,16 | 0,00 |
| Mentális betegség | 0,76 | 0,32 | 2,38 | 0,02 |
| Szív vagy tüdő | 1,16 | 0,20 | 5,87 | 0,00 |
| Egyéb probléma | 1,21 | 0,22 | 5,56 | 0,00 |
| Munkában töltött évek | -0,01 | 0,01 | -1,04 | 0,30 |
| Konstans | -1,69 | 1,08 | -1,57 | 0,12 |

Probit becslés, Megfigyelések száma = 17 079, LR $\chi^2(6) = 90,68$; Prob > $\chi^2 = 0,0$
 Log likelihood: -224,724 4; Pseudo $R^2 = 0,1679$.

A teljes nyugdíjas állományra vonatkozó – nagyobb elemszámú – többváltozós becslések hasonló és szignifikáns hatást mutatnak. *Cseres-Gergely* (2005) az 1993 és 2002 közötti időszakban vizsgálta a munkaerőpiaci státusz változásának valószínűségét, és azt találta, hogy a (táppénz igénybevételével közelített) rossz egészségi állapot növeli, míg a várható magas kereset szignifikánsan csökkenti a nyugdíjba vonulás valószínűségét. *Köllő-Nacsá* (2006) a nyugdíjasstátusz valószínűségét mérték a 44–62 éves férfiak és a 44–58 éves nők körében a KSH 2000. végi munkaerő-felvételének adatain. Eredményeik szerint annak valószínűsége például, hogy egy öt évvel a korhatár előtt álló férfi nyugdíjban volt, 37 százalékot tett ki a minta egészében, de csupán 18 százalék volt a legjobb, ugyanakkor 56 százalék a legrosszabb munkapiaci helyzetű kistérségekben. Az alacsony iskolázottságúak, illetve az alacsony bérű kistérségekben élők a többiekhez képest nagyobb valószínűséggel voltak nyugdíjban.

4.4. Alternatív megoldások a munkapiaci okok kezelésére

Levonhatjuk tehát a következtetést, hogy a rokkantnyugdíjazás növekedése nagyrészt a munkapiaci feszültségeiből következett, és annak enyhítését szolgálta. Tehet-e valamit a szakpolitika, ha úgy kívánna megoldani ezeket a feszültségeket, hogy az ne járjon a költségvetés, az ország versenyképessége, valamint az érintettek számára maradandó káros következményekkel?

A feladat kettős: egyfelől a meglévő rendszert kell úgy átalakítani, hogy csökkenjen a munkapiacról való végleges kivonulás ösztönzése, másfelől alternatív megoldást kell találni azok számára, akiknek ma kevés az esélye, hogy az elsődleges munkaerőpiacon szerezzenek biztos állást. Nyugat-Európában már az 1990-es években felfigyeltek a hazaihoz sok tekintetben hasonló problémákra, és néhány országban sikeresnek látszó alternatív megoldások is születtek.

A brit, dán, holland és svéd tapasztalatok szerint a megoldásnak három kulcseleme van. Az első két elem az ösztönzők csökkentését szolgálja: a hozzáférés indokoltsági szabályainak szigorítása és az elérhető transzferjövedelem

összegének csökkentése. A harmadik elem pedig új alternatívát kínál: olyan aktív eszközöket vagy szociális szolgáltatásokat, amelyek a termelékenységet, illetve a foglalkoztatási esélyeket növelik.

Az indokoltági szabályok szigorítása abban áll, hogy a munkavégző képesség visszanyerése és a munkába állás érdekében erőfeszítést várnak az ellátásban részesülőtől, és ha erre nem hajlandó, akkor felfüggesztik, vagy csökkentik a támogatást. Az erőfeszítést folyamatosan segíti, de egyben ellenőrzi is a munkaügyi szervezet: személyre szabott rehabilitációs szolgáltatásokat kínál, és álláslehetőségeket ajánl, de az együttműködés megtagadása esetén felfüggeszti a támogatást.

Az elérhető transzferjövedelmet úgy csökkentik, hogy a teljes jövedelem-kompenzációt biztosító nyugdíjat csak több sikertelen rehabilitációs kísérlet után lehet megkapni. Az elérhető jövedelem azáltal is csökken, hogy a megalapozatlan igénylések kockázatát (tranzakciós költségét) emelik a visszaélések felderítésének javításán és az (orvost és igénylőt is érintő) szankciók emelésén keresztül. Magyarországon arra is szükség lenne, hogy a korai nyugdíjazás esetén kapott öregségi nyugdíj összege jelentősen kisebb legyen, mint a rendes nyugdíjazás esetén (legalább a korhatár eléréséig).

A felkínált alternatíva a foglalkoztatási esélyek javítása. Ehhez sokféle és hatékony rehabilitációs szolgáltatásra van szükség, amelyekből egyénre szabva választhat a nyugdíjat igénylővel személyesen foglalkozó szakreferens vagy esetgazda. A szolgáltatásokat a munkaügyi szervezet finanszírozza, de nem feltétlenül maga végzi: nonprofit vagy forprofit magánvállalkozások szolgáltatásaiból is rendelhet. Ezt kiegészíthetik bértámogatások, amelyek a csökkent munkaképességből fakadó alacsonyabb várható bért kiegészítik, illetve a munkáltatói diszkriminációt vagy információs hiányokat oldó kommunikációs eszközök.

E megközelítés jó példája a Közelkép 6. fejezetében részletesen is bemutatott brit *Munkához vezető utak* elnevezésű program. Röviden összefoglalva: a programban a rokkantnyugdíjat kérelmezőknek négy hetente kötelező interjútn kell részt venniük a kérelem benyújtását követő nyolcadik héttől személyes tanácsadót rendelnek melléjük, aki munkalehetőségeket ismertet velük, és a testi-lelki állapotot szinten tartó programra tesz javaslatot. A munkába lépők kisösszegű, nagyjából az utazási költségeket és a ruházkodási többletkiadásokat fedező bértámogatást kapnak, és egy mentort, akihez felmerülő problémáikkal fordulhatnak. A program viszonylag drága, de rendkívül sikeresnek bizonyult: azokban a körzetekben, ahol bevezették, másfél év alatt egynegyedével nőtt az elhelyezkedési arány a rokkantnyugdíjat kérelmezők körében.

A rokkantnyugdíjazás magyar szabályozásának 2007. júliusban elfogadott reformja a fentiekhez hasonló szellemben készült, de a háromból egyetlen elemre, a foglalkoztatási esélyek növelésére összpontosít, és az ösztönzőket

lényegében nem módosítja. Az új szabályozás szerint az igénylő egészségi állapotát és megmaradt munkavégző képességét is részletesen felmérik, és ennek alapján részesül egészségügyi, szociális és foglalkozási rehabilitációs szolgáltatásokban. A rehabilitáció idejére rehabilitációs járadékot kap, legfeljebb egy évig, ennek összege azonban gyakorlatilag a későbbi nyugdíjával egyenlő. Az új szabályozás együttműködési kötelezettséget ír elő a munkaügyi kirendeltséggel, de nem tér ki arra, hogy a szolgáltatásokban való részvétel elutasítása pontosan milyen szankciókkal jár.

A munkakínálati ellenőztönzés az új megközelítésen belül is csökkenthető lenne, az együttműködés esetén alkalmazott szankciók megerősítésével, valamint az elérhető jövedelem csökkentésével. A jövedelemcsökkentés egyik lehetséges eszköze, ha a rehabilitációs járadék mértéke és adózása a munkanélküli-segélyhez, nem pedig a rokkantnyugdíjhoz igazodna, és ha a korhatár előtti nyugdíjazás esetén a korhatár eléréséig jelentősen (a hiányzó szolgálati évekkel arányosan) alacsonyabb lenne a nyugdíj összege. Az elérhető jövedelem csökkentéséhez a visszaélések felderítési valószínűségének növelésére is szükség lenne.⁵⁴ Amíg ugyanis ez alacsony, addig minden más változatnál jobban megéri a rokkantnyugdíj melletti feketemunka.

Az új szabályozás azzal teszi meg az első fontos lépést a foglalkoztatási esélyek érdemi javulásához, hogy az egészségromlás helyett a megmaradt munkavégző képesség felmérésére összpontosít. A következő lépés a szükséges rehabilitációs szolgáltatások szakszerű kiválasztása, valamint a szolgáltatások minőségének és eredményességének biztosítása. Ez irányban is történtek már lépések: lezajlott egy nagyléptékű kísérlet a munkaügyi kirendeltségeken az ügyfelek kategorizálásának bevezetésére (lásd *Busch*, 2006), és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) vagy az EU Equal-programja keretében több kisebb projekt is elindult különféle foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások kidolgozására és alkalmazására (például *FRSZ*, 2006). A sikeres működéshez arra lenne szükség, hogy az eddig lezajlott kísérletek eredményei alapján kiválasszák a hatékonynak bizonyult megoldásokat, felmérjék a szélesebb körű bevezetés feltételeit, és fokozatosan be is vezessék az ország egészében. Ez a törekvés megjelenik a már említett 2007. augusztusi kormányrendeletben is, ami előírja, hogy a foglalkoztatási rehabilitációhoz való hozzáférés érdekében 2008 júniusáig ki kell dolgozni a megváltozott munkaképességű személyek elemi és szociális rehabilitációjának rendszerét [1062/2007. (VIII. 7.) kormányhatározat az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről].

54 Visszaélésnek tekintjük, ha valaki a tényleges egészségkárosodást meghaladó képességcsökkenésről szerez igazolást, ha feketén dolgozik, vagy ha nem jelenti be, hogy (a jogszabályi korlátot meghaladó bérért) dolgozik.

A MUNKAKÉPESSÉG VÉLEMÉNYEZÉSÉNEK GYAKORLATA

JUHÁSZ FERENC

A rokkantnyugdíj igénylését a lakóhely szerinti regionális nyugdíjbiztosítási igazgatósághoz kell beadni, ehhez mellékelni kell a rokkantságot megállapító előzetes orvosi szakvéleményt és a szolgálati idő igazolását is. A háziorvos vagy a kezelőorvos a beutaló mellé saját véleményét és a rendelkezésére álló orvosi dokumentációt is csatolja. Ezek alapján az orvosszakértői bizottság megvizsgálja az igénylőt és kiállítja a szakvéleményt.

A munkaképesség-csökkenés véleményezését közel 70 orvosszakértői bizottság végzi, korábban egy budapesti és hét megyei, jelenleg hat régiós és egy országos központ irányítása alatt.⁵⁵ Az 1990-es évek elejéig jók voltak a szakmai feltételek: két orvos dolgozott egy bizottságban, és egy beteg vizsgálata 45 percig tartott, másodfokon pedig 50–60 perc jutott egy igénylőre. Rendelkezésre álltak különböző szakkonziliáriusi lehetőségek, szerződött vagy – főleg Budapesten – főállású szakorvosokkal és diagnosztikai eszközökkel, röntgennel és laboratóriummal. Később megfogyatkoztak a rendelkezésre álló eszközök, miközben nagymértékben megnőtt a rokkantsági nyugellátást igénylők száma. A változatlan szakértői létszám mellett a bizottságok terhelése jelentősen megnőtt: először a vizsgálatok száma emelkedett meg jelentősen, orvosonkénti napi 10–15 darabra, később úgynevezett „irat alapján” történő véleményezésre is sor került.

Jelenleg a budapesti központban 140–150 szakértő évente 300–330 ezer körüli vizsgálatot végez. A másodfokú orvosszakértői vizsgálatokat két főorvosból álló bizottság végzi, míg első fokon a vizsgálatot egy orvosszakértő is elvégezheti, de a szakvélemény

kialakítását mindig két szakértő végzi. Egy-egy vizsgálatra 30 perc körüli idő jut, míg például Hollandiában egy vizsgálat átlagos időtartama 3–3,5 óra.

A bizottságok 21-féle ellátáshoz adnak ki véleményt, és 12-féle hatóság és szervezet utalhat hozzájuk vizsgálandó ügyfelet. A vizsgálatok nagy többsége új rokkantnyugdíj-igényléshez vagy a korábban megállapított rokkantság felülvizsgálatához kapcsolódik. Az első és az azt követő felülvizsgálatok időzítéséről az egészségromlás jellegének megfelelően mindig az orvosi szakvélemény rendelkezik. Az esetek többségében két-három évenkénti felülvizsgálatot írnak elő.

A véleményező orvos feladata az orvosi dokumentáció szelektálása, krónológia és betegségcsoport szerinti rendezése, valamint annak átolvasása, áttanulmányozása (körülbelül 10 perc alatt), illetve a szakvélemény érdemi részét megalapozó dokumentáció rögzítése.

Az egészségügyi dokumentáció része a háziorvos vagy kezelőorvos által kitöltött beutaló, amely tájékoztatást nyújt az igénylő ez idáig kezelt vagy megállapított betegségeiről. Tapasztalataink szerint a háziorvosi tájékoztatóknak mintegy 15–20 százaléka tartalmaz csak érdemi információt. A csatolt dokumentáció több tucat különböző, sokszor egymásnak ellentmondó, olykor nem valós adattartalmú, sok esetben igen *ad hoc* módon összegyűjtött iratanyagból áll. Az igénylő jelenlegi és korábbi foglalkozásáról, foglalkoztatottságáról, szakmai végzettségéről, életviteli körülményeiről nem tartalmaz adatokat.

A vizsgálatra kerülő betegek jelentős része nincs megfelelően kivizsgálva, gyógykezelésük nem teljes körben történt meg, orvosi rehabilitációban mintegy 10 százaléuk részesült. Rehabilitációs szakvéleménnyel, illetve a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosának tájékoztatójával a vizsgálaton részt vevő személyek nem rendelkeznek.

⁵⁵ Az országos központ Országos Orvosszakértői Intézet néven 2006 végéig az OEP, jelenleg az SZMM irányítása alatt áll. A foglalkozási rehabilitációra ösztönzés érdekében 2007 júliusában bevezetett új rehabilitációs járadék elbírálásában az egészségi állapot mellett az igénylő megmaradt munkavégző képességét és a szociális helyzetét is felméri. Ennek megfelelően 2007 augusztusától az új neve Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (ORSZI).

Ha az igénylő betegsége akut fázisában jelenik meg az orvosszakértői vizsgálaton (például közvetlenül állapot javító műtét után van és rehabilitációra még nem került sor), a munkaképesség-csökkenés mértéke érdemben nem bírálható el, mivel az állapot még nem stabil. Az orvosszakértőnek mégis nyilatkoznia kell a munkaképesség-csökkenés mértékéről, ha az igénylőnek nincs más jövedelme, és így ellátatlan maradna a rehabilitáció idején. Ezekben az esetekben a munkaképesség-csökkenés mértékét csak egy évre lehet meghatározni.

Az egészségi állapotra való hivatkozással – házi orvos vagy kezelőorvos igazolása alapján – az igénylő kérheti a munkaképesség csökkenésének irat alapján történő véleményezését. Ez többnyire a fogyatékosági vizsgálatoknál történik. Amennyiben a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentáció a szakvélemény kialakításához nem elégséges, az ügyben eljáró orvosszakértő a szükséges vizsgálatok megjelölésével újabb leleteket kérhet az igénylőtől, vagy amennyiben az indokolt, az igénylő személyes vizsgálatát is kezdeményezheti. Indokolt esetben helyszíni, kiszállásos vizsgálatra is lehetőség van. Elutasító vélemény kizárólag személyes vizsgálá-

ton alapulhat, ami alól csak a fogyatékosági támogatást igénylők és a nemzetközi ügyek némelyike lehet kivétel.

