



BELÜGYMINISZTERIUM

## **Beszámoló**

**a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási  
(fővárosi kerületi) hivatalok által 2019. évben végrehajtott,  
a közfoglalkoztatási programokat érintő hatósági  
ellenőrzésekről**

**2020. február**

## I. Bevezető

Magyarország Kormányának célkitűzése, hogy a **közfoglalkoztatás révén segélyezés helyett munkalehetőséget biztosítson** az elsődleges munkaerőpiacról kiszorultak, különösen a munkaerőpiacon halmozottan hátrányos helyzetűek, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresési vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskeresők, az alacsony iskolai végzettségűek és a tartósan munka nélkül lévők számára. A közfoglalkoztatás célja az inaktív rétegek integrálása a munka világába és a munkavállaláshoz szükséges kompetenciák megszerzésének elősegítése.

A közfoglalkoztatást a Kormány **átmeneti foglalkoztatásnak** tekinti, amely nem lehet gátja a versenypiaci munkavállalásnak. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatás sok esetben az egyetlen munkalehetőséget jelenti az ország azon térségeiben, ahol nincs, vagy csak korlátozott mértékben áll rendelkezésre nyílt munkaerőpiaci álláshely. Ez vonatkozik azon álláskeresőkre is, akik a konjunktúra időszakában koruk, élethelyzetük vagy más akadályok következtében nem tudnak a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni.

**A közfoglalkoztatási támogatások** rendszerére jellemző, hogy elemei **egyidejűleg foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai funkciót is ellátnak**. Tekintettel azonban a közfoglalkoztatottak romló szocio-demográfiai helyzetére, **a hangsúly** egyre inkább a **szociálpolitikai célokra helyeződik**.

Figyelemmel a vonatkozó jogszabályokra [a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdésének c) pontja; a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 48. § (2) bekezdésének c) pontja; az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése és 8. § (1) bekezdés k) pontja; a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet – a továbbiakban: Kormányrendelet – 3. melléklet szabályai] a Belügyminisztérium, mint a közfoglalkoztatási feladat szakmai irányítója meghatározta a közfoglalkoztatásra vonatkozó 2019. évi országos hatósági ellenőrzési tervet.

A kormányhivatalok a 2019. évben lefolytatott hatósági ellenőrzéseikről szóló jelentéseiket a Kormányrendelet 29. §. (3) bekezdése alapján elkészítették és megküldték a Belügyminisztérium részére.

**A Belügyminisztérium a kormányhivatalok által beküldött beszámolók alapján összeállította a közfoglalkoztatási programok 2019. évi ellenőrzéséről szóló országos beszámolót.**

## II. A közfoglalkoztatás főbb jellemzői 2019-ben

2011-ben, a közfoglalkoztatás új rendszerének indulásakor a közfoglalkoztatottak létszáma átlagosan 73 447 főt tett ki, amely jelentősen felfutott az azt követő években. 2014-re már 178 850 főre emelkedett, 2016-ban tetőzött, ekkor 223 476 fő volt az átlagos létszám. Azóta folyamatosan csökken, 2018-ban 135 620 főre, 2019-ben pedig 106 259 főre mérséklődött. Az ország gazdasági teljesítőképessége növekedésének, illetve a foglalkoztatás bővülésének köszönhetően is **a közfoglalkoztatottak létszáma tehát 2019-ben kevesebb, mint a fele (47,5 %) volt, mint 2016-ban.**

Az álláskeresők és ezen belül a tartós (1 éven túli) álláskeresők száma is csökkent 2016. és 2019. között. Az álláskeresők száma 313,8 ezerről (2016) 251 ezerre (2019), a tartós álláskeresők aránya 28,5 %-ról 27,1 százalékra csökkent. Utóbbiak létszáma 2019-ben 68,1 ezer fő volt.

