

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatainak gyakorlati hasznosítása

Az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának célkitűzése a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, amely az Európai Strukturális és Beruházási Alapokon keresztül valósul meg. Az EU tagállamai 7 évente javaslatot tesznek a területükön működő operatív programok rendszerére, amelyen keresztül az uniós forrásokat fogják szétosztani. A 2014-2020-as programozási időszakban Magyarországon 10 operatív program került meghatározásra, melyek közül a hátrányos helyzetű régiók és térségek felzárkózását a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) tűzte ki céljául.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálata alapján azonban megállapítható, hogy számos projekt esetében probléma lépett fel, amely meggátolta a projektek megvalósítását.

Hervé Yves és Holzmann Robert már 1998-ban arra hívták fel a figyelmet, hogy az uniós források felhasználása számos problémába ütközhet (HERVÉ-HOLZMANN 1998.). A tanulmány célja a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek (2014-2020) gyakorlatban jelentkező problémáinak analizálásával és tanulságainak levonásával következtetéseket megfogalmazni a 2021-2027-es időszakra vonatkozóan.

A téma aktualitását az adja, hogy a TOP rendszerére épülő Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz, 2021-2027) pályázatainak kiírása folyamatban van. Az első pályázati

felhívások társadalmi egyeztetése lezajlott és 13 pályázati felhívás már kiírásra került.

Kutatás módszertan

A téma ismertetéséhez az alapvető szakirodalom felhasználásán túl kvalitatív kutatási módszert alkalmaztam. Feltáró tevékenységem a Csongrád-Csanád megyében a projektmenedzsment feladatokat ellátó Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. dolgozóival készített *félig strukturált interjúk*⁴⁷ és a *Kft. által rendelkezésemre bocsátott adatok*⁴⁸ segítettek.

Az operatív programok kialakítása a tudatos fejlesztési célok elérésének fényében

A kohéziós politika az Európai Unió fő beruházási politikája. Előnyöket biztosít az EU valamennyi régiója és városa számára, valamint támogatja többek között a gazdasági növekedést, a munkahelyteremtést, az üzleti versenyképesség növelését, a fenntartható fejlődést és a környezetvédelmet. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke deklarálja, hogy "átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a régiók különböző fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek leküzdésére és a kedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik" (EUMSZ 174. cikk).

Nagy Sándor Gyula és Heil Péter úgy is hivatkozik a kohéziós politikára, mint az európai szintű szolidaritást támogató politikai keret, tehát levonható a következtetés, hogy az Unió forrásaiban jelentős szerepe van a szolidaritáson alapuló felzárkóztatásnak (NAGY- HEIL 2013. 15.).

Az Unió forrásainak szétosztása azonban összetett és sokszor átláthatatlan folyamat. Alternatív növekedésméletek alapján bizonyítható, hogy az EU kohéziós politikáját tudatosan, tervezetten kell felépíteni, mivel sem a szabadpiaci mechanizmusok, sem a relatív tényezőellátottságon alapuló szakosodási modellek nem tudták

garantálni a konvergenciát és a gazdasági tevékenységek továbbterjedésének elmaradását. A felzárkózáshoz szükséges főbb változók (emberi tőke, innováció, technológia és intézményi környezet) fejlesztéséhez tudatos beavatkozás szükséges (KENGYEL 2015. 25.).

Az európai integráció kezdeti szintjén az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásait még kvóták szerint osztották el. Nem érvényesült a megfelelő koordináció és a kormányok szabadon használhatták fel a forrásokat. A pénzalapok reformjára 1988-ban került sor, amikor az Európai Tanács elfogadta az I. Delors-csomagot. A csomag középpontjában a Strukturális Alapok reformja és a közösségi finanszírozás álltak (FARKAS 2008. 9-10.).

Az integráció bővülésével és mélyülésével párhuzamosan a kohéziós politika folyamatosan változott. A bővülő támogatások elosztása és hatékony felhasználása kihívás elé állította a tagállamokat (SOÓS 2013. 11-15.). A könnyebb koordináció érdekében a Tanács 1083/2006/EK rendeletével 2007. január 1-jei hatállyal bevezette az operatív programok rendszerét. A rendelet I. Általános rendelkezések a strukturális alapokról és a kohézióról című fejezetének 32. cikke ismerteti az operatív programok tervezését és jóváhagyását. Ennek értelmében a tagállamok az uniós források felhasználásának koordinálása érdekében operatív programokat alakítanak ki. A tagállamok elkészítik és megküldik az általuk javasolt és kidolgozott operatív programok tervét az Európai Bizottságnak. A Bizottság értékeli, hogy az operatív programok hozzájárulnak-e a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret céljaihoz. Amennyiben pozitív értékelést kapnak a javasolt programok, abban az esetben az elfogadottnak tekinthetőek. A koherencia hiányára hivatkozva azonban a Bizottság kérhet további információkat és azok alapján vizsgálja felül a tervezett operatív programokat. Az operatív programok tartalmazzák a támogatásra jogosult terület helyzetét, annak erősségét és gyengeségét továbbá a rájuk irányuló fejlesztési stratégiát (Európai Unió Tanácsa 1083/2006/EK rendelet).

Magyarországon a 2014-2020-as programozási időszakban 10 operatív program került meghatározásra. Az Emberi Erőforrás Fejleszté-

si Operatív Program (EFOP), Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP), Közigazgatás és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), Versenyképes Közép - Magyarország Operatív Program (VEKOP), Vidékfejlesztési Program (VP), Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP), Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP) és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) (<https://www.palyazat.gov.hu> 2014).