A személyes vizsgálatba tartozó úgynevezett fizikális vizsgálat hagyományos orvosi eszközökkel (fonendoszkóp, reflexkalapács, EKG) történik. Ez az orvosi rendelő minimális eszközeire vonatkozó előírásoknak megfelel, de nem elegendő a megmaradt és fejleszthető képességek megállapítására. Jelenleg az orvosi bizottságok a szakvélemények kialakítása során nem alkalmazzák az FNO (Fogyatékoságok Nemzetközi Osztályozása) funkció alapú értékelését. A munkaképesség-csökkenés mértékét a bizottságok az 1989-ben kiadott irányelvek szerint értékelik. Az orvosi bizottságok által kiadott szakvéleményekben szerepel rehabilitációs javaslat, de az az érdemi rehabilitációhoz, a foglalkoztatáshoz megfelelő útmutatást nem tartalmaz. A rehabilitációs vélemények többnyire negatív vagy tiltó megállapításokat tartalmaznak, (például „álló munkát nem végezhet”, „tartós járással járó munkát nem végezhet” stb.). A jelenlegi véleményezési rendszer tehát elsősorban a betegségi állapotot tekintti, nem az egyén funkcionális állapotát.

5. ÖSZTÖNZÉSI HATÁSOK A MAGYARORSZÁGI NYUGDÍJRENDSZERBEN

CSERES-GERGELY ZSOMBOR

A jóléti juttatások közül a nyugdíj (akár a rokkant- és az öregségi nyugdíj külön-külön is) a legnagyobb költségvetési tétel. Mindez nemcsak Magyarországon, de minden fejlett jóléti rendszert működtető országban igaz. Közgazdászok hada foglalkozik a nyugdíjrendszer kérdéseivel – az optimális szabályozástól kezdve a nem szándékolt, időskori ellátáson túlmutató hatások megértéséig. Aggregált adatok, illetve elméleti konstrukciók alapján többen is vizsgálták már a magyarországi nyugdíjrendszert (lásd például *Augusztinovics*, 2000, *Augusztinovics és szerzőtársai*, 2002; *Simonovits*, 2006). Nincs tudomásunk azonban olyan, egyéni adatokat használó elemzésről, amely a rendszer jellemzőiből fakadó ösztönzők és az egyéni jellemzők hatását próbálta volna elválasztani. E fejezetnek éppen ez a célja – a nyugdíjba vonulási döntés egy igen egyszerű empirikus modelljét használva. Egyénekre vonatkozó, két egymást követő időszakban megfigyelt adatok felhasználásával azt fogjuk megvizsgálni, hogy a nyugdíj elérhetősége, valamint a nyugdíjas és a nem nyugdíjas státus mellett várható jövedelmek aránya és más egyéni jellemzők milyen hatással vannak a nyugdíjigénylési döntésre.

A nyugdíjba vonulási döntés vizsgálata kitüntetett figyelmet érdemel: a nyugdíjkassza 1997-es viszonylagos konszolidációja után ma ismét erőteljes egyensúlyi problémákkal küzd, és a magyar férfiak effektív (rokkantnyugdíjazással együtt számított) nyugdíjba vonulási életkora *Burniaux–Duval–Jau-motte* (2004) számításai szerint az EU-tagországok között Luxemburg után a legalacsonyabb.

Vanhuysse (2006) részletesen kifejti és alátámasztja azt a már *Gere* (1997) által leírt gondolatot, hogy a nyugdíjazás gyors bővülése mögött határozott szociális-politikai célok húzódtak meg. A politikai-gazdasági átalakulás során a privatizációra készülő volt szocialista országoknak jelentős politikai kockázatokkal kellett szembenézniük. Az állami vállalatok átalakításával, sok esetben teljes bezárásával olyan nagylétszámú, jórészt képzetlen munkaerő további sorsa vált teljesen bizonytalanná, ami a történelmi tapasztalatok szerint általában óriási felzúduláshoz, tüntetéshez és a demonstráció más formáihoz szokott vezetni. Az, hogy ilyesmire lényegében nem került sor a volt szocialista országokban, minden bizonnyal annak köszönhető, hogy a kormányza-

tok ezt a veszélyt legalább nagy vonalakban előre látták, és sikerült hatásos megelőző eszközöket találniuk. Csak e „stratégiai szociálpolitika” eredménye lehet az, érvel *Vanhuysse* (2006), hogy Magyarországon és Lengyelországban a népesség öregedését messze meghaladó mértékben nőttek a nyugdíjkiadások, messze a szegény rétegek fölé emelve a nyugdíjasokat.

A nyugdíjrendszer tiszta formájában kötelezővé tett biztosítási szolgáltatás. Bizonyos ideig teljesített befizetés feltétele mellett élethossziglan tartó kifizetést nyújt, ha egy előre meghatározott kor elérésének „káreseménye” elkövetkezik. A nyugdíj szándékolt hatása tehát az, hogy bizonyos életkor után rögzített, garantált jövedelmet biztosít a jogosultnak.

Ha nyugdíjszerű ellátás csak az életkori feltétel és szigorú, kivételektől mentes szabályok alapján járna, „csak” a jogosultság és a nyugdíj nagyságának meghatározásával kellene megküzdenünk. A valóságban azonban a legtöbb nyugdíjrendszer számos kivételt alkalmaz. A magyar rendszerben egyrészt megjelenik az az előremutató elem, hogy a kötelező korhatár bizonyos feltételek mellett lazítható, feltéve, hogy a jogosult lemond a nyugdíj egy részéről, ugyanakkor nagyobb nyugdíj is elérhető későbbi nyugdíjba vonulással. Másrészt, az öregségi nyugdíjrendszer több kivételt tesz a fokozottan egészségkárosítóként nyilvántartott munkakörökben és más szociális megfontolások alapján: ezek úgy teszik lehetővé a korhatár előrehozását, hogy a nyugdíj összege nem csökken. Harmadrészt az öregségi nyugdíjrendszer mellett működnek ahhoz rendkívül hasonló párhuzamos rendszerek is: ilyen az özvegyi, árva- és rokkantnyugdíj, amelyek közül munkakínálati hatását tekintve a rokkantnyugdíj a legfontosabb.

A magyarországi rokkantnyugdíj több országtól eltérően általában végleges kivonulást jelent a munkaerőpiacról.⁵⁶ A továbbiakban ezért a rokkantsági és az öregségi nyugdíjat olyan összefüggő ellátási rendszernek kezeljük, amely két, formailag különböző összetevőből áll: az igénybevételi szabályaik és elérhetőségük eltérnek egymástól, de a nyugdíjösszeg kalkulációja közel azonos. A munkakínálati hatások szempontjából a nyugdíjrendszer legfontosabb tulajdonsága az az ösztönzési rendszer, amely a nyugdíjra jogosultságot és a nyugdíj összegét meghatározó szabályokban ölt testet. A Közelkép 1. fejezetének kategóriáit használva, olyan biztos, előre megállapított összegű ellátási formáról van szó [lásd az 1.4. a) ábrát], amely erőteljesen kiterjeszti az anyagi lehetőségeket (összege majdnem mindig „tisztes megélhetést” biztosít a munkavégzés teljes hiányát, valamint egy saját lakással rendelkező idős ember igényeit feltételezve). Ennek munkakínálati hatása egyértelműen negatív, hiszen a nyugdíj munkavégzés nélkül vagy részidős munkavállalással is biztosítja a megélhetéshez szükséges jövedelmet. Ha a részidős állások kínálata korlátozott, akkor általában a teljes inaktivitás a (második) legjobb választás.

Az 1. fejezet egyszerű modellje és ábrái azonban nem képesek megmutatni a rendszer összes hatását. Ha a rendszerbe bizonyos költségek vállalása árán a

56 A nem elhalálozás miatti kilépések száma olyan alacsony, hogy az ONYF-évkönyvek nem is közölnek rá adatot. Az 1981. évi Egészségügyi évkönyv szerint az elhalálozás, a rehabilitáció vagy az egyéb okok miatti kilépések aránya együttesen is csak 5–6 százalékra tehető (KSH, 1981).

korhatárnál korábban is be lehet kerülni, a biztos jövedelem ígéretének nemcsak a nyugdíj megítélése után van hatása, hanem előtte is. Az ajánlat vonzereje a nyugdíjas és nem nyugdíjas állapotban várható hasznosságtól függ, ami három tényezőre bontható: a nyugdíj összegének a munkajövedelemhez viszonyított arányára (a helyettesítési rátára), a két jövedelem megszerzésének, illetve megtartásának bizonyosságára, valamint a rendelkezésre álló szabadidő eltöltésének lehetőségére. Illusztrációként nézzük a következő egyszerű példákat!

Ha az emberek életpálya-történetében nincsenek jelentős változások – azaz a munkapiacra sikeres emberek mindig is sikeresek voltak, a sikertelenek pedig sikertelenek –, akkor a helyettesítési ráta a különféle emberek között nagyjából azonos (függetlenül attól, hogy a nyugdíjformula hány évet vesz figyelembe a nyugdíj kiszámításához). Ha azonban egy adott időszakban szerencsétlenség ér valakit, például korábbi biztos munkahelyéről elbocsátják, és a munkapiacra nincs esélye arra, hogy a korábbihoz hasonlóan jövedelmező állást találjon, a helyettesítési ráta átlag feletti lehet. Az ilyen lehetőség akkor is a nyugdíj mielőbbi igénybevételére sarkall, ha a munkavégzés lehetséges, annak jelentős megnehezédése esetén azonban csak a nyugdíjjövedelem elérhető, így a hatás fokozott.

Második példaként tegyük fel, hogy a munkavállalót még nem bocsátották el, de úgy érzi, hogy az elbocsátás nem vár sokáig magára. Tudja ugyanakkor azt is, hogy új munkát szereznie bizonytalan és fáradtságos lesz. Jövedelme nem változott még meg, de annak jövőbeli megszerzése igen bizonytalanná vált. A nyugdíjat ez a fenyegetés már önmagában is vonzóvá teszi.

Végül tekintsünk egy olyan dolgozót, aki 30 éve egy neonfényes ablaklan irodában dolgozik, fáj a szeme és a háta! Ezzel szemben szeret kertészkedni és a szabadban lenni, jelentős anyagi kötelezettségei pedig nincsenek. A nyugdíjba vonulás számára is igen vonzó ajánlat, még akkor is, ha anyagi veszteséggel jár.

Noha már ezekben a példákban sem egyetlen tényező hatott, képzeljük el, hogy ezek a hatások halmozódnak. Képzeltbeli dolgozónk sötét irodában ül, vagy gépsor mellett áll évek óta, alacsony, de eddig elégséges fizetése elveszni látszik az üzem privatizációja vagy eladása miatt. Speciális szakképesítése miatt csak betanított munkát végezhetne falujában, versengve a jóval munkabíróbb fiatalokkal. A nyugodt megélhetés érdekében csak „le kell százalékoltatnia” magát. Így nemcsak jövedelme lenne biztosított, de még segíteni is tud lányának, aki kétéves gyermeke mellől szeretne ingáznai a 80 kilométerre levő megyeszékhelyre. Ez a történet többféleképpen színezhető, az állás elvesztésének fenyegetése, a munkavállalás nehézsége és még több tényező mentén. A fantázia azonban nem informál arról, hogy a döntésben mekkora az egyes tényezők súlya. Ennek megméréséhez nagyszámú eset és többváltozós becslési módszerek szükségesek.

5.1. Adatok

A nyugdíj igénylését befolyásoló tényezők becsléséhez olyan adatbázisra van szükségünk, amely az egyéni jellemzők mellett a jövedelmekről is tartalmaz információt. Magyarországon egyetlen nagyobb adatbázis létezik, a Háztartási Költségvetési Felvétel, amelyet a KSH több évtizede készít, és amely a rendszerváltás utáni évektől napjainkig közel változatlan formában elérhető. A felvételben részt vevő háztartások minden évben beszámolnak az év egészére és egy hónapjára vonatkozó jövedelmeikről és kiadásaikról,⁵⁷ illetve számos demográfiai és egyéni jellemzőjükéről. Az egy háztartásban élő emberek adatai összekapcsolhatók, és a háztartás tagjainak adatai az egyéni jellemzők közé bevonhatók.

Az adatok ráadásul nemcsak egy éven belül, de időben is összekapcsolhatók. A mintában részt vevő háztartások harmadát minden évben újjal helyettesítik, aminek következtében (elvileg) minden háztartás adatait három évig követhetjük. A költözések és főleg a lemorzsolódás következtében a ténylegesen összekapcsolható háztartások és emberek száma az elméletileg lehetségesnél kisebb – ezt a jelenséget és az összekapcsolás részleteit a paneladatokat kialakító Molnár György dokumentálta (*Molnár, 2005*). A lemorzsolódásból eredő veszteség ellensúlyozása érdekében a jelen vizsgálathoz két időszakot kapcsolunk úgynevezett panelállományokba, majd ezeket úgy illesztettük „egymás után”, hogy mindegyik pár első és második időszaka azonos bánásmódban részesült, hasonlóan ahhoz, mintha egyazon adatfelvételtől származnának. Mindezt minden, az 1993 és 2000 közötti kezdő évre megtettük, 1995 kivételével, ahol ez nem volt lehetséges. Az eljárás eredményeképpen a naptári idő „elvész” az egyéni megfigyelésekből, amit az évekre jellemző hatásokkal és a környezet időben nem állandó jellemzőinek (mint például a kistérségi munkanélküliségi ráta) figyelembevételével kísérünk meg pótolni. Ugyanezen okból a pénzben mért jövedelmeket azonos, 2001. évi áron fejeztük ki. Az összekapcsolás után azt, hogy kik igényeltek és kaptak egy adott évben nyugdíjat, annak alapján azonosítjuk, hogy kik azok, akik az első időszakban nem, a következőben viszont már rendelkeznek nyugdíjjövedelemmel.⁵⁸

5.2. Különbségek a nyugdíjasok és nem nyugdíjasok között

A nyugdíjba vonulási döntés a nyugdíjas és nem nyugdíjas állapot előnyeinek és hátrányainak mérlegeléséből származik. A döntést döntésként kezeljük, bár – vethetik fel sokan joggal – annak az adott helyzet szorongató kényszerrei miatt sok esetben nincs is alternatívája. Szigorúan véve ilyenkor a különbözőképpen szorító korlátok eltérő kényszerítő erejét vizsgáljuk. Korábban láttuk, hogy igen fontos tényező a nyugdíjba vonulás, illetve az annak elhagyása esetén várható jövedelem. Az anyagi ösztönzők mellett természetesen mások is befolyásolják a két állapotban elérhető jólét mértékét. Ilyenek min-

57 Kivéve az étel-miszer-kiadásokat, amelyekről csak havi adatok léteznek.

58 A nyugdíjba menők ilyen megjelölése nyilvánvalóan nem tökéletes, és bár céljainkra alkalmas, az adott időszakban nyugdíjba menők számának megbecslésére nem lenne az. Mivel a nyugdíjazásban elvileg nincs szezonális, új nyugdíjasok az év minden hónapjában keletkeznek. Ha azonban mindenként csak az év egy hónapjában figyelünk meg, akkor annak az esélye, hogy valaki nyugdíjba megy, és a változást nem figyeljük meg, éppen 1/2 (a nyugdíjba menetel hónapja kisebb, mint a megfigyelés hónapja). Az, hogy a nyugdíjazások felét nem figyeljük meg, elég nagy veszteségnek tűnhet, de sajnos nem tehetünk másképp. Ennek oka főleg az, hogy a közel teljes „merítéssel” dolgozó eljárást alkalmazva éves jövedelmi adatokat kellett volna használni, amelyekből a nyugdíjas és nem nyugdíjas jövedelem az időszak egészét tekintve kellő pontossággal nem állapítható meg.

denekelőtt a nyugdíjkorhatárig hátralevő idő, de a szabadidős elfoglaltságok, a családi kötelezettségek is.

Ha csak a nyugdíjas státus valószínűségét szeretnénk becsülni (tehát azt, hogy egyes tényezők miként hatnak annak valószínűségére, hogy egy tetszőlegesen kiválasztott ember nyugdíjas-e), használhatunk egy időszakból származó, úgynevezett keresztmetszeti adatokat. A nyugdíjas *státus* (az állapot, az állományhoz tartozás) valószínűsége azonban egy adott időpontban jelentősen eltérhet a nyugdíjba *vonulás* (a változás, az áramláshoz tartozás) valószínűségétől. Mivel azonban a legtöbb esetben keresztmetszeti adatok állnak rendelkezésre, az összehasonlíthatóság kedvéért először mi is egy egyszerű, keresztmetszeti adatokat használó modellel vizsgáljuk meg az egyes tényezők hatását arra, hogy valaki nyugdíjas-e, vagy sem. Az egyenletek magyarázó változói között a megszokott emberitőke-típusú és olyan változók szerepelnek, amelyek a területi adottságokon keresztül befolyásolhatják a munkapiaci sikerességet.