Az ország gazdasági helyzetének javulásával párhuzamosan a hazai foglalkoztatási helyzet is javulásnak indult. Míg 2010-ben a 20–64 évesek körében mért magyar foglalkoztatási ráta 59,9 %-ot tett ki (akkor az unióban a legalacsonyabb), addig 2014-re 66,7 %-kal megközelítette az uniós átlagot, 2016. II. negyedévtől már meg is haladta azt. 2019. II. negyedévben a magyar foglalkoztatási ráta a 20–64 évesek körében 75,2 %-ot tett ki. 2010 hasonló időszakához képest a ráta értéke 15,3 %-ponttal emelkedett, ami a tagországok között az egyik legdinamikusabb növekedést jelenti. Mindehhez a közfoglalkoztatás is hozzájárult, szerepe azonban évről évre átalakult, igazodva a munkaerőpiac és a gazdaság változásaihoz, új igényeihez. A gazdaság versenyképességének erősödésével – a kormányzati elvárásoknak megfelelően – a közfoglalkoztatásban résztvevők átlagos létszáma 2019-ben tovább mérséklődött. 2019-ben 106 259 fő dolgozott a közfoglalkoztatásban, ami 21,6 %-os mérséklődést jelent 2018-hoz képest.

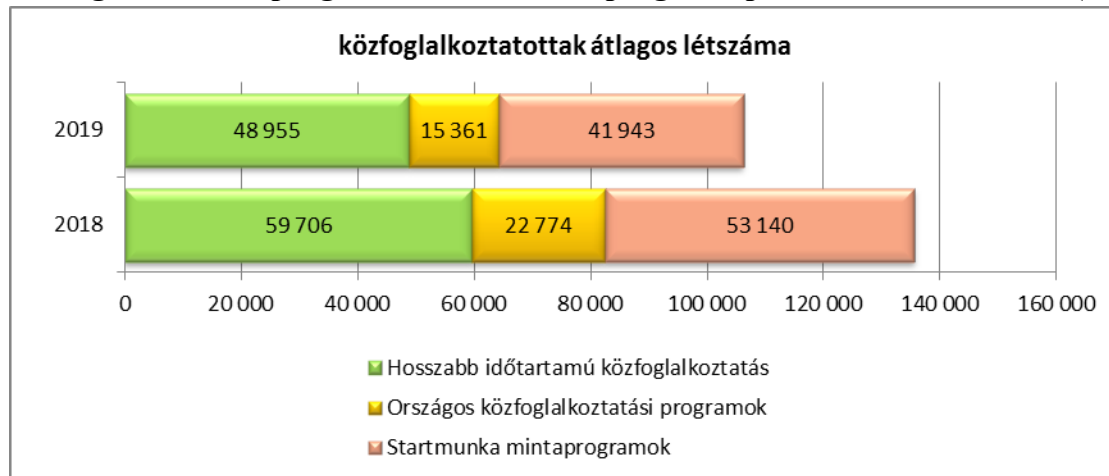
### A közfoglalkoztatásban résztvevők havi átlagos létszáma 2014. január és 2019. december között havonta (decemberi létszámok kiemelve)



Forrás: NISZ Adattárház

A változásokra és igényekre reagálva a közfoglalkoztatás programtípusai között az utóbbi években csökkent az országos programok szerepe, és növekedett a hosszabb idejű, jellemzően önkormányzati programban foglalkoztatottak aránya. A közfoglalkoztatottak 46,07 %-a hosszabb idejű programban, 39,47%-a járási startmunka mintaprogramokban, míg 14,46 %-a országos programokban dolgozott 2019-ben.

### Közfoglalkoztatási programban résztvevők programtípusonként, 2018 – 2019 (fő)



Forrás: NISZ Adattárház

A közfoglalkoztatásban nemcsak a létszám csökkent erőteljesen 2016. és 2019. között, hanem az összetétel is átalakult. A közfoglalkoztatottak között korábban is magas volt a **rossz munkaerőpiaci helyzetű személyek aránya**, ez az arány tovább nőtt.

2016. és 2019. között 77 %-ról 83 %-ra emelkedett a hátrányos helyzetű településeken élők, **55 %-ról közel 60 %-ra emelkedett a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők**, és **30 %-ról 37 % fölé emelkedett az 50 éven felüli személyek aránya**. Emiatt a **közfoglalkoztatásban dolgozók összetétele foglalkoztathatóság szempontjából romlott** ebben az időszakban.