Az operatív programok segítik a meglévő adottságok kiaknázását abban az esetben, ha hazai fejlesztési forrás nem áll rendelkezésre. Kovács András Donát arra hívta fel a figyelmet, hogy az ország olyan természeti erőforrásokkal rendelkezik, mint a hévizek vagy a szénhidrogének, amelyek kiaknázása hozzájárul az ország fejlődéséhez (KOVÁCS 2009. 74-75.).

A 2014-2020-as programozás időszak meghatározó újjdonsága az erősebb tematikus koncentráció. Az újítás célja, hogy az Unió forrásait meghatározott számú tematikus területre koncentrálja a valódi hatás elérése érdekében (Régiók Bizottsága 2014. 11.).

Magyarország 12 000 milliárd forint fejlesztési támogatást használhatott fel 2014-2020-ig az Európai Unió és a hazai költségvetés támogatásával. A teljes Magyarországra jutó fejlesztési támogatás 15,71%-a alkotja a TOP keretét, ami az operatív program indulásakor 2013-as áron számolva összesen 1. 006. 513. 914. ft volt. Az operatív program keretének nagyobb részét, 87,8%-át az Európai Regionális Fejlesztési Alap, míg 12,2%-át az Európai Szociális Alap finanszírozta. A beavatkozások döntő hányada infrastrukturális fejlesztéseket valósított meg. A TOP projektek közreműködő szervezeteként kijelölt Magyar Államkincstár az Európai Bizottság által elfogadott TOP létrehozásának célját a következőképpen értelmezte. Az operatív program kiadása, hogy a hátrányos helyzetű és leszakadó tendenciákat mutató térségeket és településeket megsegítse, erőforrásait kiaknázza és potenciáljukat fejlessze. A cél elérése érdekében a térségi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás növelése élvez prioritást. A TOP forrásai a kevésbé fejlett

konvergencia régióba tartozó területeken használhatóak fel. A TOP kedvezményezettjei az önkormányzatok. Az operatív program az ő fejlesztéseikhez biztosít forrásokat, támogatva ezzel az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és az azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit (<http://www.allamkincstar.gov.hu> 2014).

Lados Mihály véleménye szerint a település fejlődése olyan fontos tényező, amely magába foglalja az életminőséget garantáló és javító folyamatokat. A települési önkormányzatoknak a helyi közszolgáltatások körében (településrendezés, településfejlesztés, csapadékvíz elvezetés, helyi közutak fenntartása) számos olyan feladata van, amelyet el kell látnia (LADOS 2009. 376.). Ezeket a feladatokat a TOP forrásainak felhasználásával biztosítani tudnak.

A TOP projektjei támogatják a gazdasági infrastruktúra fejlesztését, a foglalkoztatás növelését, a települési környezet minőségének javítását, a munkába járás megkönnyítését, az önkormányzati épületek energiahatékonyságának javítását, a hatékony településüzemeltetést, a leromlott városrészek fejlesztését és a hátrányos helyzetű települési lakosság életkörülményeinek javítását (<https://www.parlament.hu> 2018).

A meghatározott szegmensek skálája azért jelentős, mert korábban a shift-share elemzés már rávilágított arra, hogy egy térség nem csak a gazdaság ágazati szerkezetének helyreigazításával dinamizálható. Meghatározó szerepe van a lokális adottságokat felismerő átalakításnak is. Ennek oka, hogy a fejlődés sebessége e két tényező eredőjeként formálódik (NEMES NAGY 2009. 74.).

Akadályba ütköző TOP projektek Csongrád-Csanád megyében

A 2014-2020-as programozási időszak kezdetével megnyílt a lehetőség a pályázók előtt, hogy benyújtsák támogatási kérelmüket a TOP-os források igényléseként. 2014-re kiépült az operatív programban részvevő szervezetek rendszere (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.). A 272/2014-es kormányrendelet értelmében a megyei önkormányzatok pályázatíró cégeket hoztak létre annak érdekében, hogy a kedvezményezettek pályázatait megírják és közfeladat fejlesztési projektjeiket menedzseljék (272/2014-es Kormányrendelet). Ez azért számít előrelépésnek

a megyei önkormányzatok szempontjából, mert a megyei szint korábban sem jogi, sem pénzeszközzel nem rendelkeztek ahhoz, hogy aktív szereplői legyenek a területfejlesztésnek (PÁLNÉ KOVÁCS 2001. 171.) Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről teremtett alapot a megyei önkormányzatok területfejlesztési tevékenységének, mivel területi szereplőként nevesítette őket (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről). Hosszú távon pozitív kimenetelű lehet a helyi és mezo szint együttműködése, mert az erősebb területi önkormányzatok elősegíthetik a helyi autonómia erősödését. (LADNER- KEUFFER-BALDERSHEIM- HARALD- HLEPAS-SWIANIEWICZ- STEYVERS- NAVARRO 2019.)

Mint az összes operatív program esetében a pályázati felhívásokra 2016-ban elkészültek és beküldésre kerültek a települések pályázatai, ezt követően a nyertesek elkezdték megvalósítani projektjeiket. 2017-ben a TOP projektek nagyobb része országos viszonylatban már a megvalósítás fázisában volt, kutatásaim azonban arra világítottak rá, hogy a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek közül számos olyan problémával küzdött, amely akadályozta a projektek megvalósítását. A beazonosított probléma a projektek során fellépő költségnövekmény volt. A TOP projektek esetében a költségnövekmény azt jelentette, hogy a projektekhez kapcsolódó anyagokat és eszközöket már nem lehetett beszerezni a támogatási kérelmek elkészítésekor meghatározott áron, csak a költségnövekménnyel terhelt áron. Az eredeti ár és a megnövekedett ár közötti különbség adja a költségnövekmény mennyiségét. Összegezve tehát ez a költségnövekmény azt eredményezte számos projektnél, hogy a projektek megvalósításához szükséges tételeket nem lehetett beszerezni a pályázat megírásakor eltervezett alacsonyabb áron (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.).