5.1. táblázat: Nyugdíjas státus esélyének becslése a 25–64 évesek körében keresztmetszeti adatokból (átlagos marginális hatások probit regresszióból)

| Magyarázó változó | (1) | (2) | (3) | (4) |
|--|---|---|---|---|
| Lakóhely aktivitási rátája (százalék) | | -1,043*** (0,17) | -0,846** (0,17) | -0,342** (0,15) |
| Lakóhely aktivitási rátájának négyzete | | 0,761*** (0,16) | 0,612*** (0,16) | 0,238* (0,14) |
| Iskola: szakmunkásképző, szakiskola | | | 0,00216 (0,0058) | 0,0283*** (0,0042) |
| Iskola: érettség | | | -0,0333*** (0,0059) | 0,0237*** (0,0047) |
| Iskola: felsőfok | | | -0,0844*** (0,0057) | 0,00152 (0,0054) |
| Nő | | | -0,0512*** (0,0025) | -0,0390*** (0,0021) |
| Partner nyugdíjas | | | 0,0893*** (0,0032) | 0,0691*** (0,0027) |
| Dolgozik | | | | -0,311*** (0,0034) |
| N | 113 348 | 112 854 | 112 854 | 112 854 |
| R ² | 0,461 | 0,472 | 0,496 | 0,645 |
| Nem mutatott kontrollváltozók | +korhatártól való távolság kontrollváltozók | +korhatártól való távolság, régió, település-típus és év kontrollváltozók | +korhatártól való távolság, régió, település-típus és év kontrollváltozók | +korhatártól való távolság, régió, település-típus és év kontrollváltozók |

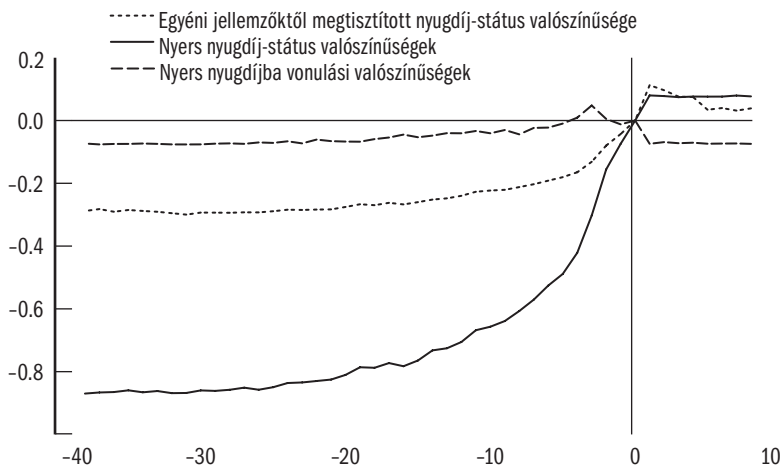
Tetszőleges heteroszkedaszticitásra és a megfigyelési egységek időbeli ismétlődésére (klasztereződésére) robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

A minta minden 25 és 64 év közötti emberre vonatkozó megfigyelését magában foglaló becsléseket az 5.1. táblázat tartalmazza négy lehetséges specifikációban. A táblázat oszlopaiban található számok bemutatják, hogy egy adott tényező változása mennyivel változtatja meg annak valószínűségét, hogy egy tetszőlegesen kiválasztott ember nyugdíjas-e, vagy sem, függetlenül minden más figyelembe vett tulajdonság hatásától. A (2) oszlop tanúsága szerint például ha az emberek egy azonos korú, iskolázottságú és hasonló munkanélküliségű körzetben élők csoportjában tudjuk valakiről, hogy nő, akkor 8 százalékkal kisebb annak valószínűsége, hogy az illető nyugdíjas, mintha férfi lenne. Az egyes hatások egymástól elkülönítve jelennek meg, tehát például a nyugdíjkorhatárig hátralevő idő hatásával nem keveredik a korosztályok iskolázottság szerint eltérő összetételének hatása.

Jól látszik, hogy a nyugdíjkorhatárig hátralevő idő talán a legfontosabb mutató, amely a nyugdíjas embereket a nem nyugdíjasoktól megkülönbözteti. Az 5.1. ábrán bemutatott, a korhatárig exponenciálisan emelkedő görbe egymagában 46 százaléokban magyarázza a nyugdíjas státust. A lehető legnagyobb rugalmasság érdekében ezt a görbét nem parametrikusan (minden évtávolságra külön indikátorváltozót használva) becsültük, aminek táblázatos megjelenítése igen helyigényes, ezért ez az információ az 5.1. táblázat számoszlopaiban nem látható, noha minden becslésben szerepelt. A becslés eredménye az 5.1. ábrából olvasható le. A magyarázó képesség olyan erős, hogy ha ehhez a lakóhely aktivitási rátáját, régióját, településtípusát, illetve a felvétel évét jelző változókat illesztjük [lásd a táblázat (2) oszlopát], előrejelző képességünk találati aránya csak egy százalékponttal nő meg. Jelentősebb, de még mindig kismértékű növekedést eredményez az iskolázottság, a nem és a partner aktivitásának bevonása a modellbe (3) oszlop. Az eredmények alapján a képzetlenebb emberek és a nők kisebb valószínűséggel nyugdíjasok, akárcsak azok, akik jobb foglalkoztatási helyzetű vidéken laknak, vagy akiknek partnere nem nyugdíjas. Az egyes tényezők hatása részben úgy alakul, ahogy azt vártuk, hiszen a munkalehetőségek képzettségfüggők, és a partnerek, háztársak gyakran igazítják egymáshoz a nyugdíjba vonulásuk idejét. Meglepő lehet, hogy a nők kisebb eséllyel nyugdíjasok, mint a férfiak. Ennek magyarázata az, hogy bár a nők esetében alacsonyabb az öregségi nyugdíjkorhatár (ami emelné a valószínűséget), a rokkantnyugdíjazás előfordulása ritkább, mint a férfiak esetében (ami csökkenti a valószínűséget), és igen sok közöttük a képzetlen is, amely hatást az iskolázottság változó szerepeltetésével rögzítettünk. Ezeknek a hatásoknak a kiszűrése után már kisebb a nyugdíjas státus valószínűsége. Igazi változást az hoz, ha az egyének foglalkoztatottságát is figyelembe vesszük a (4) oszlopban: a nem dolgozókhoz képest a dolgozók kisebb valószínűséggel nyugdíjasok. Így már a korábbinál sokkal jobban vagyunk képesek magyarázni a nyugdíjas státust, az azonban nem világos, hogy mi volt előbb: a nyugdíj vagy a munka hiánya.

5.1. ábra: A nyugdíjas státus és nyugdíjba vonulás valószínűsége a nyugdíjkorhatárig hátralevő idő függvényében (eltérések a korhatár évéhez mint referenciához képest)



Forrás: Saját számítás a KSH Háztartási Költségvetési Felvételének keresztmetszeti és paneladataiból.

A nyugdíjszabályok ösztönző hatásának megítélésére a keresztmetszeti vizsgálat két oknál fogva sem alkalmas. Egyrészt a hosszabb időszak alatt nyugdíjba vonultak ösztönzése kumuláltan jelenik meg (amit ráadásul a halálozások is alakítanak), így ebből nem kapunk megbízható becslést a mai rendszer ösztönzési hatására. Másrészt a nyugdíjba vonulási döntést megelőző készletetése hatása sem mérhető (pedig ez fő célunk). Ennek mérésére paneladatokra és státus helyett átmenetek megfigyelésére van szükség.

A nyugdíjba menetelre vonatkozó egyszerű becsléseket a 5.2. táblázat mutatja be. A legegyszerűbb modell az, amelyben a nyugdíjba menetel valószínűségének magyarázatára csak a nyugdíjkorhatárig hátralevő időt szerepeltetjük. Ahogy a keresztmetszeti becslés esetében is, a hátralevő idő hatása a nyers keresztmetszeti nyugdíjba vonulási valószínűségekkel együtt csak az 5.1. ábrán látható. Noha a paneladatokon becsült modell előrejelző ereje kisebb (mintegy 6 százalékos találati arányú), a kapott görbe hasonló exponenciális formájú, mint amit a nyers keresztmetszeti adatok adnak, és amelyet egy standard időtartammodell alapján várunk.⁵⁹ Figyelemreméltó különbség a két görbe között, hogy míg az állományi adatokból származó nyugdíjasstátus-valószínűségek a nyugdíjkorhatáron tetőznek, addig az átmenetekből számítottak (a nyers nyugdíjba vonulási valószínűségek) három évvel előtte, éppen a levonás nélkül előrehozott nyugdíj elérhetőségének kezdetén.

⁵⁹ Fontos, hogy egyezést nem is várunk: a két görbe csak egészen kivételes esetben lehetne egyező.

5.2. táblázat: Nyugdíjba vonulás esélyének becslése a 25–64 évesek körében paneladatokból
(átlagos marginális hatások probit regresszióból)

| Magyarázó változó | 25–64 évesek | | | | | | 40–64 évesek |
|---|--------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (6) |
| Aktivítási ráta | | -0,0242 (0,015) | -0,0193 (0,015) | -0,0238 (0,015) | -0,0439* (0,023) | -0,0418* (0,022) | -0,0669 (0,041) |
| Iskola: szakmunkásképző, szakiskola | | | -0,00191 (0,0035) | -0,00415 (0,0036) | -0,00232 (0,0079) | 0,0335* (0,019) | 0,0484 (0,033) |
| Iskola: érettség | | | -0,00740** (0,0035) | -0,00911*** (0,0035) | -0,00409 (0,0078) | 0,0611 (0,045) | 0,0733 (0,065) |
| Iskola: felsőfok | | | -0,00941** (0,0037) | -0,0121*** (0,0034) | -0,00459 (0,0082) | 0,169 (0,14) | 0,133 (0,16) |
| Nő | | | -0,00732*** (0,0017) | -0,00804*** (0,0017) | -0,0230*** (0,0028) | 0,0915 (0,10) | 0,0619 (0,12) |
| Partner nyugdíjas | | | 0,00703*** (0,0020) | 0,0215*** (0,0022) | 0,0296*** (0,0034) | 0,0240*** (0,0032) | 0,0311*** (0,0054) |
| Partner nyugdíjba megy | | | | 0,142*** (0,010) | 0,168*** (0,015) | 0,140*** (0,014) | 0,121*** (0,018) |
| Táppénzen volt a bázisidőszakban | | | | 0,0377*** (0,0040) | 0,0313*** (0,0039) | 0,0289*** (0,0037) | 0,0426*** (0,0065) |
| Nettó jövedelem (log) | | | | | -0,159*** (0,049) | -0,157*** (0,045) | -0,275*** (0,094) |
| Nettó jövedelem (log) négyzete | | | | | 0,00652*** (0,0023) | 0,00684*** (0,0021) | 0,0119*** (0,0044) |
| Munkatapasztalat (év, potenciális) | | | | | | 0,00726** (0,0034) | -0,00528 (0,0071) |
| Munkatapasztalat ² | | | | | | 0,0000 (0,000019) | 0,000194*** (0,000059) |
| Nettó jövedelem (log) × nő | | | | | | -0,00535 (0,0049) | -0,00482 (0,0091) |
| A nyugdíjkorhatárig hátralevő évek száma | | | | | | -0,000795 (0,0032) | -0,0132** (0,0056) |
| A nyugdíjkorhatárig hátralevő évek négyzete | | | | | | 0,000151*** (0,000020) | 0,000652*** (0,000074) |
| Nyugdíjkorhatár után van | | | | | | -0,0126 (0,012) | -0,0360*** (0,013) |
| Dolgozik | | | | 0,0184*** (0,0025) | | | |
| N | 45 385 | 45 385 | 45 385 | 45 385 | 21 264 | 20 834 | 10 298 |
| R ² | 0,064 | 0,072 | 0,076 | 0,14 | 0,23 | 0,223 | 0,195 |

Minden egyenlet tartalmaz az egyes évekre, régiókra és településtípusra vonatkozó, itt nem mutatott kontrollváltozót. Az utolsó kettő kivételével minden becslésben szerepel egy sor indikátorváltozó, amely a nyugdíjkorhatár és az életkor különbségét, a személyek az aktuális nyugdíjkorhatártól való időbeni „távolságát” méri. Az utolsó egyenletben szerepelnek még a jövedelemmel interakcióban álló évindikátorok is.

Tetszőleges heteroszkedaszticitásra és a megfigyelési egységek időbeni ismétlődésére (klasztereződésére) robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

A nyugdíjba vonulásra ható tényezőket fokozatosan vonjuk be a modellbe. A magyarázó erő számottevő növekedése akkor következik be, amikor azokat az egyéni jellemzőket is szerepeltetjük, amelyek időbeli változásokat és a döntést megelőző motivációkat ragadnak meg – ezt mutatja be a táblázat (2)–(4) oszlopa. Ilyenek az egészségi állapotot közelítő táppénzes státusz az első időszakban, a partner nyugdíjba menetele, vagy a első időszakban kapott nettó jövedelem. Mivel a későbbiekben szükségünk lesz a munkajövedelem nagyságára, az (5)–(6) oszlopban közölt modellekben a mintát a foglalkoztatottakra szűkítjük le. Az eredmények az iskolázottság hatásának eltűnését leszámítva, minőségileg hasonlóak a korábban látottakhoz. Az iskolázottság hatását a jövedelem igen szignifikáns hatása veszi át. Az utolsó oszlopban a (6) modellt becsljük meg újra, de okulva abból, hogy a nyugdíjazások száma 40 éves kortól emelkedik igazán, a mintát a 40 és 64 év közötti korosztályra szűkítjük. Az eredmények azt mutatják, hogy a legtöbb változó hatása a korábbihoz igen hasonló. Kivétel ez alól a munkatapasztalat, amelynek hatása ebben az életkorban közel lineárisnak mutatkozik.

5.3. A nyugdíjba menetel egy egyszerű modelljének becslése

A korábbi modellekből a nyugdíjas és nem nyugdíjas státuszban elérhető jövedelem hatása nem mérhető le. Szerepelnek ugyan olyan változók, amelyek közvetve hatnak a jövedelmekre, együttes közvetett, a jövedelmek nagyságára gyakorolt hatásuk azonban nem olvasható le, és nem választható el a közvetlen hatásuktól. A következőkben a modellt úgy változtatjuk meg, hogy erre mód nyíljon.⁶⁰ Mivel a becslés feltétele az, hogy megfigyeljük az első időszak munkajövedelmét, csak azokat vizsgáljuk, akik dolgoztak.⁶¹

A becslési eljárásban meg kell oldanunk azt a nehézséget, hogy aki a második időszakban is dolgozik, annak nem figyeljük meg a nyugdíját, aki pedig nyugdíjba megy, annak nem figyeljük meg a bérét. A végső, a várható jövedelmek és a nyugdíjba meneteli döntés összefüggését mérő modellhez így három lépésben jutunk el. Elsőként megbecsljük a nyugdíjba vonulás nélkül várható jövedelmeket, amely főként, bár nem kizárólag munkajövedelmet jelent. Becslésünk alapja a népességnek azon része lesz, amely nem ment nyugdíjba. Másodszor a ténylegesen nyugdíjba vonulóknak tapasztalata alapján megbecsljük a nyugdíjba vonulást követő várható jövedelmet. A két becslött jövedelem már az összes, első időszakban foglalkoztatott emberre megmutatja azt, hogy a második időszakban milyen jövedelmet várhat, ha a nyugdíj mellett vagy elhagyja, így ezek szerepeltethetők a döntést magyarázó egyenletben.