A közfoglalkoztatást nyomon követő adataink szerint 2017. és 2019. között a közfoglalkoztatásból kilépő személyek 15–18 %-a helyezkedett el a nyílt munkaerőpiacon a támogatást követő 6. hónapban úgy, hogy a vizsgálat időpontjában is bejelentett jogviszonnal rendelkezett. **2017-ben és 2018-ban az elhelyezkedési arány kevéssel 18 % felett volt, a 2019. 1-6. havi adatok 15,3 %-os nyílt munkaerőpiaci kilépést mutatnak.** A csökkenés mögött a közfoglalkoztatottak **megváltozott összetétele, csökkenő létszáma áll.**

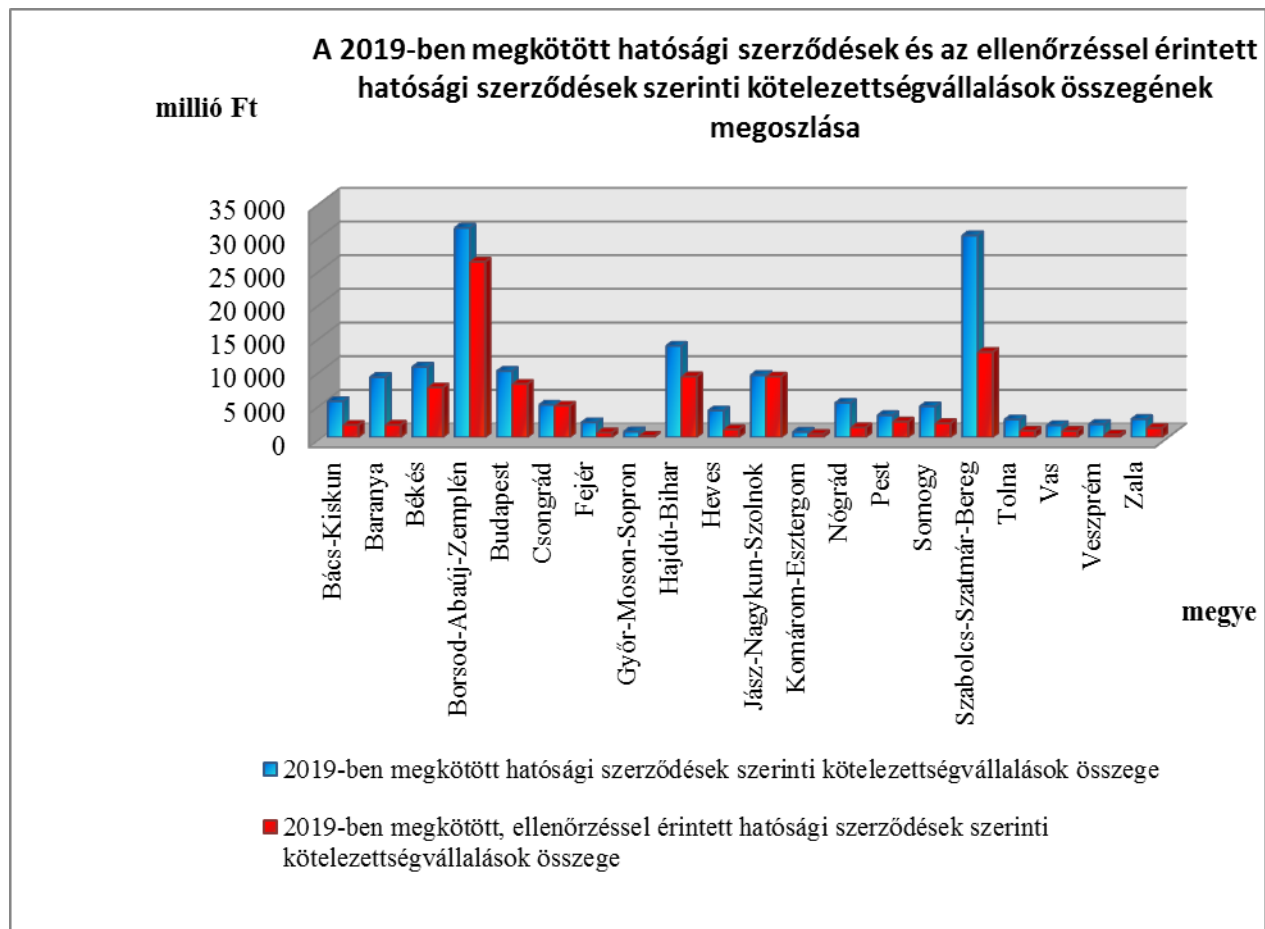
A közfoglalkoztatásból 2019. I. felében kilépő személyek közül a fiatalabb, 25 éves és ez alatti személyek, valamint az általános iskolánál magasabb végzettséggel rendelkezők lényegesen magasabb arányban tudtak elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, mint az idősebb, 50 év feletti és az alacsony végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak. Az előbbieket elhelyezkedési aránya 20 % felett alakult, a rosszabb helyzetű személyek esetén viszont csak 10–11 %-os ez a mutató. A közfoglalkoztatottak között évek óta a rosszabb helyzetűek aránya emelkedik.