Walter György „A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok” című tanulmányában már utal rá, hogy a projektek megvalósítása olyan kockázatot is rejthet magában, mint a költségtúllépés (WALTER 2017. 558). Ez a költségtúllépés azonban a TOP projek-

tek esetében a költségnövekmény formájában egy speciális eset.

A TOP projektek helyzetének megismeréséhez fel kell tárni azt, hogy milyen tényezők járultak hozzá a megjelenő költségnövekményhez. **Első tényezőként** a Csongrád-Csanád megyei nyertes TOP projektek kihirdetésének késését kell megemlíteni, ugyanis számos megyétől eltérően Csongrád-Csanád megyében későn született meg a döntés arról, hogy mely projektek lesznek a nyertes projektek, azaz mely projektek részesülnek majd támogatásban. Kutatásom során arra nem derült fény, hogy miért került sor a késői döntéshozatalra, azonban a projektek problémáinak többsége egyértelműen a nem időben meghozott döntésre vezethető vissza. A pályázatokban előre meghatározták az adott pályázat költségvetését, viszont Magyarországon egy olyan környezetbeli változás következett be az idő múlásával, ami a döntéshozatal időpontjára nagyban megváltoztatta az eltervezett költségvetést. A TOP projektek közreműködő szervezeteként kijelölt Magyar Államkincstár 2017. tavaszán egy TOP információs napot tartott, ahol jellemzésre került a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzete: „Csongrád megyében a kisebb települések számára rendelkezésre álló keret feléről megszülettek a döntések, (...) bölcsőde-, óvoda felújítások, útépitések, ipari park bővítések indulhatnak el hamarosan.” emelte ki Rákossy Balázs európai uniós források felhasználásáért felelős **államtitkár** (ANTAL 2017.). Így mivel a Csongrád-Csanád megyei első körös TOP projektek legtöbbször 2017-ben született döntés, a támogatási szerződésük is késve, 2017. júniusában lépett életbe. Ennek következtében a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek már hátránnyal indultak a régióban. Ezért is alakulhatott úgy, hogy a Békés és Bács - Kiskun megyei projektek körében sokkal kevesebb esetben fordult elő a költségnövekmény problémája.

Második tényezőként a munkaerőhiány említhető. „Baj van, Történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány (...) egyre égetőbb a munkaerőhiány az országban, (...) az építőiparból több mint 3 ezer dolgozó hiányzik” Így hivatkozott a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adataira a Világgazdaság (JAKUS 2017.). A TOP projektek szempontjából a legjelentősebben az építő-

ipar munkaerőhiánya érzékeltette hatását. Az építőipari munkások hiánya azért jelentett nagy problémát, mert a TOP legtöbb projektje építési beruházással járó projekt, tehát a legtöbb projekt tekintetében nagy szükség volt rájuk.

A **harmadik jelentős tényező** az alapanyagárak drágulása. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek megvalósítási szakaszának időpontjára előre nem látott áremelkedés következett be az építési piacon az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (ÉVOSZ) 2017-es kutatása szerint. A drágulás leginkább az építőanyagok, a fuvardíjak, a szerelvények és egyéb beépítendő termékek árainak változásában volt kimutatható. Az ÉVOSZ négyszáz mikro, kis, közepes vállalkozás, valamint nagyvállalat közreműködésével készített felmérésére hivatkozva arról számolt be, hogy a legtöbb építőanyag-csoportban legalább 10-15 százalékos áremelkedés tapasztalható. Országos viszonylatban a hőszigetelő anyagok drágultak a leginkább, a drágulás mértéke ezen a területen elérte a 20 százalékot is (PINTÉR 2017.).

Az építőiparban bekövetkező árnövekedést jól szemléltetik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Építési Normagyűjteményének adatai. A gyűjtemény féléves adatokat szolgáltat az egyes anyagár, gépköltség, rezsióradij viszonylatában, és ezekből az adatokból készítt egy referencia árat. A TOP projektek megvalósítási szakaszában végbemenő áremelkedést reprezentálja a helyszíni beton és vasbeton munkák területén kimutatható változás (1. sz. táblázat).

1. sz. táblázat: Helyszíni beton és vasbeton munkák/ On - site concrete and reinforced concrete works

Helyszíni beton és vasbeton munkák	Referencia ár: (Ft/m ³)	Anyag ár: (Ft/m ³)	Gépköltség: (Ft/m ³)	Rezsióradij: (Ft/óra)
2016-1	31248,9	13750	44	2490
2016-2	31248,9	13750	44	2490
2017-1	33842,6	13750	44	2860
2017-2	39590,8	13750	44	3680
2018-1	41623,7	13750	44	3970
2018-2	46774,8	16728	44	4280

Forrás: Saját szerkesztés

A táblázat rámutat arra, hogy a helyszíni beton és vasbeton munkák esetében a felhasznált anyag árának drágulása 2018-tól volt kézzel fogható, viszont a rezsiorádij emelkedése 2016-tól folyamatos volt, így vele konstans módon a referencia ár is folyamatosan növekedett. A rezsiorádij emelkedését megvizsgálva pedig megállapítható, hogy a bekövetkezett emelkedés 2016-2018 között 58%-os volt. Ez az emelkedés 2018-at követően is folytatódott azonban jelen tanulmány szempontjából a 2018-ig bekövetkező árnövekedések a meghatározóak, mivel ezek hatottak a TOP projektek költségnövekményére.