A nyugdíj nélkül várható jövedelem becslése a második időszakban

A 5.3. táblázatban a klasszikus – de még a korábbi időszakban mért jövedelem nagyságával kibővített – Mincer-féle béregyenletek eredményeit közöljük. A keresetek becsléséhez képest azonban fontos különbség, hogy bár a nem nyug-

60 A változtatást *Stock–Wise* (1988) úgynevezett opcióértékmodellje motiválja. Az opcióértékmodell a nyugdíjba menésről szóló, egy adott időszakban meghozandó döntést úgy írja le, mint ami nemcsak a pillanatnyi költségeket és hasznokat, de a jövőben várhatókat is figyelembe veszi. A döntéshozó minden időpontban megvizsgálja a jelenben és minden jövőbeli időpontban a nyugdíjba menetelből várható hasznot. Ha az a jelenben a legnagyobb, nyugdíjba megy, ha később, akkor vár. A becslést nagyban egyszerűsíti az a feltevés, hogy a nyugdíjba menetellel jellemzően inaktivitás jár, és a döntés meghozatala után egyik sem visszafordítható. *Stock és Wise* egyik fontos eredménye éppen az, hogy ennek a feltételnek a teljesülése esetén a nyugdíjasként és nem nyugdíjasként várható jövedelem közvetlenül felhasználható a becslésben. *Lumisdale–Stock–Wise* (1990) megmutatja, hogy a készletértéket kellően gazdagon specifikálva a modell egyszerű ökonometriai eljárással, bináris probit modellel becslhető. Sajnos, a jelen helyzetben a kívánt alaposágú specifikációra nincs mód, így nem állíthatjuk, hogy *Stock és Wise* eljárását alkalmazzuk közvetlenül. Ahhoz, hogy a becslött egyenlet az opcióértékmodell becslésének legyen tekinthető, azt kell feltennünk, hogy a következő időszak várható jövedelme az összes következő időszakra nézve informatív legyen. Ilyen körülmények között a nagyobb várható nyugdíj azt jelenti, hogy a jövőben várható összes nyugdíjas kori jövedelem nagyobb, mint a várható összes nem nyugdíjaskori jövedelem.

61 Egyúttal, építve az 5.1. ábrán bemutatott adatokra, a vizsgált csoportot leszűkítettük a 40 év-nél idősebbekre – a 64 éves felső korhatár változatlan maradt.

díjasok legtöbbje alkalmazottként dolgozik, sokaknak származik jövedelme más forrásból is, ami a munkajövedelmet kiegészíti, vagy helyettesíti. Ide tartozik a megbízási díj, másodállás, prémium, de a munkanélküliek járadéka is. Mivel az előre jelzett jövedelmet e jövedelmekkel készítettük, az valóban jól közelíti a következő időszakban várható jövedelmet, beleértve a státusváltás kockázatából eredő változásokat is. Az egyenlet a Mincer-féle egyenletekhez hasonlóan az iskolázottság jelentőségét mutatja a bérek alakulásában, de a késleltetett jövedelem paraméterének 0,7-es értékét figyelembe véve nem a várható jövedelem *szintjét*, inkább *növekedését* befolyásolja (az egyenlet mindkét oldalából 0,7-szer a várható jövő időszaki jövedelmet kivonva, a jobb oldalról eltűnik a megfelelő tag, a bal oldalon pedig egy, a jövedelem növekedésére hasonlító eredményváltozót kapunk). Figyelemre méltó, hogy a késleltetett jövedelem együtthatója meglehetősen kicsi. Ebben jelentős szerepet játszik, hogy a második időszaki jövedelemben nemcsak a foglalkoztatottakat, hanem minden lehetséges státust figyelembe vettünk.

5.3. táblázat: Nyugdíj igénybevétele nélkül a második időszakban elérhető nettó személyes jövedelem (havi, log) az egyéni tulajdonságok függvényében – minta: az első időszakban dolgozó 40–64 évesek

| Magyarázó változó | Heckman | OLS |
|---|------------------------|------------------------|
| Nettó havi jövedelem (log) az első időszakban | 0,707*** (0,017) | 0,699*** (0,020) |
| Munkatapasztalat (év, potenciális) | 0,0144 (0,014) | 0,00454 (0,013) |
| Munkatapasztalat ² | -0,000313 (0,00023) | -0,000109 (0,00022) |
| Iskola: szakmunkásképző, szakiskola | 0,0813 (0,053) | 0,102 (0,082) |
| Iskola: érettségi | 0,181*** (0,055) | 0,204** (0,084) |
| Iskola: felsőfok | 0,288*** (0,059) | 0,318*** (0,085) |
| Nő | -0,0593*** (0,014) | -0,0563*** (0,015) |
| Helyi aktivitási ráta | 0,273** (0,13) | 0,254** (0,11) |
| Kontans | 2,702*** (0,29) | 2,909*** (0,28) |
| Lambda | 0,165** (0,079) | |
| N | 10 298 | 9 474 |
| pszeudo R ² | 0,27 | 0,27 |

Mindkét egyenlet tartalmaz az egyes évekre, régiókra és településtípusra vonatkozó, itt elhagyott kontrollváltozót.

Tetszőleges heteroszkedaszticitásra és a megfigyelési egységek időbeli ismétlődésére (klasztereződésére) robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Az egyszerű, legkisebb négyzetek módszerét (OLS) alkalmazó becslés (második számoszlop) hiányossága, hogy nem veszi figyelembe, a nyugdíjba vonultak nem véletlenszerűen, hanem olyan döntés vagy kényszer hatására lesznek nyugdíjasok, amelyben a jövőbeli sikerességet meghatározó tényezők főszerepet játszanak. Ha azonban ez így van, elképzelhető olyan tényező, amely mind a várható jövedelmet, mind a munkapiaci sikerességet befolyásolja, és nem tudtuk megfigyelni. Olyan képességekre kell itt gondolni, mint a kreativitás, a motiváció, az érdekérvényesítési képesség vagy a kommunikációs képesség. Az ilyen jegyek hatását Heckman (1979) kétlépcsős módszerét használva korrigáljuk. A táblázat első számoszlopa ezeket a korrigált eredményeket mutatja. A korrigálandó hatást a „lambda” változóval mérjük, ennek szignifikanciája jelzi a korrekció fontosságát.

A nyugdíjasként elérhető jövedelem becslése a második időszakra

A várható nyugdíjakat előrejelző egyenlet formája a munkajövedelméhez hasonló. Itt azonban a nyugdíj a személyes jövedelem függvénye, amely összefüggés a nyugdíjak számításához használt formulát közelíti. A nyugdíjformula degresszív voltát a jövedelem mellett a jövedelem négyzete hivatott megmagyarázni, a nők és férfiak közötti, elsősorban a szolgálati idő terén feltételezett eltéréseket pedig az, hogy a jövedelem hatásában férfiak és nők között megengedjük a különbséget. A becslés segítségével előre jelezhetjük, hogy mindazok, akik nem mentek nyugdíjba, milyen jövedelemre számíthatnának, ha mégis így döntenének.

5.4. táblázat: A nyugdíj igénylése mellett elérhető nettó személyes jövedelem (havi, log) az egyéni tulajdonságok függvényében – minta: az első időszakban dolgozó 40–64 évesek

| Magyarázó változó | Heckman | OLS |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Nettó havi jövedelem (log) | -1,003 (0,91) | -1,383* (0,71) |
| Nettó jövedelem (log) négyzete | 0,0677 (0,043) | 0,0853** (0,034) |
| Nettó jövedelem (log) × nő | -0,00953** (0,0044) | -0,00844** (0,0038) |
| Munkatapasztalat (év, potenciális) | 0,0305 (0,034) | 0,0183 (0,022) |
| Munkatapasztalat ² | -0,000544 (0,00051) | -0,000243 (0,00032) |
| Konstans | 13,17*** (4,78) | 15,08*** (3,66) |
| Lambda | -0,127* (0,066) | |
| N | 10 298 | 588 |
| pszeudo R ² | 0,19 | 0,20 |

Mindkét egyenlet tartalmaz az egyes évekre, régiókra és településtípusra vonatkozó, itt elhagyott kontrollváltozót.

Tetszőleges heteroszkedaszticitásra és a megfigyelési egységek időbeli ismétlődésére (klasztereződésére) robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

A 5.4. táblázat szerint az egyenlet magyarázó ereje ismét mérsékelt, ráadásul a nettó jövedelem hatása látszólag nem szignifikáns. Ennek oka részben az

egyik itt nem mutatott, a nettó jövedelem évek között változó hatását megragadni hivatott változó erős szignifikanciája, részben pedig az, hogy a szelekciós torzítást megragadó lambda tag erősen szignifikáns, és egyben szorosan összefügg a nettó jövedelemmel. Jól látható azonban, hogy a nem megfigyelt hatások korrekcióját elhagyó (a második oszlopban található OLS-) becslés eredményei ugyan minőségileg hasonlóak, de a kulcsváltozók paraméterei várakozásunknak megfelelően nagyobbak. Némileg meglepő eredmény, hogy a kvadrátikus tag nem degressziót, hanem négyzetes növekményt mér⁶² – ennek a jelenségnek azonban nem látjuk a magyarázatát.

A nyugdíjba vonulási döntés becslése a várható jövedelmek függvényében

Miután minden megfigyeltre rendelkezésre áll az egyik és másik állapotban a következő évben várható jövedelem, annak hatása közvetlenül is becsülhetővé válik. A korábban csak a jövedelemtípusok hatásának megjelenítésére bevont változók (például az iskolázottság) helyére a jövedelmek becsült értéke kerül, így önállóan csak azok a változók maradnak az egyenletben, amelyek kizárólag a nyugdíjba vonulásra hatnak – partner nyugdíjas státusa, nyugdíjba vonulása, táppénz igénybevétele az első időszakban és a korhatártól való távolság. Az így kapott becslési eredményeket a 5.5. táblázat tartalmazza, a korábbiaknak megfelelően két, korrigált és korrigálatlan változatban. A korábbiakhoz hasonlóan itt is azt látjuk, hogy a becsült hatások között nagyságrendi eltérés nincs, bár a szelekció hatását kiszűrő modell eredményei markánsabbak, ami ismét a nem megfigyelt tényezők hatásának alakulása alapján várható is volt.

A fenti becslés alapján az anyagi ösztönzők hatása jelentősnek mutatkozik. Egy százalékos növekedés a várható nem nyugdíjas jövedelemben 0,11–0,13 százalékponttal csökkenti a nyugdíjba menetel valószínűségét, míg a várható nyugdíj hasonló növekedése 0,16–0,18 százalékponttal növeli azt. A korábbiaknak megfelelően a nyugdíjas és a nyugdíjba menő partner jelenléte is növeli a nyugdíjba menetel valószínűségét, rendre 3 és 12 százalékponttal. Figyelembe véve a nyugdíjba menők mintegy 6 százaléknyi nyers arányát a mintában, ez a hatás igen fontosnak tűnik. A korhatártól vett távolság csökkenése továbbra is egyre inkább növeli a nyugdíjazás valószínűségét a többi tényezőtől függetlenül is.

Hogyan értelmezhetjük az eredményeket? Két, erőteljes gyakorlati jelentőségű következtetést vonhatunk le. 1. Az korhatárig hátralevő idő és a nyugdíjas, valamint a nem nyugdíjas állapotban várható jövedelem együtt is jelentős hatást gyakorol a nyugdíjba vonulási döntésre. Minél nagyobb valakinek a nyugdíjasként várható jövedelme, annál valószínűbben választja ezt az állapotot, és minél nagyobb a munka mellett várható jövedelme, annál kevésbé. Mivel a két együtttható nagysága nem tér el nagymértékben, hasonló ered-

62 A látszólagos negatív hatás abból fakad, hogy az adatok a függvény növekvő szakaszán vannak.

ményre jutottunk volna, ha a jövedelmeket egy változóra, a nyugdíj helyettesítési rátájára cseréltük volna.

5.5. táblázat: A jövedelmi ösztönzők átlagos hatása a nyugdíj igénylésének valószínűségére – minta: az első időszakban dolgozó 40–64 évesek

| Magyarázó változó | (Heckman) | (OLS) |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Nettó havi jövedelem munka esetén (előre jelzett, log) | -0,134*** (0,022) | -0,115*** (0,017) |
| Nettó havi jövedelem nyugdíj esetén (előre jelzett, log) | 0,186*** (0,038) | 0,161*** (0,030) |
| Partner nyugdíjas | 0,0292*** (0,0053) | 0,0292*** (0,0053) |
| Partner nyugdíjba megy | 0,123*** (0,018) | 0,123*** (0,018) |
| Táppénzen volt a bázisidőszakban | 0,0416*** (0,0065) | 0,0415*** (0,0065) |
| A nyugdíjkorhatárig hátralevő évek száma | -0,0234*** (0,0015) | -0,0223*** (0,0015) |
| A nyugdíjkorhatárig hátralevő évek száma ² | 0,000815*** (0,000067) | 0,000796*** (0,000067) |
| Nyugdíjkorhatár után | -0,0169 (0,018) | -0,0200 (0,017) |
| N | 10 298 | 10 298 |
| pszeudo R ² | 0,18 | 0,18 |

Strukturális probit becslés. Minden egyenlet tartalmaz az egyes évekre, régiókra és településtípusra vonatkozó, itt elhagyott kontrollváltozót.

Tetszőleges heteroszkedaszticitásra és a megfigyelési egységek időbeli ismétlődésére (klasztereződésére) robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Ebben az esetben az eredmény azt mutatja, hogy minél nagyobb a helyettesítési ráta, minél nagyobb mértékben pótolja a nyugdíjas jövedelem a munkajövedelmet, annál vonzóbb lehetőség nyugdíjba vonulni. 2. Az egyéni jellemzők mellett a nem megfigyelhető, feltehetően a munkapiaci sikerességgel összefüggő jellemzők is hatást gyakorolnak a nyugdíjba menetelre. Az ilyen képességek növelik a várható nem nyugdíjas jövedelmet, és csökkentik a nyugdíjba vonulás esélyét. Ha tehát a gazdaságpolitika célja a nyugdíjba vonulás átlagos életkorának kitolása, a várható jövedelem és a képességek befolyását kell megfontolnia.

Kezdjük a képességekkel! Sok országban a felnőttképzés foglalkoztatási esélyeket javító aktív munkapiaci beavatkozás, de több jel mutat arra, hogy az ilyen programok hatásossága mérsékelt (legalábbis például *Carneiro–Heckman* (2003) szerint az emberi tőkét fiatalabb korban fejlesztő programokkal szemben). *Köllő* (2006) szerint a munkapiacon nehezen érvényesülő emberek esetében az alapvető az írás-olvasás és más, információbefogadáshoz és -feldolgozáshoz szükséges képességek hiánya a legégetőbb. Bár gyanítható, hogy

esetünkben is ilyesmiről lehet szó, pontos mérés hiányában csak találgathatunk. E fontos kérdéstről csak célzott, a nyugdíjba vonulás és a képességek viszonyát vizsgáló adatok ismeretében lehet nyilatkozni.

Ma már megegyezés látszik kialakulni ugyanakkor a tekintetben, hogy a népesség elöregedésével, az életesélyek javulásával a nyugdíjkorhatár emelése nem elkerülhető. A korhatár emelését az elemzés eredménye hatékony eszköznek mutatja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy nincsenek sem a korhatár emelésének közvetett, az érintettek várható munkapiaci sikerességére, sem közvetlen, a gazdaság más szereplőit érintő hatásokra vonatkozó ismereteink. Ezek feltérképezése kutatási feladat, a kedvezőtlen helyzetűek segítése pedig szakpolitikai.