### III. Ellenőrzési tapasztalatok

A Magyarország **2019. évi** központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 1. melléklet LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap fejezete a 8. cím „**Start-munkaprogram**” **kiemelt előirányzat** összegét **166,5 milliárd forintban** határozta meg.

Közfoglalkoztatási program megvalósítására 2019-ben **10462** hatósági szerződés került megkötésre, **összesen 153,4 milliárd forint kötelezettségvállalással**. A támogatások elsősorban az ország legszegényebb, északkeleti régiójára irányultak. A fővárosi és a megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok – az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendeletről adódó kötelezettségüknek megfelelően – az illetékességi területükön ellenőrizték a közfoglalkoztatásra fordított támogatások jogszerű felhasználását. A **2019-ben** megkötött hatósági szerződésekre vonatkozóan összesen **3559 program ellenőrzését** hajtották végre, legnagyobb számban a legtöbb támogatást elnyert északkeleti régióban. Az ellenőrzéssel érintett programok hatósági szerződés szerinti **kötelezettségvállalási összege 92,8 milliárd forint** volt.

Az ellenőrzések mind országos, mind megyei szinten jóval **meghaladták** a Belügyminisztérium által kötelezően **meghatározott, a kötelezettségvállalás arányában mért 10 %-os mértéket**.



### III/1. Az ellenőrzések tárgya és célja

A 2019. évi ellenőrzések a közfoglalkoztatási programok összes típusára (járási startmunka, hosszabb időtartamú és országos programok) kiterjedtek.

**Céljuk** a vonatkozó **jogszabályi előírások** és **eljárási rendek betartásának**, valamint a közfoglalkoztatási programok **hatósági szerződések szerinti működtetésének kontrollja** volt.

Ennek keretében vizsgálatra került:

- az adott program általános dokumentációja,
- a munkavégzés és a foglalkoztatás szabályszerűsége,
- a programra megítélt támogatási összeg törvényes felhasználása.

A vizsgálatot végzők kiemelt figyelmet fordítottak a **bérelszámolás alapját képező dokumentáció** (jelenléti ív, munkanapló) naprakész vezetésének és a **bérbesorolás** megalapozottságának ellenőrzésére.

Nagy hangsúlyt fektettek továbbá

- a munka- és védőruházat meglétének és használatának,
- a programokhoz szükséges gépek, eszközök beszerzésének és rendeltetésszerű használatának, valamint
- a megfelelő munkakörülmények biztosításának, szükség esetén társhatóság bevonásával történő kontrolljára.

### III/2. Az ellenőrzések megállapításai

Az elmúlt évek tapasztalataihoz hasonlóan a feltárt **hibák döntő része adminisztrációs jellegű** volt, az operatív munkavégzéssel és a támogatási összeg felhasználásával kapcsolatos problémák kisebb számban jelentkeztek.

A 3559 program ellenőrzése során 1000 esetben **figyelemfelhívással** éltek az ellenőrzést végzők, és emellett több mint 600 esetben **hiánypótlásra való felszólítás** is szükségessé vált. Lényegesen **kisebb arányban** volt szükség **szankciók alkalmazására**.

Azoknál a programoknál, ahol az ellenőrzés hiányosságokat állapított meg, leggyakrabban az alábbi hibák fordultak elő:

#### **Adminisztráció:**

- a munkanapló, a jelenléti ív és a szabadság-nyilvántartás szabálytalan, nem naprakész vezetése,
- a munkaköri leírás hiányosságai,
- lejárt, vagy hiányzó foglalkozás-egészségügyi szakvélemény,
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 46. § (1) bekezdés szerinti tájékoztató hiánya,
- helytelen bérbesorolás,

- az eszköz- és munkaruha kiadás dokumentálásának hiánya, pontatlanságai.

#### **Munkavégzés és foglalkoztatás:**

- a szerződésben vállaltaktól eltérő feladatok végrehajtása vagy eltérő helyszínen történő foglalkoztatás,
- nem megfelelő munkairányítás,
- igazolatlan hiányzások.