Negyedik tényezőként a munkaerőhiánnyal összefüggésbe hozható minimálbér/garantált bérminimum emelkedését kell megemlíteni. Az évek alatt a minimálbérek folyamatos emelkedése volt tapasztalható. Az ezen a területen végbemenő növekedés egyfajta munkadíj többletet eredményezett, ami szintén hozzájárulhatott a projektek költségeinek növekedéséhez (2. sz. táblázat).

2. sz. táblázat: A magyarországi minimálbér emelkedés éves bontásban/ The increase of the minimum wage on an annual basis in Hungary

Év	Bruttó érték (Ft)	Nettó érték (Ft)
2016	111.000.	73.815.
2017	127.500.	84.788.
2018	138.000.	91.770.

Forrás: Saját szerkesztés

1. sz. ábra: Csongrád-Csanád megye TOP projektjeire kiterjedő felmérés eredménye/ The result of the survey of TOP projects in Csongrád-Csanád country



Forrás: Saját szerkesztés

Ez a négy tényező együttesen hozzájárult az árdrágító hatáshoz és közvetett módon hatott a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek költségnövekményére.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálata során fontos meghatározni, hogy mely projekteket érintette az árnövekedés és mely projekteket nem. A megye TOP projektjeinek vizsgálata arra mutatott rá, hogy nem minden projekt esetében jelent meg a költségnövekmény. A megnövekedett árakkal főként az építéssel járó projektek esetében kellett számolni. Ezzel szemben az eszközbeszerzéssel kapcsolatos projekteknél nem volt jellemző ez a probléma, ha mégis, akkor csak minimális mértékben. A Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. köteles adatot szolgáltatni projektjeiről a közreműködő szervezetnek, hogy a közreműködő szervezet adatokat tudjon szolgáltatni az irányító hatóságnak. Ehhez kapcsolódóan 2018-ban készült a települések körében egy felmérés, amelyben azt vizsgálták, hány települési TOP projektnél jelentkezik nem várt költségnövekmény (Interjú, 1. sz. interjú-alany 2018.09.27.) (1. sz. ábra).

A felmérés eredménye arra mutat rá, hogy a Csongrád-Csanád megyei projektek többségénél megjelent a költségnövekmény problémája. A költségnövekménnyel nem érintett projektek viszont az akadályok hiányának köszönhetően könnyebben tudták megvalósítani projektjeiket.

Állam által kínált megoldási lehetőségek

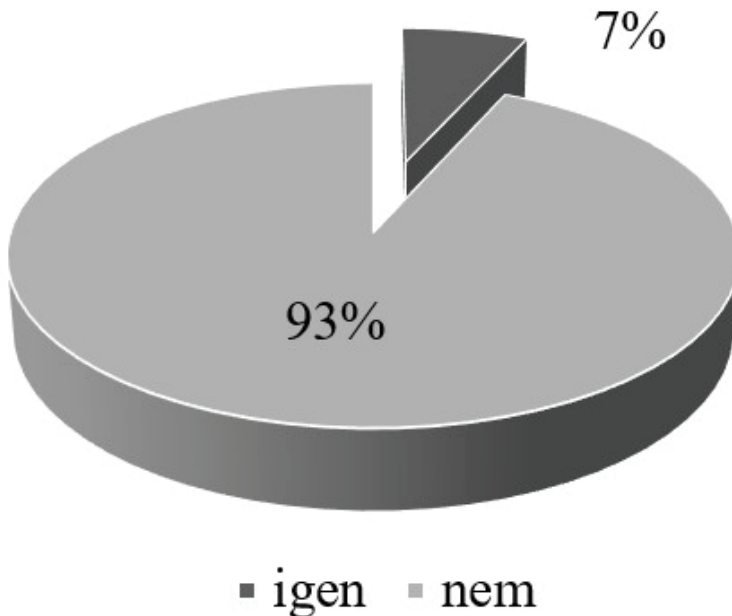
Az állam felismerte a költségnövekmény-nyel járó helyzet veszélyeit, így a probléma kezelésére létrehozta „Az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról” című 17/2017. (II. 1.) kormányrendeletet. A rendelet célja megoldást kínálni a költségnövekmény problémájára. A problémát az állam szerette volna kezelni, mégpedig úgy, hogy a projektek felmerült többletköltségét, vagyis a költségnövekmény összegét átvállalta volna. A rendelet meghatározta a többletköltség igénylésének feltételeit. Ha egy projekt költségnövekménye nem éri el a támogatási szerződésben vagy pedig a támogatói okiratban szereplő eredeti támogatási összeg 15%-át, akkor a költségnövekmény piaci árnak való megfelelését az irányító hatóság felé kell alátámasztania. Ha a költségnövekmény összege meghaladja a 15%-ot, akkor igazságügyi szakértő kirendelése szükséges, amelyről az államháztartásért felelős miniszter gondoskodik. Amennyiben viszont a

költségnövekmény meghaladja a 30%-ot, a költségnövekmény nem támogatható (17/2017. (II. 1.) kormányrendelet).

Több település élt a többletforrás igénylésével, azonban ez a lehetőség 2017-ben még nem hozott valódi megoldást, mivel ebben az évben még nem ítélték meg többlettámogatásokat. Egy másik lehetőségként a jogszabály a projektek műszaki-szakmai tartalmának módosítását deklarálta. Ez abban az esetben jelent megoldást, ha a projekt valamely kihagyható elem elhagyásával is megvalósítható volt, a kimaradó elem értéke pedig ellensúlyozta a költségnövekmény értékét. Ez az alternatíva viszont a legtöbb esetben azért nem volt működőképes, mert a projektben vállalt kötelezettségeket ugyanúgy teljesíteni kellett, ami csak néhány projekt esetében volt kivitelezhető (17/2017. (II. 1.) kormányrendelet).

2018-ban a települések körében végzett felmérés kiterjed a műszaki-szakmai tartalom csökkentésének kérdésére is (2. sz. ábra).