Végezetül érdemes árnyalni a nyugdíjasként várható jövedelem szabályozásának lehetőségét. Ésszerű politikának nem célja a korhatáron vagy az után nyugdíjba vonuló emberek jövedelmének csökkentése, legalább valamennyire biztosításalapú nyugdíjrendszerben pedig erre korlátozottak is a lehetőségek. Annál fontosabb azonban a nyugdíjkorhatár előtt elérhető nyugdíjjövedelem csökkentése. Ennek eszköze lehet a korhatár előtt megítélt nyugdíjak esetében a korábbinál erősebb csökkentés, de a hozzáférés valószínűségének csökkentése is. E Közelkép 4. fejezetében láttuk, hogy különösen a rokkantnyugdíjak esetében erre jelentős mozgástér áll rendelkezésre.

VÁLTOZÓ FELTÉTELEK A KORHATÁR ELŐTTI NYUGDÍJAZÁSBAN

AUGUSZTINOVICS MÁRIA–KÖLLŐ JÁNOS

A rendszerváltást közvetlenül megelőző és követő időszakban az elbocsátások helyett és miatt nagy tömegek választották a korhatár előtti nyugdíjba vonulást. Az öregségi korhatár előtti nyugdíjazás azonban a transzformációs visszaesést követően, a foglalkoztatáspolitikai célú kordedvezményes nyugdíj eltörlése után és az öregségi nyugdíjkorhatár emelése ellenére is intenzív maradt. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy 2005-ben az 1945–1959 között születettek – ekkor 46–60 évesek – 23 százaléka már nyugdíjban volt, az arány a diplomásoknál csupán 8, de a középfokon végzetteknél 20, az általános iskolát végzetteknél pedig 35 százalék volt.

A rokkantnyugdíjazással, illetve a korhatár előtti öregségi nyugdíjazással foglalkozó fejezetek rámutattak, hogy mindebben fontos szerepet játszott, hogy sokak számára az induló nyugdíj viszonylag magas biztos jövedelmet biztosított az elérhető – bizonytalan – munkajövedelemhez képest. Az egyéni döntéseknek a gyakorlatban szabad folyást engedett az előrehozott öregségi nyugdíj esetében a „büntető” levonás hiánya, a rokkantnyugdíj megállapítása esetében pedig a rossz munkapiaci kilátások – adatokban jól kimutatható – figyelembevétele.

Az elkövetkezendő években azonban nemcsak az előrehozott nyugdíj szabályozásában és esetleg a rokkantossági gyakorlatban várhatók változások

– törvényi és eljárási változások hiányában is alapvetően módosulnának a munkavállalás és az *öregségi nyugdíj* közötti választás feltételei. Az elérhető (tökéletlen és hiányos) adatok ugyanis azt jelzik, hogy széles tömegek még az öregségi korhatár eléréseig sem lesznek képesek összegyűjteni a nyugdíjra jogosító szolgálati időt. A jelenleg 20 évben megállapított kumulált szolgálati időre vonatkozó előírás eltörlése esetén pedig olyan alacsony nyugdíjra számíthatnak, ami még az alkalmi munkával és segélyekkel megszerezhető jövedelemhez képest sem jelenthet vonzó alternatívát. Ez új elem a nyugdíjrendszerben, és szélesebb értelemben a társadalmi transzferek egész rendszerében.

Augusztinovics–Köllő (2007) adminisztratív adatokon alapuló számításai szerint az ezredfordulót követő öt évben az 1945–1950 között született évfázatoknak évente 37–40 százaléka nem szerzett annyi szolgálati időt, ami a jelenlegi szabályok szerint elegendő a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez. Öt éves időtávon – a jogszerző és nem jogszerző státusok közötti mobilitásnak köszönhetően – ez az arány alacsonyabb, de nem sokkal: 32 százalék. Éppen a lényegében ismeretlen mértékű mobilitás és a jövővel kapcsolatos bizonytalanság miatt nehéz megbecsülni a jogosultságot nem szerzők várható számát. Egy óvatos, nagyon széles határokkal dolgozó becslés szerint a következő másfél évtized során 250–500 ezer közé tehető azoknak a száma, akik a korhatár eléréseig 20 szolgálati év hiányában nem szereznek jogosultságot öregségi nyugdíjra. Az alsó és a felső becslés középértékével kalkulálva, a jogot nem szerzők aránya egyharmad körül alakulhat, de az általános iskolai végzettségük esetében

meghaladhatja az 50 százalékot. Esetükben nemcsak az a veszély fenyeget, hogy ha akarnának, sem tudnának nyugdíjba menni, hanem nagyon alacsonynak ígérkezik a várható nyugdíjösszegük is: a diplomások esetében becsült értéket száznak véve, nem fogja meghaladni a 40 százalékot.

Mindez fokozatosan aláássa az öregségi nyugdíjrendszernek az elmúlt húsz évben kialakult szociális, illetve munkanélküli-segélyezési funkcióit, hiszen éppen a legrosszabb helyzetben lévő rétegek esetében zárja el a munkapiacról való menekülés útját. Ahogy a szocializmus éveiben – szinte mindenki által – felhalmozott hosszú szolgálati idő a teljes foglalkoztatás megroppanása után még hosszú ideig nyitva tartotta ezt a kaput, úgy fogja – nagy késéssel – bezárni azt a rendszerváltás után állandósult, rendkívül alacsony foglalkoztatási szint és az iskolázatlan rétegek nyomott bérszínvonala.

A változások egyfelől soha nem látott nyomás alá fogják helyezni a rokkantnyugdíj-rendszert. A rokkantossági eljárás szigorítása *ezt* a problémát önmagában nem oldhatja meg, legfeljebb más szociális ellátó rendszerek felé terelheti a munkalehetőség és öregségi nyugdíj hiányában rokkantnyugdíjért folyamodókat. Itt olyan típusú aktív rehabilitációs politikára van szükség, mint amit a Közelkép 6. fejezete mutat be – és versenyfutásra az idővel. Másfelől, az itt röviden felidézett fejlemények sürgetővé teszik a döntést, hogy az öregségi nyugdíjrendszer hogyan kezelje az elégtelen jogosultság és a nagyon alacsony nyugdíjak kérdését: integrálja-e azt a rendszerbe alapnyugdíj vagy minimálnyugdíj formájában, vagy utalja az öregkori szociális segélyezés hatáskörébe.

6. A TÉNYEKEN ALAPULÓ SZAKPOLITIKA MŰKÖDÉSE EGY FOGLALKOZTATÁST ÖSZTÖNZŐ PROGRAM PÉLDÁJÁN⁶³

SCHARLE ÁGOTA

Az 1970-es évek óta közel háromszorosára nőtt a rokkantsági ellátásban részesülők száma, és 2001-ben már elérte a munkaképes korú népesség 7,5 százalékát. A nehézipar leépülése után kevés munkalehetőséget kínáló vidékeken az átlagosnak a dupláját is eléri a rokkantellátásban részesülők aránya, és számukra ez legtöbbször a munkaerőpiac végleges elhagyását is jelenti. A kormány már jelentős sikereket ért el a munkanélküliség és a segélyfüggőség csökkentésében, de a rokkantsági ellátást kapók munkapiaci esélyeiben nem történt javulás.

Ez a nagy-britanniai helyzetkép a magyar olvasó számára is ismerős lehet. Ebben a fejezetben azt mutatjuk be, hogy a brit kormányzat hogyan válaszolt egy ilyen helyzet támasztotta kihívásra, és ennek a példának a segítségével áttekintjük a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal gyakorlatát. Végül felhívjuk a figyelmet a magyar gyakorlatból jellemzően hiányzó néhány lépésre és a hatékonyabb kormányzati működést segítő kezdeményezésekre is.

6.1. A hatékony kormányzat és a tényeken alapuló szakpolitika

Nagy-Britanniában a kormányzati döntéshozók és a kutatók együttműködése jelentős múltra tekint vissza, és az 1997-ben Tony Blair vezetésével hatalomra kerülő munkáspárti kormány új, a korábbinál is erősebb hangsúlyt adott ennek az együttműködésnek. Az 1999-ben bejelentett modernizációs programban a kormány deklarálta: a rövid távú kényszerekre reagáló intézkedések helyett arra törekszik, hogy valódi eredményeket hozó szakpolitikákat dolgozzon ki a kormányzati tevékenység minden területén. Ennek egyik legfőbb eszközeként pedig a tényeken alapuló döntéshozatal megerősítését jelölte meg (*Davies–Nutley–Walter, 2003*).

A kormányzati működés hatékonyságának javítása az utóbbi évtizedben egyre több figyelmet kap az Európai Unióban, nemzetközi szervezetekben és egyes országokban is.⁶⁴ A *better regulation* (jobb kormányzást!) kezdeményezések különösen erősek Nagy-Britanniában, Írországból és a skandináv

63 A fejezet *Cseres-Gergely Zsombor* segítő közreműködésével készült.

64 Egy 2007 júniusában szervezett nemzetközi konferencián az Európai Bizottság, az OECD, a Világbank és az ENSZ képviselői közös nyilatkozatot adtak ki, melyben többek között arra hívják fel a kormányokat, hogy minden területen segítsék a tényeken alapuló döntéshozatali kultúra elterjedését, és leszögezik, hogy a transzparens és felelős kormányzati döntéshozatal jelentősen hozzájárul a jólét növekedéséhez (*Istanbul..., 2007*).

országokban. A felesleges jogszabályok kigyomlálásától a rendszeresített hatásvizsgálatokig terjedő kezdeményezésekben az a közös, hogy a hatékonyság javítására keresnek módszereket, és ezeket igyekeznek beépíteni a napi döntéshozatali folyamatokba és a működésbe.

Nagy-Britanniában a miniszterelnöki hivatal 1999-ben publikált két jelentése fogalmazta meg a kormányzati működés modernizálásának szükségességét és alapvető lépéseit (*Bullock–Mountford–Stanley, 2001*). A *Szakértői döntéshozatal a 21. században* című jelentés megállapítja a modern politikaalkotás kilenc jellemzőjét: nyitott, kreatív, előretekintő, tényeken alapul, befogadó, együttműködő, tanul, értékkel és felülvizsgál (*Cabinet, 1999*). A hatékony döntéshozatali folyamatban rendszeresen felülvizsgálják és értékelik a bevezetett eszközök működését, leszűrik és mások számára is hozzáférhetővé teszik a tanulságokat, és ennek megfelelően javítják az eszközöket. A teljes folyamatban igyekeznek a lehető legpontosabb információkra támaszkodni: adatokra és kutatási eredményekre, az érintettek és a szakmai szervezetek véleményére. És végül, a döntés-előkészítéstől a megvalósításig törekednek a kormányzati intézmények együttműködésére.

A brit modernizációs programban a tényeken alapuló döntéshozatal különösen nagy hangsúlyt kapott. A miniszterelnöki hivatal, a pénzügyminisztérium, a számvevőszék és a nemzeti kutatási tanács felügyelete alatt új egységeket és munkacsoportokat hoztak létre, amelyek a szervezeti kultúra és a szakértői kapacitások egy-egy területének fejlesztését kapták feladatul. Képzéseket szerveztek a kormányzati szakértők és a szakpolitikusok számára, országos politikai kampányt indítottak a tényeken alapuló szakpolitika megismertetésére és népszerűsítésére, új formákat vezettek be a tárcaközi szakértői munkacsoportok működtetésére, szakértők kölcsönzésére és a külső kutatókkal való együttműködésre. Létrehoztak egy módszertani központot is, ami koordinálja a módszertani fejlesztéssel foglalkozó tudományos kutatóhelyek együttműködését. Mindez jogszabályi változásokban is megjelent, és a kormányzati döntés-előkészítésben következetesen érvényesítik azt az előírást, hogy a szakpolitikai döntéseket tényekkel kell indokolni és a háttér tanulmányokat nyilvánosságra kell hozni (*Bullock–Mountford–Stanley, 2001*).

6.2. A brit *Munkához vezető utak* program

Az új szemléletű kormányzás működését és eredményességét is jól példázza az a folyamat, ahogy 2002-ben elindították a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatását segítő, *Munkához vezető utak* elnevezésű programot. Ez a siker nemcsak a program jól kidolgozott szerkezetén múlt, hanem a bevezetés módján is: azon a folyamaton, amelyben az első kipróbálást fokozatos bővítés és minden lépésben alapos eredménymérés – és ha kellett, korrekció – követték.

A zöld könyv – helyzetkép, megoldási javaslatok és társadalmi vita

A *Munkához vezető utak* program előkészületeiről zöld könyvben⁶⁵ számolt be a brit szociális és munkaügyi minisztérium (DWP, 2002). A zöld könyv helyzetképet adott a megváltozott munkaképességű népesség aktivitásáról, áttekintette a meglévő foglalkoztatásösztönző program tapasztalatait, és megállapította, hogy az más programokhoz képest nem hozott jelentős eredményeket, mivel nem sikerült érdemben növelni a célcsoport foglalkoztatását. Utolsó fejezetében a könyv vázolta azt a tervezett új programot is, amitől az eredményesség javulását várták.

Az 1997-ben hivatalba lépett kormány több célcsoport számára vezetett be foglalkoztatásösztönző programokat 1998-ban. A megváltozott munkaképességűek ösztönzését – az általános munkaerőpiaci programokon túl – három eszközzel igyekeztek növelni:

1. a rokkantsági ellátásért folyamodóknak a munkavállalási lehetőségeket feltáró interjúknál részt venniük az első igénylőkor, és utána legalább három évenként;

2. az aktívan munkát keresőket kifejezetten a megváltozott munkaképességűekre specializált munkaközvetítők segítik;

3. az 50 év feletti, fél vagy teljes munkaidőben tartósan munkát vállalók egy évig, a képzésben részt vevők 1 hónapig kiegészítő támogatást kaphatnak.

A 2002. évi zöld könyv megállapította, hogy bár 1999 és 2002 között a népesség egészében nőtt a foglalkoztatás, és csökkent a munkanélküliség, eközben nőtt a rokkantsági ellátásban részesülők száma, akik átlagosan nyolc évig maradnak az ellátásban,⁶⁶ és többségük ezalatt nem dolgozik. A foglalkoztatási program működését vizsgálva, arra a következtetésre jutott, hogy a korábbihoz képest ugyan több segítséget kapnak az egészségi problémával élők a munkába álláshoz, de az nem kellően célzott, és nem elegendő mértékű.

A munkaügyi szervezet szolgáltatásai elegendők az átlagos, éppen szorult helyzetbe került munkanélküliek számára, de a rokkantellátásra jelentkezők ennél többet igényelnek. A megromlott egészségi állapothoz a legtöbb esetben más hátrányok is társulnak: alacsony iskolázottság és alapvető készségek (olvasás, kommunikáció, eligazodás) hiánya vagy gyengesége. Az ilyen esetekben személyre szabott segítségre van szükség, ami kezdetben segít pótolni, később pedig megtanulni a hiányzó készségeket. A segítségen túl szorosabb ellenőrzésre is szükség van: az egyik leggyakrabban hiányzó képesség ugyanis maga a motiváció, amit gyakori számonkéréssel és anyagi ösztönzőkkel lehet erősíteni.

Az 1998-ban bevezetett program több ponton is javításra szorult: a háromévenként előírt kötelező interjú nem elég gyakori, a kirendeltségek munkatársai nem eléggé képzettek a speciális ügyfélkör ellátására, a munkaközvetítők nem tájékozottak kellőképpen a megfelelő állásajánlatokról, a programok

65 Nagy-Britanniában zöld könyvnek nevezik a kormányzati intézkedéseket előkészítő vitanyagokat, amelyben vázolják az orvosolni kívánt problémát és az arra adható megoldásokat. A zöld könyv a tágabb szakmai közönségnek szól, így részletes adatokat és háttérszámításokat is tartalmaz, de a nyelvezete közérthető.

66 A rokkantsági ellátásban részesülők munkavégző képességét háromévenként felülvizsgálják és végleges jogosultságot kevesen szerezhetnek.

nincsenek eléggé összehangolva és nem is fednek le minden felmerülő problémát. E hibák kijavítása érdekében a 2002. évi költségvetés pótlólagos forrásokat irányzott elő új eszközök kipróbálására.