#### **Támogatási összeg felhasználása:**

- a közfoglalkoztatási alszámla nem szabályos vezetése,
- a közfoglalkoztatásra megítélt támogatás nem rendeltetésszerű felhasználása,
- a közfoglalkoztatásból származó bevételek közfoglalkoztatásba való visszaforgatásának elmulasztása,
- az előállított termékekről szóló analitikus nyilvántartás hiánya.

Az ellenőrzést végzők a **hiányosságok megszüntetéséről iratbekérés** vagy **utóellenőrzés** útján győződtek meg, szükség esetén szankciót alkalmaztak: rendbírságot szabtak ki, a támogatási összeget részarányosan visszakövetelték vagy büntetőfeljelentést tettek. A szankcionálást eredményező esetekről a IV. fejezet számol be részletesen.

Megfigyelhető jelenség, hogy a nagyobb közfoglalkoztatotti létszámot alkalmazó önkormányzatok némelyikénél – akár **startmunka**, akár **hosszabb időtartamú** közfoglalkoztatási programról legyen szó – **problémát jelent a napi feladatok operatív irányítása** és a teljesítés figyelemmel kísérése, továbbá mindezek folyamatos dokumentálása és a szükséges ellenőrzés biztosítása.

### **III/3. Bejelentések vizsgálata**

2019-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint járási (fővárosi kerületi) hivatalok összesen **107 db**, a közfoglalkoztatási programok működését kifogásoló **közérdekű bejelentést**, illetve **panaszt** vizsgáltak.

#### **A bejelentések az alábbi problémaköröket ölelték fel:**

- a közfoglalkoztatottak alacsony munkamorálja,
- bérkifizetéssel, bérelszámolással kapcsolatos problémák,
- a program nem megfelelő előrehaladása,
- közfoglalkoztatott által sérelmezett jogviszony-megszüntetés,
- „dupla finanszírozás”, azaz a közfoglalkoztatási bér melletti egyéb, a közfoglalkoztatással nem összeegyeztethető javadalmazás,
- nem megfelelő munkakörülmények,
- a program keretén belül beszerzett eszközök eltérő célú használata.

A vizsgált **107** bejelentésből **81 megalapozatlan, 26** részben, vagy teljesen megalapozottnak **bizonyult**. Utóbbiak részletezve:

- közfoglalkoztatottak igazolatlan távolléte és kapcsolódó adminisztrációs hiányosságok (12 eset),
- egyéb adminisztrációs hiányosságok (6 eset),
- közfoglalkoztatási bérezésen kívüli egyéb javadalmazás (7 eset),
- a közfoglalkoztatott részére jogosulatlanul kifizetett munkabér (1 eset, *visszakövetelést és büntetőfeljelentést vont maga után*).

A részben, vagy teljesen megalapozott bejelentések kivizsgálása során az ellenőrzés a helytelen gyakorlat haladéktalan befejezésére szólította fel az érintett közfoglalkoztatókat, figyelmeztetéssel élt, illetve az elkövetett szabálytalanság súlyával arányosan szankcionált.

## IV. Szankciók

### IV/1. Visszakövetelés

Az értékelt időszakban az ellenőrzések **18 közfoglalkoztatót** érintően tártak fel **olyan hatósági szerződészegést, amely a megítélt támogatási összeg részben történő visszakövetelését vonta maga után**. Ezekben az esetekben az eljáró hivatalok közigazgatási hatósági eljárás keretében hoztak visszafizetési kötelezettségről szóló határozatokat.

**Visszakövetelésre okot adó körülmények** (a visszakövetelés összegének százalékában):

- hatósági szerződésben vállalt kötelezettségek csak részbeni teljesítése (59 %),
- jogalap nélküli támogatáslehívás (18 %),
- közfoglalkoztatási programban kialakított létesítmény felszámolása (16 %)
- a támogatásból beszerzett eszköz értékesítése az elidegenítési tilalom lejártá előtt (3 %),
- hatósági szerződésben foglaltaktól eltérő foglalkoztatás (3 %),
- helytelen bérbesorolás (1 %).

### IV/2. Büntetőfeljelentés

Az ellenőrzések tapasztalatait felhasználva a kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok 2019-ben **1 esetben** tettek büntetőfeljelentést, melyre **jogalap nélküli támogatáslehívás** miatt került sor. Az érintett közfoglalkoztató olyan közfoglalkoztatott után igényelte a támogatást – mintegy 252 263 forint összegben –, aki az adott időszakban már nem állt közfoglalkoztatási jogviszonyban.