2. sz. ábra: Műszaki-szakmai tartalom módosításának lehetősége/ Possibility to modify technical-professional content



Forrás: Saját szerkesztés

A felmérés eredménye azt igazolja, hogy nem csak település számára nyújtott valódi alternatívát a műszaki- szakmai tartalom módosításának lehetősége, mivel a legtöbb projekt esetében nem volt megvalósítható a projekt műszaki-szakmai tartalmának módosítása a vállalt kötelezettségek mellett.

Települési megoldások

Mivel az állam által kínált megoldások kezdetben nem hoztak eredményeket, ezért a települések számára három egyéb megoldás állt fent. Az **első lehetőség** a saját forrás bevonása. Ebben az esetben a település a saját költségvetéséből fedezte volna a költségnövekmény összegét, ezáltal sikerült volna megvalósítani a projektet. Ez a lehetőség azonban a TOP projektek kapcsán nem sok településnek jelentett megoldást, mivel az operatív program célja, hogy a kisebb, elmaradottabb településeket külső támogatásból fejlessze, pont a fejlesztési forrás hiánya miatt (Interjú, 1. sz. interjúalany 2018.09.27.) A települések nagyobb hányada nem rendelkezik olyan pénzalappal, amelyet a fejlesztési céljaik megvalósítására tudnának fordítani. Ez nem azt jelenti, hogy a települések egyáltalán nem rendelkeznek helyben megtermelt jövedelemmel, mivel vannak helyi bevételeik, azonban az állam ezeknek a bevételeknek csak kis részét hagyja lokális szinten. A helyben megtermelt jövedelmek nagyobb részéről a fejlesztéspolitikán keresztül központiilag határoz az állam az újraelosztás módszerével (FINTA 2017. 15.).

Második lehetőségként felmerült a hitelfelvétel lehetősége. Azonban az első megoldási lehetőséghez hasonlóan kistelepülések esetében ehhez sem volt sok remény fűzhető, mivel a hitelt is valamiből törleszteni kellett volna. Arról nem is beszélve, hogy a települések ma már csak a kormány támogatásával tudnának hitelt felvenni. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter az, aki közreműködik a kölcsönfelvételére vagy egyéb kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól). A szabályozás eszméje a rendszerváltást követő időszakig vezethető vissza, amikor magas fokú volt a települési önkormányzatok eladósodása. Az állam ekkor adósságkonszolidációval oldotta meg a problémát, amelyre több ütemben került

szor. Azonban az adósság átvállalásának ára volt, mivel az önkormányzatok gazdasági önállósága lecsökkent. Ezt jól szemlélteti a forrásfinanszírozásról a feladatfinanszírozásra történő áttérés (BADÓ- FELEKY- PATY I 2020. 34.).

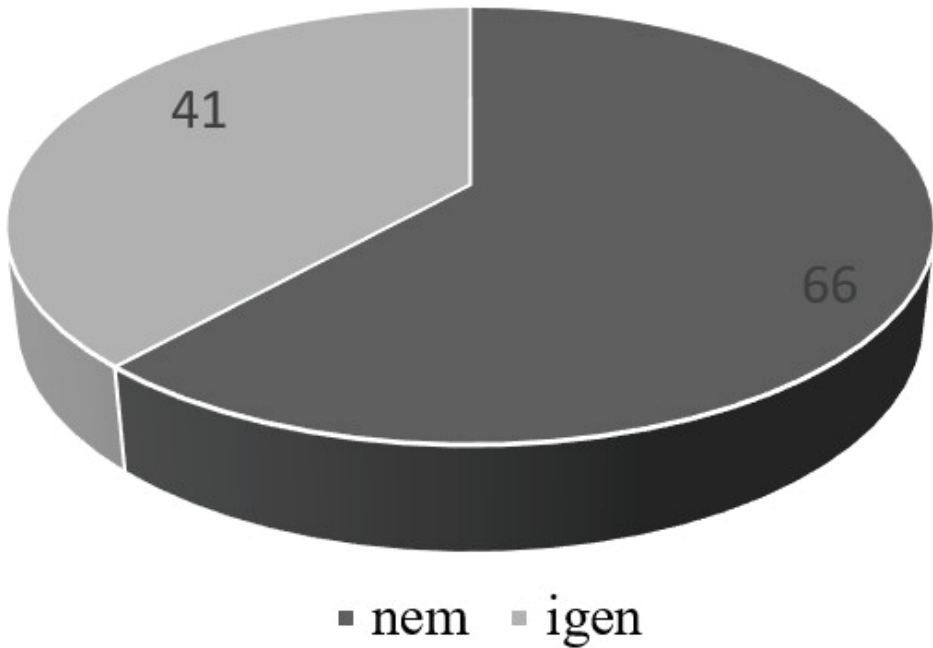
Bordás Péter utal rá, hogy ez az új finanszírozási forma sem lesz elegendő. Jóllehet az önkormányzatok eladósodásának problémája megoldódott, azonban az önkormányzati tulajdonban lévő közfeladat-ellátó vállalatok mégis az eladósodás útjára léptek (BORDÁS 2017. 63.).

A **harmadik lehetőséget** jelenthette a projektől való elállás. Ez hatalmas dilemmát jelentett egyes polgármestereknek, hiszen a pályázatuk egy nyertes pályázat volt, nagyobb összeget költöttek arra, hogy elnyerjék a támogatást, azonban ha elállnak a projektől, akkor a már befektetett pénzt elveszítették volna. A dilemmát az okozta, hogy ha úgy döntenek, hogy nem állnak el a projektjüktől, akkor számolniuk kell a költségnövekménnyel, amelyet hitelfelvétel vagy önerő bevonásával tudtak volna csak kezelni. Mint már említettem, a hitelfelvétel és az önerő bevonása nagyon nehezen járható út a kistelepülések számára, azonban a projektjük folytatásával fennállt a lehetősége a költségnövekmény további emelkedésének is. A települések körében végzett felmérés kiterjedt az elállás kérdéskörére is (Interjú, 2. sz. interjúalany 2018.09.27.) (3. sz. ábra).