A zöld könyvet 2002. november 20-án hozták nyilvánosságra a DWP internetes honlapján, és 2003. február 10-ig adtak lehetőséget a javaslatok társadalmi vitájára. A könyv javaslatait számos szakmai és érdekvédelmi szervezet észrevételezte – a fogadtatása általában pozitív volt. A minisztérium 2003 júniusában hozta nyilvánosságra válaszáat: ebben összefoglalta a főbb észrevételeket, és bemutatta, hogy ezek nyomán hogyan változtat az eredeti programterven (DWP, 2003).

Az új program felépítése

A *Munkához vezető utak* zöld könyvben felvázolt új programja négy fő elemről áll: 1. a rokkantsági ellátásra jogosultakkal interjút készítenek, és egy szűrőprogram segítségével megállapítják, hogy szükségük van-e a program által nyújtott speciális segítségre 2. akinek ez szükséges, az további interjúkon vesz részt, ahol megbeszélik a munkába állás érdekében tett és még szükséges lépéseket; 3. sokféle, a foglalkoztathatóságot és a munkához jutási esélyek javítását célzó program közül kiválasztják a támogatott számára leginkább megfelelőket; és végül: 4. a munkába állók a korábbinál több anyagi ösztönzést kapnak (Riddell–Banks–Tinklin, 2005).

Az új program nagyrészt a már 1998-ban bevezetett aktív eszköz rendszerére épül, a változtatásokat a korábbi programértékelések alapján dolgozták ki. Az újítások többsége a kirendeltség ügymenetét, a szolgáltatások időbeli ütemezését, illetve a szakemberek közti együttműködés javítását célozta.

A rokkantsági ellátást igénylők megmaradt képességeit és egészségi állapotát egy többlépcsős, összesen általában 12 hétig tartó vizsgálatban mérik fel, és ennek alapján döntenek a jogosultságról. Az ellátásra jogosult, de munkavégzésre képes munkanélküliek az igénylést követő 8. héten egy álláskeresésre összpontosító interjún vesznek részt.

Az első aktiváló interjút tehát nem az igénylés alkalmával, hanem két hónappal később tartják: ezáltal az emberek figyelmét nem az köti le, hogy mi lesz kérelmük eredménye, így jobban képesek koncentrálni a munkavállalással járó feladatokra. A képességfelmérést pedig több részletben, fokozatosan végzik el – úgy, hogy a részeredmények alapján már elindulhasson az aktiválási program. Korábban ugyanis a képességfelmérés eredménye csak hat hónap alatt készült el, és ezalatt az ügyfelek nem kerestek munkát.

Az igénylés alkalmával az ügyfelek kérdőívet töltenek ki: válaszaikat egy számítógépes program értékeli, és megállapítja, hogy milyen valószínűséggel tudnának egy éven belül elhelyezkedni a programban kapott segítség nélkül. A további interjúkon csak annak kell kötelezően részt vennie, akinél alacsony esélyeket mutat ki a szűrés – a többiek önkéntes alapon kaphatnak további

szolgáltatásokat. A továbbiakban négyhetente hívják be még öt alkalommal az ügyfelet, és megbeszélik az álláshoz jutás érdekében tett lépéseit.

Az elhelyezkedési esélyt mérő kérdőív az aktív eszközök célzását javítja: azok kapnak több figyelmet, akik külön segítség és ösztönzés nélkül kevés eséllyel térnének vissza a munkaerőpiacra. A korábinál gyakoribb interjúk célja ket-tős: egyrészt segítenek felderíteni és megoldani a munkába állás akadályait, másrészt folyamatosan ellenőrzik a munkakészséget. Az interjúkon kötelező a megjelenés, és annak elmulasztása esetén csökkentik a segélyösszeget.

A rokkantsági ellátásban részesülő új ügyfél számára személyes tanácsadót (esetgazdát) jelölnek ki, aki a program teljes ideje alatt foglalkozik vele. A tanácsadók segítenek kiválasztani az ügyfél számára megfelelő munkába állást segítő szolgáltatásokat. Ezeket 16 csomagba rendezték, s a munkavállalást akadályozó tipikus élethelyzetek vagy problémák szerint kínálnak munkakipróbálást, internetes hozzáférést, állásinterjú-tréninget, szakmai átképzést, életvezetési tanácsadást vagy más szolgáltatásokat. A megváltozott munkaképességű ügyfelek számára új, egészségiállapot-kezelő (*condition management*) tréningeket fejlesztettek ki: ezek a 6–13 hetes tréningek ahhoz adnak segítséget, hogy a rossz egészségi állapot vagy rokkantság fizikai terheit (például a fájdalmat) megtanulják kezelni.

A munkanélküli- és a rokkantsági ellátás adminisztrációját egyazon intézmény, a kibővített feladatkörű munkaügyi kirendeltségek (*Jobcentre Plus*) végzik, de számos szolgáltatást nonprofit vagy forprofit szervezetekkel kötött szerződésekkel biztosítanak. A munkatársakat felkészítik a megváltozott munkaképességű munkavállalók szerteágazó problémáinak felismerésére és az ezekre megfelelő megoldást nyújtó programok kiválasztására.

Az anyagi ösztönzés megerősítését szolgálja, hogy a heti legalább 16 órás munkában elhelyezkedők 1 évig kisebb összegű (heti 40 font, a minimálbér 20 százaléka) keresetkiegészítést kapnak (adójóváírás formájában), ha keresetük nem éri el az évi bruttó 15 000 fontot (a minimálbér másfélszeresét). A foglalkoztatási esélyeket javító programok résztvevői heti 20 fontos kiegészítő támogatást kaphatnak (például a közlekedési kiadások kompenzálására). A jóváírást nem az adórendszeren keresztül, visszatérítés formájában kapják meg, hanem közvetlenül a kirendeltségtől.

A program kipróbálása, értékelése és fokozatos kiterjesztése

A *Munkához vezető utak* program első, kísérleti változatát 2003 októberében vezették be három olyan munkaügyi kirendeltségen, ahol a körzeti munkanélküliségi ráta az országos átlagnál jóval magasabb volt (Derbyshire, Renfrewshire és Bridgend valaha mind ipari vidék volt). A kísérletben részt vevő kirendeltségeken az új belépőknek kötelező volt a részvétel, a rokkantellátásban már részesülők önkéntes alapon bekapcsolódhattak. Ezután fokozatosan vontak be újabb kirendeltségeket: 2004 áprilisában négy további körzetet. A

következő bővítés 2005 februárjában történt: ekkor a kísérleti kirendeltségeken minden rokkantellátásban részesülőre kiterjesztették a programot. 2005 októberében további négy kirendeltség csatlakozott, és 2006 januárjában a rokkantnyugdíjasok arányát tekintve legrosszabb helyzetű kirendeltségek (az alsó harmad) mindegyikére kiterjesztették a programot.

A kísérletre az első évben 19 millió, a második évben 47 millió fontot költöttek. Ez utóbbi a megváltozott munkaképességűekhez kapcsolódó összes költségvetési kiadás 0,3 százalékának felel meg (*Parlament*, 2006).

2007 júniusában egy parlamenti interpellációra adott válaszában a munkaügyi tárca államtitkára elmondta, hogy a program már a kirendeltségek 40 százalékában működik (*Flint*, 2007). A további kiterjesztést magán- és non-profit intézmények bevonásával, szerződéses alapon kívánják megvalósítani. A pályázati kiírásokat két hullámban indítják el: 2007 végéig még 15, 2008 áprilisáig pedig a maradék 16 körzetben is hozzáférhetőek lesznek a programban nyújtott szolgáltatások. Hat magánszolgáltatóval 2007 szeptemberében már megkötötték a szerződést. A már ellátásban részesülők számára a programba belépés önkéntes, az új igénylők számára kötelező. A mindenkire kiterjedő kötelező részvétel tesztelését 2005-ben kezdték el hét kirendeltségen.

A minisztérium saját felméréseket készít, és az erre a célra felállított értékelési adatbázis alapján követi a program eredményeit. Az adatbázist több adminisztratív adatforrásból állították össze: szerepelnek benne a kirendeltségek adatai a regisztrált munkanélküliekről és aktív eszközökben résztvevőkről, a jóléti ellátásokban részesülők regiszterének adatai, a szűrőprogram adatai, valamint a régi (még működő) rokkantellátási program résztvevőinek adatai. Az adatbázisban mindenki szerepel, aki belépett a programba, és követni lehet a részvételük minden fázisát.

A programértékelések többségét egy független kutatóintézetekből álló konzorcium végzi. Az első értékelést a *National Centre for Social Research (NatCen)* kutatói készítették 2004 elején, kvalitatív módszerekkel (*Dickens–Mowlam–Woodfield*, 2004). Ennek az volt a célja, hogy gyorsjelentést adjon a kísérlet első fázisának (az első három kirendeltség) tapasztalatairól, és azonosítsa a megvalósítás során felmerülő problémákat. A kutatók interjúkat készítettek a kirendeltségek munkatársaival, a programban részt vevő külső szakértőkkel és az ügyfelekkel. Összegyűjtötték az érintettek véleményét és javaslataikat is, hogy miként lehetne javítani a programot. Mindezek alapján ajánlásokat tettek a program módosítására a kirendeltségi esetgazdák továbbképzését, a kellő ellátási kapacitás biztosítását, az egyéni problémákat felmérő szűrőprogram minőségét, illetve a segítő és a számon kérő program-elemek világosabb összhangját illetően.

A második értékelés, amelyet három kutatóintézet közösen készített, a kísérleti program résztvevőinek (az ügyfeleknek) a viselkedését elemezte követéses vizsgálat alapján (*Corden–Nice–Sainsbury*, 2005). Felmérték a munkához,

az előírt interjúkhoz való viszonyulásukat, és azt is, hogy milyen mértékig vették igénybe a programban kínált új szolgáltatásokat. Ennek alapján értékelték a program hatását a munkába állási esélyek javulására, és azonosították azokat a területeket, ahol módosításra van szükség.

2004 és 2007 között összesen 11 felmérés készült, különböző módszerekkel: az első kvalitatív interjúk után nagyobb mintás kvantitatív adatfelvételek is készültek, és felhasználták a minisztérium adminisztratív adatait is. Az eltérő régióban és eltérő időben indított kísérleti fázisok jó lehetőséget adtak a külső hatások és a program hatásának szétválasztására (*Blyth, 2007*).

Az értékelések a program minden részletére és a sikerét befolyásoló számos tényezőre kiterjedtek. Vizsgálták a különféle orvosi vizsgálati módszerek tanulságait, a segélyért folyamodók szűrésének módszerét, a segély megvonásának hatását, az idősek munkavállalásának körülményeit, a tanulási nehézségekkel küzdő emberek felnőttkori oktatásának kérdéseit, az idős emberek ambícióit és attitűdjeit, a rokkantsággal kapcsolatos attitűdöket, az integrált szolgáltatásnyújtás sajátosságait, a szerződéses nonprofit szolgáltatók motiválásának költségeit és hasznait, a kirendeltségek által kifizetett adójóváírás tapasztalatait, a nyugdíjasoknak nyújtott támogatások kifizetésének technikáit, a betegállomány és munkavégzés közötti mozgásokat, a munkaadók és a tartós betegséggel küzdők viszonyát, valamint az önfoglalkoztatásban rejlő lehetőségeket.

A legutóbbi értékelés 2007 júniusában készült el, a programba 2004-ben belépő ügyfelek kérdőíves felmérése és adminisztratív adatok alapján (*Bewley–Dorsett–Haile, 2007*). A többváltozós elemzés eredménye szerint a program a belépés után másfél évvel 7,4 százalékponttal növeli a sikeresen elhelyezkedők arányát. Az első félévben 6,3 százalékponttal nőtt a kiáramlás a támogatásból, de ez a hatás másfél év után már csak 1,5 százalékpontot ért el. A foglalkoztatás elsősorban azok között nőtt, akik kiléptek a támogatásból. A program 10,8 százalékponttal csökkentette a napi tevékenységeket súlyosan korlátozó egészségügyi problémák előfordulását is.

Nyilvánosság és szakmai kapcsolatok

A brit szociális és munkaügyi minisztérium minden év végén a honlapján (<http://www.dwp.gov.uk>) publikálja az összes elkészült (belső és külső kutatók által készített) kutatást eredeti terjedelemben, és legfeljebb négy oldalas kivonat formájában is. A *Munkához vezető utak* elnevezésű programról külön összefoglalót publikáltak, ami összegzi az eddigi vizsgálatokat és a főbb eredményeket (*Blyth, 2007*). A programértékelések eredményéről műhelytanulmányokban és szakmai folyóiratcikkekben is beszámoltak az értékelést végző kutatók, a tanulmányok letölthetők a minisztérium és a kutatóintézetek honlapjairól. A nyilvánosság többféle célt szolgál: egyrészt elősegíti, hogy a kutatási eredményekben megtestesülő tudás, illetve a következtetések és ta-

nulságok a közigazgatás és a tudományos közösség egésze számára hozzáférhetőek legyenek. Másfelől arra is ösztönzést ad, hogy a kutatások jó minőségben készüljenek el. Végül, a sajtó és a szélesebb közönség számára is kezelhető, rövidebb összefoglalók révén tudják elérni, illetve növelni a minisztériumi célok és szakpolitikák társadalmi támogatottságát.

A jó minőség és a stabil kapcsolatok kiépítése érdekében erős versenyhelyzetben kiválasztott szereplőkkel, de több évre kötnek szerződést kutatások elvégzésére. A minisztérium 2003-ban kutatási keretmegállapodási rendszert vezetett be, a külső kutatási megrendelések egyszerűbb és egységes kezelésére. A keretmegállapodás lehetővé teszi, hogy a kisebb kutatásokra nem kell egyenként közbeszerzési eljárást indítaniuk. A kutatómegrendelési stratégiának az is része, hogy néhány kutatóintézet esetében a működés finanszírozásához is hozzájárulnak. Ennek az az előnye, hogy a támogatott intézet a hosszú távú együttműködés során egyre jobban megérti a megrendelő igényeit, ugyanakkor megvan az a veszélye is, hogy a támogatást nehezebb visszavonni, amikor a minisztérium igényei változnak, és más intézetek szakértelmére lenne szüksége. A minisztérium társadalomtudományi kutatási részlegének vezetője szerint ez az együttműködés akkor eredményes, ha jól körülhatárolt tevékenységekre szorítkozik (*Bridgwood, 2003*).

A kutatások megrendeléséért felelős részlegek vezetőinek általában kutatóhelyen szerzett tapasztalata is van: a társadalomtudományi kutatási részleg egyik kutatási főtanácsosa például korábban a sussexi egyetem foglalkoztatási intézetében, a statisztikai hivatal lakosságiadat-gyűjtés módszertani részlegén és a miniszterelnöki hivatal szakpolitikai értékelés módszertani csoportjában is dolgozott.

A minisztérium maga is alkalmaz kutatókat, és arra is lehetőséget ad, hogy alkalmazottai 3–12 hónapig kihelyezett munkavégzés keretében egyetemi vagy más kutatóhelyen dolgozzanak (*Bridgwood, 2003*). Ugyanígy, a DWP is fogad más közigazgatási intézményektől vagy kutatóhelyektől időlegesen áthelyezett kutatókat és szakértőket. A minisztérium önálló elemző osztálya a szervezet egésze számára nyújt méréssel, módszertannal, elemzéssel kapcsolatos szolgáltatásokat. Ez a részleg kezeli a minisztérium kutatási költségvetését, és folyamatosan több tucat külső kutatási programot irányít. A minisztérium nemcsak másodelemzéseket vagy viszonylag kisméretű adatfelvételeket rendel meg, hanem olyan nagyléptékű vállalkozásokban is részt vesz, mint a több tízezer főt felkereső ELSA (English Longitudinal Survey of Aging), az angol öregedésvizsgálat.