### IV/3. Rendbírságok

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény az 56/A. §-a által meghatározott esetekben rendbírság fizetésére kötelezi a munkaadót. Az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében kiszabható bírságról szóló 29/2018. (II.28.) Korm. rendelet 1. § a) pontja a **fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelöli ki rendbírság kiszabására.**

A hatósági szerződésben előírt bejelentési, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség nem, vagy nem előírt módon történő teljesítése miatt a kormányhivatalok 2019-ben **10 közfoglalkoztatót** összesen **600 000 forint rendbírsággal** sújtottak az alábbi okok miatt:

- jelenléti ív, munkanapló, szabadság-nyilvántartás szabálytalan, nem naprakész vezetése (5 eset),
- adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása (2 eset),
- bejelentési kötelezettség elmulasztása (2 eset),
- valótlan tartalmú adatszolgáltatás (1 eset).

### V. Összegzés

A közfoglalkoztatottak létszáma 2016-ban volt a legmagasabb (220 ezer fölött), ez 2019-re kevesebb, mint a felére, 106 259 főre csökkent. A **közfoglalkoztatottak között** évek óta a **rosszabb helyzetűek aránya emelkedik**, amit jól jelez az is, hogy a **legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel** rendelkezők aránya **60 %-ra emelkedett**. Figyelembe kell venni azonban, hogy a **közfoglalkoztatásnak** Magyarországon nemcsak foglalkoztatáspolitikai, hanem – egyre hangsúlyosabban – **szociálpolitikai funkciója** is van.

Közfoglalkoztatási program megvalósítására 2019-ben **több mint 10 ezer** hatósági szerződést kötöttek **153 milliárd** forintot meghaladó kötelezettségvállalás mellett. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok ezek közül **3559-et vizsgáltak**, amelyek kötelezettségvállalása megközelítette a **93 milliárd forintot**. Az ellenőrzések a közfoglalkoztatási programok összes típusára (járási startmunka, hosszabb időtartamú és országos programok) kiterjedtek.

Az ellenőrzések során szükségessé vált intézkedési esetek **kétharmadánál figyelemfelhívással** éltek az ellenőrzést végzők, és ezen belül több mint **egyharmaduk** esetében **hiánypótlást** is kezdeményeztek. A teljesítésről mindig meggyőződtek, szükség esetén utóellenőrzést hajtottak végre. Lényegesen **kisebb arányban** kellett **szankciót** alkalmazni.

A feltárt **hibák döntő része adminisztrációs** jellegű volt, az operatív munkavégzéssel és a támogatási összeg felhasználásával kapcsolatos problémák – hasonlóan az előző évek tapasztalataihoz – kisebb számban jelentkeztek.

Ami a különböző programtípusok ellenőrzési tapasztalatait illeti, vegyes a kép. Az **országos programokat** működtető közfoglalkoztatóknál a **foglalkoztatás szervezettsége**, nyilvántartása, a **feladatok meghatározása** és számonkérése **megfelelő színvonalú**, a megvalósítás

**szabályszerű.** Megjegyzendő azonban, hogy 2019-ben ez a programtípus a közfoglalkoztatotti létszámnak csak 14,5 %-át ölelte fel. A **startmunka** és a **hosszabb időtartamú** programoknál (összlétszám 85,6 %-a) – elsősorban azokon a kistélepüléseken, ahol az **önkormányzatok** a nagyobb létszámú közfoglalkoztatáshoz **nem rendelkeznek saját apparátussal** – esetenként **gondot jelentett a munkairányítás** és az elvárt dokumentáció vezetése.

Az ellenőrzésre jogosult hivatalok 2019-ben **107 db**, a közfoglalkoztatási programok működését kifogásoló **közérdekű bejelentést**, illetve **panaszt** is kivizsgáltak. A korábbi évek tapasztalatainak megfelelően a bejelentések mintegy **75 %-a** 2019-ben is **megalapozatlan** volt.

Leszűrhető tapasztalat, hogy a közfoglalkoztatási programok végrehajtása során **továbbra is szükséges** fenntartani a **folyamatos kontrollt**, ily módon kisebb beavatkozásokkal is biztosítható, hogy a közfoglalkoztatók betartsák a jogszabályi és eljárási kereteket.