A felmérés eredménye rámutat arra, hogy a települések jelentős részénél nem jelent meg megoldási lehetőségként a projektől való elállás. Ez azzal is magyarázható, hogy az uniós forrásból kívánt fejlesztések olyan fontos intézmények szolgáltatásait is fejlesztették volna, amelyek a településen élők helyben maradását tudták volna garantálni. Mint a bölcsődék, az óvodák vagy éppen a nappali szociális ellátás fejlesztése. A források nem megfelelő koncentrációja pedig végső esetben elvándorláshoz vezethet (NAVRACSICS 2017. 29-30.).

Ezen túl a projektől való elállás a helyi önkormányzatok és vezetőinek megítélését is ronthatja, mivel a helyi közfeladatok és közszolgáltatások minőségének, valamint elérhetőségének biztosítása az ő feladatuk. Ha ezeket garantálni tudják, az elősegíti a polgárok elégedettségét is (PÁLNÉ KOVÁCS 2020.8.).

3. sz. ábra: A költségnövekménnyel érintett projekttől való elállás lehetősége/ The possibility to withdraw from the project which are affected by the incremental cost



Forrás: Saját szerkesztés

Ez a bizonytalanság övezte a költségnövekménnyel küzdő projektgazdákat 2017-ben és 2018-ban. Jellemzően a települések továbbra sem szerettek volna sem hitelt felvenni, sem önerőt felhasználni, sem pedig elállni a projekttől. A legtöbb település az utolsó reményét a többletforrás biztosításának lehetőségében látta, ezért 2018-ban hirtelen megemelkedett a benyújtott többletforrás igények száma. 2019 volt az első olyan év, amikor egyes Csongrád-Csanád megyei településeknek többletforrást ítéltek meg, amelyből fedezni tudták a felmerült többletköltséget. A többletforrások odaítéléséről és a többletforrást megillető települések köréről a Magyar Közlönyben megjelent határozatok rendelkezései adnak tájékoztatást. A határozatok tartalma megjelöli a támogatási szerződésben megítélt eredeti támogatás összegét és a költségnövekménnyel terhelt összeget. A tanulmány szempontjából egy határozatot emelnék ki, amely három Csongrád-Csanád megyei településről is rendelkezik, a „Terület- és

Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről” című 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározatot. A határozat értelmében Ruzsa, Csanádalberti és Üllés Községe kapott többletforrást egy - egy TOP-os projekt költségnövekményének kezelésére. Ruzsa Község Önkormányzata esetében a bölcsödét érintő projekt kapott többlettámogatást. A projekt keretében a Ruzsa településen az Alkotmány tér 1. szám alatt található megosztott ingatlan fejlesztése valósul meg, amelynek eredményeképpen új bölcsöde és óvodai tornaszoba jön létre. Csanádalberti Község Önkormányzata esetében az önkormányzat épületének energetikai korszerűsítését célzó projekt nyert el többlettámogatást. Üllés Nagyközségi Önkormányzat tekintetében pedig az egészségház megújítását érintő projekt kapott többlettámogatást. A három projekt tartalmát vizsgálva az a következtetés vonható le, hogy valójában az építéssel járó beruházások érintettek

3. sz. táblázat: A 1621/2019. (X. 28.) kormányhatározatban érintett Csongrád-Csanád megyei projektek/ The projects of Csongrád-Csanád county which are involved in 1621/2019. (X. 28.) government decision

	Bölcsőde építése Rúzsán	Csanádalberti Község Önkormányzati épületeinek energetikai korszerűsítése	Egészségház felújítása és átalakítása Üllésen
Eredeti támogatás (forint)	55.005.000.	54.000.000.	79.799.200.
Megnövelt támogatás (forint)	70.798.000.	70.100.558.	98.204.458.
Többlettámogatás összege	15.793.000.	16.100.558.	18.405.258.
Költségnövekmény százalékos aránya	28,7	29,8	23,06

Forrás: Saját Forrás.

a költségnövekmény problémájával. Mindhárom projekt esetén jelentős volt a költségnövekmény, azonban a 30%-ot nem érték el (1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat). (3. sz. táblázat)

A Magyar Közlöny rendelkezései alapján 2019-ben megkezdődött a többletforrások odaítélése, ami a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek bizonytalan helyzetén némi javulást eredményezett. 2019 decemberében Gémes László a Csongrád Megyei Önkormányzat elnöke egy szakmai fórumon értékelte a Csongrád-Csanád megyei TOP projektek helyzetét: „Az építőipari áremelkedések miatt 10-30 százalék közti forráshiány mutatkozott bizonyos projekteknél, de a forrásigényeket ki tudtuk elégíteni, hiszen végül az eredeti összegnél jóval többet, több mint 35 milliárdot használhattunk fel 58 település 260-nél is több projektjére” (TÉGELY 2019.).

2020-ra a projektek döntő többségénél pozitív elbírálás született a települések többletforrás igénylésének kapcsán. Azonban a probléma a települések kisebb hányadánál csak ezt követően oldódott meg. A „Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről” című 1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat a TOP projektek támogatásának növelését írta elő még 2021-ben (1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat). Ezzel további összeg került a

TOP projektek finanszírozásának körébe. Ebben az évben az utolsó bajbajutott projektek problémája is megoldottnak látszott. A költségnövekménnyel küzdő projektek esetében a megoldást a többletforrás megítélése jelentette. Néhány projekt esetében a műszaki- szakmai tartalom módosítása is kivitelezhető volt. A műszaki-szakmai tartalom módosítást úgy végezték el, hogy a felmerülő többletköltség összegével csökkentették a projektben tett vállalásokat, ezáltal a csökkentés összege és a többletköltség összege kiegyenlítették egymást (Interjú, 4. sz. interjúalany 2021.05.12.).