6.3. Tanulságok a magyarországi gyakorlat számára

A magyar foglalkoztatáspolitikai művelői általában szakterületüket alaposan ismerő szakemberek, és elkötelezettek a szociális biztonságot nyújtó és egyben munkavállalásra ösztönző hatékony jóléti rendszer mellett. Törekednek

arra, hogy a munkaügyi intézmények szolgáltatásai jól működjenek, és megvan bennük a nyitottság a kutatási eredmények felhasználására – ennek ékes bizonyítéka maga a Munkaerőpiaci Tükör kiadványa. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat honlapján egyre több a friss és releváns információ, az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) pályázatai innovatív kísérleti programokat finanszíroznak. A minisztérium saját kutatóintézetet működtet, szakértői törekednek arra, hogy a szakpolitika számára is felhasználható kutatások készüljenek, és a szakmai döntések előkészítésébe gyakran vonnak be kutatókat is.

Az elmúlt tizenöt évben a foglalkoztatáspolitikai eszközök mégsem értek el érdemi javulást az aktivitás növekedésében. Ennek egyik legfőbb okát abban látjuk, hogy a szakpolitika mai működésében kevés figyelmet kap négy funkció, ami nélkül – legalábbis a brit modellben – a hatékony döntéshozatal nem képzelhető el. A hatékony döntéshozatal tényeken alapul, tanul, értékkel és felülvizsgál. Értékeli az elért eredményeket, azonosítja a hibákat, mások számára is hozzáférhetővé teszi a tanulságokat, új, jobb megoldásokat próbál ki, és javítja a meglévőket.

A tanulást hangsúlyozó döntéshozatali modellnek minden része fellelhető a magyar szakpolitikában is, de nem áll össze egyetlen folyamattá. Általában jellemző a kormányzati működésre, hogy a döntések előzetes hatásvizsgálata formális vagy hiányzik, és a döntések eredményeit utólag nem ellenőrzik (OECD, 2007b; Kovácsy, 2005).⁶⁷ A foglalkoztatáspolitikai eszközökről sem készül rendszeres eredménymérés, az eszköztárból nem kerülnek ki a sikertelennek bizonyult programok (Gere–Szellő, 2006). A kísérleti programokról nem készül áttekintés, ami azonosítaná a legjobb gyakorlatokat, vagy ha készül, nehezen jut el más felhasználókhoz, és a megfelelő gyakorlatok nem terjednek el országos szinten (FRSZ, 2006). Az elkészült mérések és értékelések vagy egyáltalán nem publikusak, vagy elszórtan, különböző intézmények honlapjain vagy más, nehezebben hozzáférhető formában kerülnek nyilvánosságra.

⁶⁷ A kormányprogramban megjelenik a kormányzás minőségének javítása, mint cél, és 2005 óta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban, illetve az Államreform Bizottságban működnek is szakértői csoportok, illetve osztályok amelyek a minőségi jogalkotással és a jobb kormányzás elterjesztésével foglalkoznak. Az eredménymérés és értékelés követelménye hangsúlyosan megjelenik az Új Magyarország fejlesztési tervben is. A gyakorlatra azonban mindennek még kevés hatása volt.

A megváltozott munkaképességű munkanélkülieknek nyújtott új rehabilitációs szolgáltatások és ellátások rendszerében is sok olyan elem van, ami a brit programban már sikeresnek bizonyult. Rendelkezésre áll a megmaradt képességekre összpontosító mérési eljárás, vannak tapasztalatok az ügyfelek szűrésére alkalmas eszközökről, és arról is, hogy milyen speciális szolgáltatásokra van szüksége a megváltozott munkaképességű ügyfeleknek, és hogyan működhet a sikeres munkahelyi rehabilitáció (Juhász, 2004, Busch, 2006, Dávid–Móricz–Szauer, 2007). A kirendeltségek, az önkormányzatok és a nonprofit szolgáltatók közti együttműködésre is vannak jó példák (HEFOP, 2005, Progress, 2005, FRSZ, 2006). Rendelkezésre állnak a pontos mérésre alkalmas adatgyűjtési keretek és az értékelési módszerek is (Kézdi, 2004).

A brit tapasztalatok szerint a sikerhez három további lépésre volna szükség. Először, szisztematikusan össze kellene gyűjteni és értékelni az eddigi kísérletek és a már országosan működő programok eredményességét, azonosítani, hogy a sikeres programok mitől működnek jobban, mint a sikertelenek, kiválasztani a legjobb megoldásokat, és mindezt egy összegző tanulmányban nyilvánosságra hozni és megvitatni a szakmai közösséggel. A második lépésben a vitában felmerült észrevételek és javaslatok alapján már össze lehet állítani a megváltozott munkaképességűek új ellátórendszerét, amelyben összekapcsolódnak az eddig külön fejlesztett programelemek, és előáll egy egységes rendszer amely a regisztrációtól a szűrésen át a munkában tartó szolgáltatásokig követi az ügyfél útját, és támogatja a tartós visszatérést a munkapiacra. A harmadik lépésben meg kellene tervezni az új ellátórendszer kipróbálását és értékelését, majd a tanulságok alapján módosított rendszer fokozatos bevezetését országos szinten. Ennek része az is, hogy a kísérleti rendszer működéséről folyamatosan információt gyűjt a minisztérium, külső kutatóknak is megbízást ad az értékelésre, és honlapján folyamatosan tájékoztatást ad az eredményekről. Az Európai Unió bőségesen biztosít forrásokat az ilyen jellegű szakpolitikai feladatokra, így azt reméljük, hogy a magyar szakpolitika hamarosan megteszi ezeket a sikerhez elvezető további lépéseket.

HIVATKOZÁSOK

- ÁBRAHÁM ÁRPÁD–KERTESI GÁBOR (1996): A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon. A foglalkoztatási diszkrimináció és az emberi tőke váltakozó szerepe. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.
- ACEMOGLU, D.–SHIMER, R. (1999): Efficient unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, Vol. 107. No. 5. 893–928. o.
- ÁSZ (2002): A foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzése. Az Állami Számvevőszék 0226. számú jelentése. Budapest, 2002. július.
- AUGUSZTINOVICS MÁRIA (szerk.) (2000): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. *Közgazdasági Szemle Alapítvány*, Budapest.
- AUGUSZTINOVICS MÁRIA (és szerzőtársai) (2002): The Hungarian Pension System Before and After the 1998 reform. Megjelent: FULTZ, E. (szerk.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. ILO, Budapest.
- AUGUSZTINOVICS MÁRIA–KÖLLŐ JÁNOS (2007): Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970–2020. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz. 529–559. o.
- BASS LÁSZLÓ–DARVAS ÁGNES–SZOMOR ÉVA (2007): Gyermeknevelési szabadságok és gyermekintézmények. Mi a jó a gyermekeknek, mit szeretnének a szülők? MTA Közgazdaságtudományi Intézet, kézirat.
- BERGER, L. M.–HILL, J.–WALDFOGEL, J. (2005): Maternity leave, early maternal employment and child health and development in the US. *The Economic Journal*, 115. (február), F29–F47.
- BEWLEY, H.–DORSETT, R.–HAILE, G. (2007): *The impact of Pathways to Work*. Department for Work and Pensions Research Report, No. 435. június 14.
- BIBŐ ISTVÁN (1990): *Különbség*. Bethlen Gábor Kiadó–Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Budapest.
- BLOOM, D.–MICHALOPOULOS, C. (2001): *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income. A Synthesis of Research. Manpower Demonstration Research Corporation*. New York–Oakland.
- BLYTH, B. (2007): Pathways to work performance summary. DWP http://www.dwp.gov.uk/asd/workingage/pathways2work/pathways_perf_0507.pdf.
- BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2005): *Munkanélküli-ellátás és társvizsgálati Magyarországon*. KTI Könyvek, 3. sz. MTA KTI, Budapest.
- BÓDIS LAJOS–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2004): *A munkanélküli-ellátás indokoltasági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készségellenőrzésének hatásairól*. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, BWP, 2004/6.
- BOZÓKI ANDRÁS (1993): Racionalizálható-e a csoda? Könyvek a rendszerváltásról. *Politikatudományi Szemle*, 2. évf. 3. sz. 165–188. o.
- BÖRSCH-SUPAN, A.–KOHNZ, S.–SCHNABEL, R. (2001): Micro Modelling of Retirement Decisions in Germany. Kézirat.
- BRIDGWOOD, A. (2003): Commissioning Research in SRA News. *Social Research Association*, november, 6–7. o.
- BULLOCK, H.–MOUNTFORD, J.–STANLEY, R. (2001): Better Policy-Making. Policy Studies Directorate, Centre for Management and Policy Studies, Cabinet Office, London. 2001 November, <http://www.policyhub.gov.uk/docs/betterpolicymaking.pdf>.
- BURNIAUX, J.–DUVAL, R.–JAUMOTTE, F. (2004): *Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 371. OECD Publishing.
- BUSCH IRÉN (2006): Az ügyfelek kategorizálásának előrehaladása az ország kísérleti kirendeltségein. *Munkaiügyi Szemle*, 7–8. sz. 63–65. o.
- CABINET (1999): Professional policy making for the twenty first century. Report by the Strategic Policy Making Team, Cabinet Office, London, szeptember <http://www.policyhub.gov.uk/docs/profpolicymaking.pdf>.
- CARNEIRO, P.–HECKMAN, J. (2003): *Human Capital Policy*. NBER Working Paper, 9495.
- CORDEN, A.–NICE, K.–SAINSBURY, R. (2005): Incapacity Benefit Reforms Pilot. Findings from a longitudinal panel of clients Research Report No. 259. 2005 július <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rrep259.pdf>.
- CSEREHÁT (2007): A Kisközösségek sikerei a Cserehátton. Konferenciakiadvány, Budapest, 2007. május 11. www.cserehat.hu.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2005): *Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok*. PM Kutatási Füzetek, 13. május.

- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2007): A magyarországi munkapiac a rendszerváltás utáni 15 évben – stilizált tények áramlási adatok alapján. MTA KTI, kézirat.
- CSERNE PÉTER (2001): Csontos László: Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás. *Szociológiai Szemle*, 2. sz. 113–119. o.
- CSONTOS LÁSZLÓ (1995): Fiskális illúziók, döntésemélet és az államháztartási rendszer reformja. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 1118–1135. o.
- DARVAS ÁGNES–TAUSZ KATALIN (2002): A gyermekek szegénysége. *Szociológiai Szemle* 4. sz. 95–120. o.
- DÁVID ANDREA–MÓRICZ RITA–SZAUER CSILLA (2007): *Ígéretes gyakorlatok. Foglalkozási rehabilitációs példák Magyarországon*. Fogyatékosok Esélye Közalapítvány, Budapest.
- DAVIES H.–NUTLEY, S.–WALTER, I. (2003): Evidence based policy and practice: cross sector lessons from the UK. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Queen Mary, University of London, Working Paper, No. 9.
- DICKENS, S.–MOWLAM, A.–WOODFIELD, K. (2004): Incapacity Benefit Reforms. Early findings from qualitative research. National Centre for Social Research. 2004 szeptember <http://www.dwp.gov.uk/jad/2004/202rep.pdf>.
- DOWNES, A. (1957): *The Economic Theory of Democracy*. Harper, New York.
- DWP (2002) Pathways to Work. Helping people into employment. Department for Work and Pensions, HMSO 2002, London. <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2002/pathways/pathways.pdf>.
- DWP (2003): *Pathways to work. Helping people into employment. The Government's response and action plan*. Department for Work and Pensions, június.
- DWP (2006): *Green paper. A new delivery of Pathways to Work (focusing on Incapacity Benefit recipients)*. Department for Work and Pensions, London.
- ELLWOOD, D. T. (2000): Anti-poverty policy for families in the next century: from welfare to work – and worries. *Journal of Economic Perspective*, Vol. 14. No. 1. 187–198. o.
- FAZEKAS KÁROLY (2001): *Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok*. Budapest Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 2001/9.
- FAZEKAS KÁROLY (2002): *A tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon, 2000–2001*. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, BWO 2002/6.
- FERGE ZSUZSA–TAUSZ KATALIN (2002): Social Security in Hungary – a Balance Sheet after Twelve Years. *Social Policy and Administration*, Vol. 36. No. 2. 176–199. o.
- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. *Közpénzügyi Füzetek*, 18. sz.
- FLINT, C. (2007): Caroline Flint államtitkár válasza Mr. Clappison parlamenti interpellációjára. 2007. július. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070723/text/70723w0021.htm>.
- FMM (2006): Esély és értékteremtés közmunka programokkal 2006 – átfogó értékelés. Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- FRAZIS, H. J.–ROBINSON, E. L.–EVANS, T. D.–DUFF, M. A. (2005): Estimating gross flows consistent with stocks in the CPS. *Monthly Labor Review*, Vol. 128. No. 9. 3–9. o.
- FREY MÁRIA (2001): *A nők munkapiaci helyzete*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, január, 39. o.
- FREY MÁRIA (2002): A gyermeknevelési támogatásokat igénybe vevő és a családi okból inaktív személyek foglalkoztatásának lehetőségei és akadályai. Összefoglaló a HU9918-13 PHARE-program keretében végzett statisztikai kutatás zárótanulmányából, Budapest, szeptember.
- FREY, B. S.–STUTZER, A. (1999): Measuring Preferences by Subjective Well-being. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 155. 755–778. o.
- FREY, B. S.–STUTZER, A. (2002): What Can Economists Learn from Happiness Research? *Journal of Economic Literature*, Vol. 40. No. 2. 402–435. o.
- FRSZ (2006): Hungarian Research report on people with disability and employees with changed capacity for work. 2006. október 16. Foglalkozási Rehabilitációs Szolgálat, Szombathely.
- GÁBOR R. ISTVÁN–GALASI PÉTER (1981): *A „második” gazdaság. Tények és hipotézisek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- GÁBOS ANDRÁS (2003): A családtámogatási rendszer termékenységi hatásai – kutatási eredmények magyar adatokon, Megjelent: GÁL RÓBERT IVÁN (szerk.): *Apák és fiúk és unokák*. Osiris, Budapest, 66–83. o.
- GÁBOS ANDRÁS–GÁL RÓBERT IVÁN–KÉZDI GÁBOR (2005): Fertility effects of the pension system and other intergenerational transfers. Paper prepared for the 5th International Workshop of the Project on Intergenerational Equity (PIE), Tokió, március 10–12.
- GALASI PÉTER (szerk.) (2002): Munkakínálat. Közelkép. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA KTI, Budapest.
- GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY–NAGY GYULA (2003): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők*. OFA Kht., Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2003): A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére és elhelyezkedésére. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. 608–634. o.
- GERE ILONA (1997): A nyugdíjazás mint a munkanélküliség megelőzésének, levezetésének eszköze. *Munkaügyi Szemle*, 41. évf. 10. 13–16. o.