A COVID-19 járvány hatásai sem könnyítették meg a TOP projektek helyzetét, hiszen Magyarország, mint a legtöbb európai ország a COVID-19 világjárvány hatásaival küzd. Az Európai Bizottság felismerte, hogy a COVID-19-járvány közvetlen és közvetett hatásai 2020. első negyedévében tovább fokozódtak mindegyik tagállamban, ezért javasolta a helyzethez igazodó rendkívüli intézkedések bevezetését. Javaslatát az „1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról” című dokumentumban határozta meg. Mivel COVID-19-járvány kihathat a még folyamatban lévő műveletek végrehajtására, ezért

az Európai Bizottság javaslata alapján a nemzeti hatóságoknak indokolt esetben mérlegelési lehetőséget kell biztosítani az egyes műveletek kiigazítására (elérendő eredmények és a végrehajtási idő terén) annak érdekében, hogy minimálisra csökkentsék a COVID-19 programokra gyakorolt hatását. Ezen túl a nemzeti hatóságok mérlegelési lehetőséget kapnak új vagy további pályázati felhívások kiírásának lehetőségére is, amennyiben szükséges (Európai Bizottság 2020. 2.). Mindez utal arra, hogy a koronavírus járvánnyal összefüggésben közösségi szinten is megjelenik az igény a projektek feltételeinek mérséklésével kapcsolatban. Mivel a le nem zárult projektek is tudják már finanszírozni a kiadásait, így a 2014-2020 között támogatást elnyert projekteket ez a probléma már nem fenyegeti.

Következtetések

Az EU a kohéziós politika tudatos és tervezett felépítése érdekében 2006-ban a Tanács 1083/2006/EK rendeletével létrehozta az operatív programok rendszerét. Az operatív programokon keresztül könnyebb lett a források koordinálása, azonban a források felhasználásának problémáit ez a rendszer sem tudja teljes mértékben kiküszöbölni. A 2014-2020-as programozási időszak 10 operatív programja közül a TOP Csongrád-Csanád megyei projektjeinek vizsgálatából az a következtetés vonható le, hogy számos projekt problémába ütközött, ezáltal pedig megakadt a megvalósításuk.

A tanulmány rámutatott arra, hogy Csongrád-Csanád megyében, a többi megyétől eltérően az első körös TOP projektek legfőbbjénél csak 2017-ben született döntés a nyertes pályázatok köréről, azonban, mivel a projektek előre meghatározott költségvetésében szereplő tételeket az idő múlásával már nem lehetett beszerezni az előre eltervezett árakon, így sok projektnél nem várt költségnövekmény keletkezett. A költségnövekmény fedezése céljából megoldási lehetőségeket javasolt az állam és a települések is.

Öt alternatíva állt a települések rendelkezésére, annak érdekében, hogy megoldják a költségnövekmény problémáját: a saját forrás bevonása, a hitelfelvétel, a projekttől való elállás, a műszaki- szakmai tartalom módosítása és az államtól való segítség igénylése. A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek tapasztalatai alapján megállá-

pítható, hogy a települések a rendelkezésére álló 5 lehetőség közül a műszaki-szakmai tartalom módosítását és az államtól igényelt többlettámogatást tartották valódi megoldási lehetőségként. A műszaki-szakmai tartalom módosítása csak néhány projekt esetében volt alkalmazható, mivel a legtöbb projekt a műszaki- szakmai tartalom csökkentésével nem tudja teljesíteni a projektben vállalt kötelezettségeket.

A Csongrád-Csanád megyei TOP projektek vizsgálatából az a konklúzió vonható le, hogy a költségnövekményhez hasonló nem várt problémák kezelése érdekében az államnak érdemes lenne létrehozni egy elkülönített pénzalapot, amely a hasonló problémák orvoslását szolgálhatja. A pénzalap tekintetében szükséges lenne egy szigorú feltételrendszer meghatározása, annak érdekében, hogy ne lehessen visszaélni a többletforrás igénylésének lehetőségével. A feltételrendszer által a pénzalapnak azokat a települési projekteket kell támogatni, akik valóban önhibájukon kívül valamilyen vis maior helyzetnek köszönhetően nem tudják megvalósítani projektjüket.

A tanulmányban vizsgált esetben az állam 2017-ben korán felismerte, hogy állami támogatással lehetne megoldani a problémákat, azonban erre elkülönített pénzalap nem állt rendelkezésre, a források átcsoportosítása pedig időt igényel. A levont tapasztalatok tanulságként szolgálhatnak a 2021-27-es programozási időszak tervezése során, hiszen az árak emelkedése egy napjainkban is tartó folyamat. Az állam által elkülönített vésztartalék nem csak a jövőbeni TOP projektek problémáit oldhatná meg, hanem bármely más operatív program problémáinak orvoslására is szolgálhat.

KÓSZÓ RICHÁRD

A szerző: Kószó Richárd, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar- Doktori Iskola PhD hallgató
koszorichard955@gmail.com

Felhasznált irodalom

1140/2021. (III. 27.) kormányhatározat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről

1621/2019. (X. 28.) kormányhatározat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program 1-4. prioritása keretében finanszírozott egyes projektek támogatásának növeléséről

17/2017. (II. 1.) kormányrendelet az európai uniós forrásból finanszírozott egyes projektek költségnövekménye támogathatóságáról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

ANTAL Zsófia: Újabb négy megyében születtett jóváhagyó döntés a TOP projektek-nagy részéről. = Magyar Építők. 2017.05.11. Forrás: <https://magyarepito.hu/gazdasag/2017/05/ujabb-negy-megyeben-szulettett-jovahagyodentes-a-top-projektek-nagy-reszerol> (Letöltés: 2021. december 20.)

Az Európai Bizottság által elfogadott operatív programok (2014-20). Forrás: https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_altal_elfogadott_operativ_programok_2014_20 (Letöltés: 2021. március 11.)

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ), 2012. 10 26. (HL C326)

Az Európai Unió Tanácsa: 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2006.07.31. (HL L 210/25)

BADÓ Attila- FELEKI Gábor- PATYI Zsófia: Önkormányzati rendszer és társadalom. Jogszociológiai vizsgálatok. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2020.

BORDÁS Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése= Közjogi Szemle 10 (2017) 2. sz.

Európai Bizottság: az 1303/2013/EU és az 1301/2013/EU rendeleteknek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2020.04.02. (COM 138 final)

FARKAS Beáta: Az Európai Unió kohéziós politikája. JATEPress Kiadó. Szeged, 2008.

FINTA István: A magyar fejlesztéspolitika és a kistéleplések sorsa= Comitatus 27 (2017) nyár (223.sz).

HEIL Péter- NAGY Sándor Gyula: A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó. Budapest, 2013. ISBN: 9789630593854

HERVÉ Yves - HOLZMANN Robert: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature, Nomos Verlagsgesellschaft. 1998.

JAKUS Ibolya: Baj van, történelmi csúcsra ugrott a munkaerőhiány. HVG. 2017.11.13. Forrás: https://hvg.hu/gazdasag/20170913_munkaerohiany_adatok (Letöltés: 2021. november 2.)

KENNGYEL Ákos: Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2015.

KOVÁCS András Donát: A természeti erőforrások és a környezet állapota. In Nagy Gábor: A Kárpát- medence régiói. Dél-Alföld. Dialóg Campus Kiadó. Pécs- Budapest, 2009.

LADNER Andreas- KEUFFER NicolaS- BALDERSHEIM Harald- HLEPAS NikoS- SWIANIEWICZ Pawel- STEYVERS Kristof- NAVARRO Carmen: Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan. Basingstoke, 2019.

LADOS Mihály: A településfejlesztés finanszírozási rendszere, pénzügyi szabályozása. In Lengyel Imre- Rechnitzer János: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. Akadémia Kiadó. Budapest, 2009.

Magyar Államkincstár: Terület- és Településfejlesztés Operatív Program - Közreműködő Szervezet. Forrás: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/terulet-es-telepulesfejleszt-es-operativ-program-kozremukodo-szervezet> (Letöltés: 2021. november 23.)

NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. = Comitatus 27 (2017) nyár (223.sz).

NEMES NAGY József: Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2009.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020. = Comitatus 30 (2020) ősz-tél (236.sz.).

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest- Pécs, 2001.

PINTÉR Balázs: Építőipari drágulás. Magyar Idők. 2017.08.10. Forrás: <https://magyaridok.hu/gazdasag/epitoipari-dragulas-2063896/> (Letöltés: 2021. december 10.)

Régiók Bizottsága: Vélemény a partnerségi megállapodásokról és az operatív programokról folyó tárgyalások kimeneteléről (COR-2014-06248-00-01-DT-TRA.)

SOÓS Edit: A mélyülő európai integráció. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013.

Századvég Gazdaságkutató Zrt.: A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása. Forrás: https://www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB_EU_20181217_k%C3%BC1d.pdf

pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c (Letöltés: 2022. január 14.)

TÉGELY József: Partnerséget kínál a Csongrád Megyei Önkormányzat. Szeged Ma. 2019.12.11. Forrás: <https://szegedma.hu/2019/12/partnerseget-kinal-a-csongrad-megyei-onkormanyzat> (Letöltés: 2022. január 12.)

WALTER György: A projektfinanszírozás kockázata – nemzetközi és hazai tapasztalatok. = Pénzügyi Szemle 62 (2017) 4. sz.

Csongrád Megye Fejlesztéséért Nonprofit Kft. munkatársaival készített interjúk:

1. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2018. 09. 27.

2. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2019. 04. 21.

3. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2020. 06. 02.

4. sz. interjú, 1., 2., 3., 4., 5. pályázatkezelési referens, 2021. 05. 12.

2021 JANUÁR

Aki előbb regisztrált, előbb kap oltást
AMÍG NINCS OLTÁS, ADDIG NINCS SZEX
 Megtiltották a külföldiek beutazását Csehországba
Több országból sem lehet Németországba utazni
 Halva született, elkapta a koronavírust, mégis életben maradt
Orbán milyen vakcinát szán a népnek?

Egy magyar gyógyszer gyakorlatilag semlegesíti a vírust

RÉGI GÉPEN IS FUT A JÓLÉT

Beült egy sárga Trabantba, és új életet kezdett

Kutya mentette meg a csecsemő életét

A PARAZITÁK GYORSAN KIJÖNNEK

Százmilliók lapulnak a budafoki hegy gyomrában

SZEXBOTRÁNY A HITKÖZSÉGBEN

A fenntarthatóság az üzleti életben is egyre fontosabb

Mátyás király nyomában a helyszínelők

RENDŐRKÉZEN A MOHÁCSI DROGNAGYI

Fagyhalál fenyegeti a hajléktalanokat

Rasputyin a sárkányok földjén

Egy magyar férfi matraccal vág neki az Atlanti-óceánnak

Elkezdik gyártani a humanoid robotot,

miközben a spenót már emailezik