- GERE ILONA (2000): A megváltozott munkaképességű emberek bekapcsolása a munka világába. Szociális és Családügyi Minisztérium, kézirat.
- GERE ILONA –SZELLŐ JÁNOS (2006): A foglalkoztatási rehabilitáció fejlesztésének iránya és eszköztársere, II. rész. *Munkaügyi Szemle*, 2006. november. 31–35. o.
- GREGG, P.–WALDFOGEL, J. (2005): Symposium on Parental Leave, Early Maternal Employment, and Child Outcomes. Introduction. *Economic Journal*, 115. február, F1–F6.
- GREGG, P.–WASHBROOK, E.–PROPPER, C.–BURGESS, S. (2005): The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK. *Economic Journal*, 115. február, F48–F80.
- GYUKITS GYÖRGY (2000): A romák egészségügyi ellátásának szociális háttere Megjelent: HORVÁTH ÁGOTA–LANDAU EDIT–SZALAI JÚLIA (szerk.): *Cigánynak születni*. Új Mandátum, Budapest, 471–489. o.
- HABLICSEK LÁSZLÓ (2000): Kísérlet a roma népesség előreszámítására 2050-ig Megjelent: HORVÁTH ÁGOTA–LANDAU EDIT–SZALAI JÚLIA (szerk.): *Cigánynak születni*. Új Mandátum, Budapest, 243–276. o.
- HANKISS ELEMÉR (1986): *Diagnózisok*, 2. Magvető, Budapest.
- HARCSA ISTVÁN–KOVÁCHIMRE–SZELÉNYI IIVÁN (1994): A poszt szocialista átalakulási válság a mezőgazdaságban és a falusi társadalomban. *Szociológiai Szemle*, 4. sz. 15–45. o.
- HAVASI ÉVA (2005): A transzferjövendelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély*, 4. 66–86. o.
- HECKMAN, J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47. évf 1. sz. 152–161. o.
- HEFOP (2005): A társadalmi beilleszkedés elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével, valamint a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködési modelljének kidolgozásával című, Az Európai Szociális Alapból finanszírozott HEFOP 2.2.2-05/1. számú központi program. Budapest, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet–Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- HERCZOG MÁRIA (2007): A koragyermekkorai nevelés. Az oktatási és gyermekesély-kerekasztal számára készült tanulmány, <http://magyarorszagholnap.hu>.
- HOEM, J. M. (2005): Why does Sweden have such high fertility? Max Planck-Institut für Demografische Forschung, MDIPR Working Paper, 2005-009. Berlin, április.
- IGNITS GYÖRGYI–KAPITÁNY BALÁZS (2006): A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. *Demográfia*, 49. évf. 4. sz. 383–401. o.
- ISTANBUL... (2007): Istanbul Declaration. A *Measuring the Progress of Societies: World Forum on Statistics, Knowledge and Policy* konferencián részt vevő nemzetközi szervezetek (European Commission, OECD, Organisation of the Islamic Conference, United Nations, United Nations Development Programme, World Bank) által kiadott nyilatkozat. Isztambul, június 30.
- JAHODA, M.–LAZARSFELD, P. F.–ZEISEL, H. (1999): *Marienthal. Szociográfiai kísérlet a tartós munkanélküliség hatásairól*. Új Mandátum–Max Weber Alapítvány, Budapest.
- JÓZAN PÉTER (2001): *A századvég népesedési viszonyai és a századelő valószínű demográfiai forgatókönyve Magyarországon*. Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal, Budapest.
- JUHÁSZ FERENC (szerk.) (2004): *Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez*. Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségpénztár, Budapest
- KERTESI GÁBOR (2000): A cigány foglalkoztatás leépülése és szerkezeti átalakulása 1984 és 1994 között. *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 406–443. o.
- KERTESI GÁBOR (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradványok sokkja. *Szociológiai Szemle*, 2. 57–87. o.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (1997): Reálbérek és kereseti egyenlőtlenségek, 1986–1996, bérszerkezet átalakulása Magyarországon, I. rész. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 612–634. o.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2002): Labour Demand with Heterogeneous Labour Inputs after the Transition in Hungary, 1992–1999 – and the Potential Consequences of the Increase of Minimum Wage in 2001 and 2002. Budapest Working Papers on the Labour Market. BWP 2002/5.
- KÉZDI GÁBOR (2004a): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései*. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 2004/2.
- KÉZDI GÁBOR (2004b): Iskolázottság és keresetek. Megjelent: Varga Júlia (szerk.): *Oktatás és munkaerőpiac. Munkaerőpiaci Tükör*. 2004. MTA KTI–OFA, Budapest. 43–49. o.
- KÉZDI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2000) Életkor szerinti kereseti arányok a rendszerváltás előtt és után. Megjelent: KIRÁLY JÚLIA–SIMONOVITS ANDRÁS–SZÁZ JÁNOS (szerk.): *Racionalitás és méltányosság*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.
- KOLTAYNÉ KÓRÓDI TÜNDE (2001): A munkanélküli-járadék indokoltasági feltételei. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2001*. MTA KTI OFA, Budapest, 91–97. o.
- KORNAI JÁNOS (1983): *Ellentmondások és dilemmák*. Magvető, Budapest.
- KÓSA ZSIGMOND–SZÉLES GYÖRGY–KARDOS LÁSZLÓ–KÓSA KAROLINA–NÉMETH RENÁTA–ORSZÁGH SÁNDOR–FÉSÜS GABRIELLA–MCKEE, MARTIN–

- ÁDÁNY RÓZA–VOKÓ ZOLTÁN (2007): A Comparative Health Survey of the Inhabitants of Roma Settlements in Hungary. *American Journal of Public Health*, Vol. 97. No. 5. 853–859. o.
- KOVÁCSY ZSOMBOR (2005): The occurrence and quality of information on impact assessments in proposals to the government on draft acts in Hungary. Kézirat.
- KÖLLŐ JÁNOS (2001): *A járadékos munkanélküliek állás-kilátásai 1994 és 2001 tavaszán*. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, BWP 2001/7.
- KÖLLŐ JÁNOS (2006): Workplace Literacy Requirements and Unskilled Employment in East-Central and Western Europe – Evidence from the International Adult Literacy Survey (IALS). [Munkahelyi írási-olvasási követelmények és a képzetlen emberek foglalkoztatása Kelet-Közép és Nyugat Európában – tanulások a nemzetközi olvasásfelvételtől (IALS)], Budapest Working Papers on the Labour Market, 2006/7.
- KÖLLŐ JÁNOS (2007): Leszakadók – Kétkezi munka és munkanélküliség a rendszerváltás után. Kézirat, MTA Közgazdasági Intézet, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS–NACSA BEÁTA (2006): Rugalmasság és foglalkoztatás a munkaerőpiacon. Magyarországi tapasztalatok. ILO Flexicurity paper 2004/2. International Labour Office, Budapest.
- KROLIFY (2004): A célszervezetek körében készült kérdőíves felmérés eredményei. Empirikus elemzés az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából. Krolify Vélemény- és Szervezetkutató Intézet, október.
- KSH (1981): Egészségstatisztikai évkönyv. KSH, Budapest.
- LACKÓ MÁRIA (2000): *Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áram-felhasználásra épülő becslések alapján*. Kutatási jelentés, TÁRKI–KTI, Budapest.
- LAKATOS JUDIT (1996): Visszatérés a munkaerőpiacra a gyermekgondozási idő letelte után. *Statisztikai Szemle*, 74. évf. 7. sz.
- LAKI LÁSZLÓ (1997): A háztájizás tegnap és ma. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 39–63. o.
- LAKY TERÉZ (2005): Munkahely-teremtési támogatások. Megjelent: KÖLLŐ JÁNOS (szerk.): A magyar foglalkoztatáspolitikát átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján. KTI–SZMM jelentés 5. fejezete, 61–67. o. http://econ.core.hu/doc/felhiv/zarotanulmany_teljes_mtafmm.pdf.
- LAYARD, R. (2005): Happiness. Lessons from a New Science. Allen Lane (Penguin Books impresszumával), London, 310 o.
- LELKES ORSOLYA (2005): A szabadság íze: boldogság, válás és gazdasági átmenet. *Századvég*, 4. sz.
- LELKES ORSOLYA (2006): Social Exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, Measurement and Policy Interventions. Working Paper, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Bécs és International Labour Office, Genf.
- LUMISDALE, R. L.–STOCK, J. H.–WISE, D. A. (1990): Three models of retirement: computational complexity versus predictive validity. NBER Working Paper, No. 3558.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1995): Kiáramlás a munkanélküli-segélyezettek közül. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 710.–734. o.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1998): Segélyezés, életszínvonal és ösztönzés a munkanélküli-járadék kimerítése után. *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 401–423. o.
- MLADOVSKY, P. (2007): To what extent are Roma disadvantaged in terms of health and access to health care? What policies have been introduced to foster health and social inclusion? Research Note for the European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- MOFFITT, R. A. (2002): Welfare Programs and Labour Supply. Megjelent: AUERBACH A. J.–M. FELDSTEIN (szerk.): *Handbook of Public Economics*, North-Holland, Amsterdam.
- MOFFITT, R. A. (szerk.) (2003): Means-tested welfare programs in the US. University of Chicago Press–NBER, Chicago.
- MOLNÁR GYÖRGY (2005): Az adatállomány és a rotációs panel. Megjelent: KAPITÁNY ZSUZSA–MOLNÁR GYÖRGY–VIRÁG ILDIKÓ: *Háztartások a tudás- és munkapiacon*. KTI Könyvek, 2. sz. MTA KTI, Budapest.
- MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2006): Mobilitás, bizonytalanság és szubjektív jóllét Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 10. sz. 845–872. o.
- MORTENSEN, D.–PISSARIDES, C. (1999): Unemployment responses to skill-biased shocks. *Economic Journal*, 109. 242–265. o.
- NEIDELL, M. J. (2000): Early Parental Time Investments in Children's Human Capital Development. Effects of Time in the First Year on Cognitive and Non-cognitive Outcomes. Working Paper, No. 806. University of California, Los Angeles
- OECD (2005): *Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD Countries*. OECD, Párizs.
- OECD (2006): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. OECD.
- OECD (2007a): Economic Survey of Hungary 2007: Improving reconciliation between work and family. OECD, Párizs.
- OECD (2007b): Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. SIGMA Paper, No. 42.
- OROS IVÁN–SCHINDELE MIKLÓS (1977): Időmérleg a háztáji és kisegítő gazdaságokban. *Statisztikai Szemle*, 1977. 8–9. sz.

- ORSOVAI SZILVIA–PALOTAI ILONA–PÁLINKÓ ÉVA (2000): A közhasznú munka haszna. *Munkaügyi Szemle*, 12. szám, 37–43. o.
- OSI (2005): *Rights of People with Intellectual Disabilities. Access to Education and Employment, Monitoring Report: Hungary* (Értelmi fogyatékossgal élő emberek jogai. Oktatási és foglalkoztatási lehetőségek. Országjelentés: Magyarország). Open Society Institute, Budapest.
- OTLAKÁN KRISZTIÁN (2007): Diszkriminálnak-e a hazai munkáltatók? I–II. *Munkaügyi Szemle*, március 25–28. o. és április 32–36. o.
- PARLAMENT (2006) Costs of Pathways to work and resources for the reform programme. Select Committee on Work and Pensions, Third Report, május 6.
- PAUKA TIBOR–TÓTH ILDIKÓ (2003): *A magyar népesség egészségi állapotának változásai 1979 és 2001 között a morbiditási adatok tükrében*. KSH, Budapest.
- PISSARIDES, C. (2000): *Equilibrium unemployment theory*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- PROGRESS (2005): Az EQUAL közösségi kezdeményezés magyarországi programjának folyamatos értékelése. Értékelési jelentés. Progress Consult, Budapest.
- RÁCZ KATA (2003): Elhúzódó átmenet. A megélhetési stratégiák változása Kálmánházán. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 100–117. o.
- RAM, B.–ABADA, T.–HOU, F. (2004): The Effects of Early Maternal Employment on Children's Cognitive Outcomes: The Canadian Experience. Paper presented at the annual meeting of the Population Association of America, Boston, április 1–3.
- REMÁK EDIT–GÁL RÓBERT IVÁN–NÉMETH RENÁTA (2006): Health and morbidity in the accession countries. Country report – Hungary ENEPRI Research Report, No. 28. november.
- RIDDELL, S.–BANKS, P.–TINKLIN, T. (2005): Disability and Employment in Scotland: A Review of the Evidence Base. Scottish Executive Social Research, Edinburgh.
- RUHM, C. (1998): Parental leave and child health. NBER Working Paper, No. 6554.
- RUHM, C. (2004): The Long-Term Effects of Early and Recent Maternal Employment on a Child's Academic Achievement. *Journal of Family Issues* Vol. 25 No. 1.
- RUHM, C. (2005): Maternal Employment and Adolescent Development. IZA Discussion Paper, No. 1673.
- SÁNDOR JÁNOS (2004): *Mortalitás. Népegészségügyi jelentés*. Szakértői változat, Johan Béla Epidemiológiai Központ, Budapest.
- SCHARLE ÁGOTA (2001): A munkanélküli-ellátások indokoltági feltételei a fejlett országokban. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA KTI, Budapest, 59–62. o.
- SCHARLE ÁGOTA (2007): The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9. 157–174. o.
- SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH ISTVÁN JÁNOS (2004): Rejtett gazdaság és adózási magatartás. Magyar közepes és nagy cégek adózási magatartásának változása 1996–2001. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz. 560–583. o.
- SENIK, C. (2005): Income Distribution and Well-being: What Can We Learn from Subjective Data? *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19. No. 1. 43–63. o.
- SIK ENDRE (2000) *Kgst-piacok és feketemunka – Magyarország 1999. Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerezéről*, 2. MTA KTI, Budapest.
- SIMONOVITS ANDRÁS (2006): Hungarian Pension System and its Reform. Kézirat. Megjelenés alatt: SCHUBERT, M.–SCHMÄHL, W. (szerk.): *Political Economy of Pension Reform. Explaining Pension Reform from a Macro-Perspective*.
- SIMONYI ÁGNES (1995): Munka nélkül. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 55–70. o.
- STOCK, J. H.–WISE, D. A. (1988): Pensions, the option-value of work and retirement. NBER Working Paper, No. 2686.
- SZABÓ JÓZSEF–BOKOR SÁNDOR (2006): „Zsilip” képzési és foglalkoztatási program. A hátrányos helyzetű csoportok reintegrációjának elősegítése. *Munkaügyi Szemle*, 5. sz. 31–34. o.
- SZAKOLCZAI GYÖRGY (2005): A rendszerváltás és a politikai váltógazdaság demográfiai hatásai, *Demográfia*, 48. évf. 3–4. sz. 254–279. o.
- SZALAI JÚLIA (2007): *Nincs két ország? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris, Budapest.
- TAHIN TAMÁS–JEGES SÁRA–LAMPEK KINGA (2000): Az iskolai végzettség és az egészségi állapot változása követéses vizsgálat alapján. *Demográfia*, 43. 305–334. o.
- TAMÁSI ILDIKÓ (2005): Az 50 éven felüli munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítése. Központi munkaerőpiaci program Nógrád megyében. *Munkaügyi Szemle*, 9. sz. 43–45. o.
- TANAKA, S. (2005): Parental Leave and Child Health Across OECD Countries. *The Economic Journal*, 115. február, F7–F28.
- TARDOS KATALIN (1998): A tartós munkanélküliek egészségromlása. Megjelent: HANÁK KATALIN–NEMÉNYI MÁRIA (szerk.): *Szociológia – emberközelben*. Új Mandátum, Budapest.
- TÁRKÁNYI ÁKOS (2002): A családpolitika változásának hatásai a termékenységre Közép-Európában. *Demográfia*, 45. évf. 1. sz. 48–79. o.
- TERREL, K.–ERBENOVA, M.–SORM, V. (1998): Work incentive and other effects of social assistance and unemployment

- ment benefit policy in the Czech Republic. *Empirical Economics*, Vol. 23. No. 1–2. 87–120. o.
- TERREL, K.–SORM, V. (1998): Labor market policies and unemployment in the Czech Republic. Working Papers, No. 216. William Davidson Institute, University of Michigan.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (1997): Evaluating Hungarian Incomes Inequalities. The role of labor markets and social policies. *Acta Oeconomica*, Vol. 48. No. 3–4. 415–445. o.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (2005): *Jövedelemeloszlás. Gazdasági rendszerváltozástól az uniós csatlakozásig*. Századég Kiadó, Budapest.
- VANHUYSSSE, P. (2004): The pensioner booms in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 24. No. 1–2. 86 – 102. o.
- VANHUYSSSE, P. (2006): *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*. CEU Press, Budapest.
- VERHEIJEN, T. (2006): *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* Report Number: 36930-GLB. Világbank, Washington.
- VILÁGBANK (2007): *Social assistance in Central Europe and the Baltic States*, Discussion Draft for Consultation and Comment. The World Bank, Washington DC.
- WALDFOGEL, J.–HAN, W.–BROOKS-GUNN, J. (2002): The effects of early maternal employment on child cognitive development. *Demography*, Vol. 39. No. 2. 369–392. o.
- WITTENBERG, J. (1997): *Rethinking Political Continuity in East Central Europe*. Megjelent: *Perspectives on Political and Economic Transitions after Communism*, Columbia University Graduate Student Conference, február 28–március 1. Institute on East Central Europe, New York.