

# Állami támogatások joga

28 (2015/8.)

A Miniszterelnökség  
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda  
és a  
Versenyjogi Kutatóközpont  
periodikája



FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita  
Hargita Eszter  
Szilágyi Pál  
Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont  
PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

[www.versenyjog.com](http://www.versenyjog.com)

E-mail: [szerkesztoseg@versenyjog.com](mailto:szerkesztoseg@versenyjog.com)

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.  
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1077 Budapest Wesselényi utca 20–22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK:

MondAt Kft.

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

## TARTALOM

KULIN-PINTÉR Veronika – HARGITA Eszter Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján	3
SIMON Stella A létező és új támogatás elhatárolása a Törvényszék T-527/13. sz. ítéletének tükrében	29
POTVORSZKI Gábor Kitekintés: nemzetközi és hazai példák támogatási programok ex-post hatásértékelésére, különös tekintettel a regionális beruházási támogatásokra	39



## KUTATÁS-FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS TÁMOGATÁSOK AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET ALAPJÁN

KULIN-PINTÉR Veronika – HARGITA Eszter\*

*Tárgyszavak:* állami támogatás, kutatás-fejlesztési és innovációs támogatás, kutató-tudásközvetítő szervezet, kutatási infrastruktúra

### Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az Állami Támogatási szabályok Modernizációja<sup>1</sup> keretében a tagállamokkal folytatott konzultációt követően 2014. június 17-én fogadta el az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendeletet<sup>2</sup> (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet vagy új csoportmentességi rendelet). Az új csoportmentességi rendelet szabályai a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet<sup>3</sup> (a továbbiakban: 800/2008/EK bizottsági rendelet, korábbi csoportmentességi rendelet) szabályai he-

---

\* A szerzők a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-2783\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2783_en.htm)

<sup>2</sup> [2014] HL L 187., 2014. 06.026., 1.o.

<sup>3</sup> [2008] HL L 214., 2008. 08. 09., 3.o.

lyébe léptek. Az új csoportmentességi rendelet alapján a tagállamok a korábbi renDELETEH képest sokkal több támogatási kategóriát, illetve magasabb összegű támogatást nyújthatnak az Európai Bizottság előzetes engedélye nélkül.

A kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenység megfelelő szinten tartása kiemelkedő jelentőséggel bír az európai vállalkozások és az Európai Unió versenyképessége szempontjából. Ugyanakkor az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások, különösen a KKV-k nehézségekkel szembesülhetnek az új technológiai fejlesztésekhez, a tudástranszferhez vagy a magasan képzett munkaerőhöz való hozzáférés területén. Ezeket a problémákat orvosolhatja a kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás, a megvalósíthatósági tanulmányokhoz nyújtott támogatás, valamint a KKV-knak nyújtott innovációs támogatás – beleértve az ipari tulajdonjogokkal kapcsolatos költségek fedezésére nyújtott támogatást.

A cikk az új csoportmentességi rendelet kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásokra vonatkozó szabályait mutatja be részletesen, rámutatva a 800/2008/EK bizottsági renDELETEH képest bekövetkezett változásokra.

A kutatás-fejlesztésre vonatkozó állami támogatási szabályok ismeretése előtt néhány szót kell szólni a *kutató-tudásközvetítő szervezetek* állami finanszírozásáról. Közismert, hogy ahhoz, hogy az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni kelljen, a támogatás kedvezményezettjének gazdasági tevékenységet kell végeznie. A kutató-tudásközvetítő szervezetek nem vagy csekély mértékben végeznek gazdasági tevékenységet, melynek bevételeit alapfeladataik finanszírozására fordítják, így esetükben a nekik nyújtott állami finanszírozásra, bizonyos feltételek teljesülésekor, nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni.

## **1. Kutató-tudásközvetítő szervezetek**

A 651/2014/EU bizottsági rendelet a 2. cikk 83. pontjában határozza meg a kutató-tudásközvetítő szervezet fogalmát (hasonlóan a korábbi csoportmentességi renDELETEH-ben szereplő kutatási szervezet fogalomhoz). Amennyiben a támogatás alanya megfelel a fogalom paramétereinek, úgy azt kell feltételezni, hogy ezen szervezet nem végez gazdasági

tevékenységet, ezért támogatása nem minősül uniós értelemben vett állami támogatásnak. Ez azt jelenti, hogy akár beruházása, akár működése támogatható állami forrásból az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának kötelezettsége nélkül.

A fogalom szerint a kutató-tudásközvetítő szervezet olyan entitás, amelynek elsődleges célja a független tevékenységként végzett alapkutatás, alkalmazott kutatás vagy kísérleti fejlesztés, vagy e tevékenységek eredményeinek oktatás, közzététel vagy tudástranszfer útján széles körben történő terjesztése. Azok a vállalkozások, amelyek például részvényesként vagy tagként döntő befolyással lehetnek egy ilyen entításra, nem élvezhetnek preferenciális hozzáférést az általa elért kutatási eredményekhez.

Az ilyen szervezetek gazdasági tevékenységet is végezhetnek, és amennyiben azt a nem gazdasági tevékenységük<sup>1</sup>től számvitelileg elkülönítetten képesek kezelni, kedvezményezettjei lehetnek például az új csoportmentességi rendelet szerinti támogatási kategóriáknak.

Amennyiben a szervezet gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is végez, és a két tevékenység bevételeit és kiadásait számvitelileg nem képes elkülönítetten kezelni, úgy a részre nyújtott állami forrás egésze vonatkozásában alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat. E kötelezettség idővel minden ilyen entitást idővel arra fog ösztönözni, hogy a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit számvitelileg elkülönítse.

Ugyanakkor, az új rendelet alapján egy speciális és kedvező szabályozás alkalmazható e szervezetek támogatása során, ami nagymértékben megkönnyíti finanszírozásukat. Amennyiben a szervezet gazdasági tevékenységet is végez, ami közvetlenül kapcsolódik vagy feltétlen szükséges a kutatási szervezet vagy infrastruktúra működéséhez, és a teljes tevékenység vonatkozásában a gazdasági tevékenység aránya 20% alatt marad, úgy nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat. A 20% mérése szempontjából a „szervezet”-nek nem kell elkülönült jogi személynek lennie, a lényeg az, hogy a tevékenysége önállóan mérhető legyen. Így pl. „szervezet” lehet egy egyetemi laboratórium vagy egy egyetemi tanszék is. A „közvetlenül kapcsolódik” vagy „feltétlenül szükséges” feltételek akkor tekintendők teljesültnek, ha a gazdasági tevékenységek során ugyanazokat a forrásokat (mint például nyersanyag, felszerelés, munkaerő és állóeszköz) használják fel, mint a nem gazdasági tevékenységek során. A 20% mérése az éves

összkapacitáshoz viszonyítva történik. Ugyanakkor – annak érdekében, hogy a tagállamok megfelelő flexibilitással rendelkezzenek – sem az új csoportmentességi rendelet, sem a Bizottság felé előzetesen bejelentendő támogatásokat szabályozó kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásokra vonatkozó keretszabály<sup>4</sup> nem tartalmaz arra nézve előírást, hogy az összkapacitást milyen módon kell meghatározni (pl. használati idő, felhasznált inputok értéke).

A korábbi csoportmentességi rendeletben meghatározott feltételekhez képest a 651/2014/EU bizottsági rendelet szerinti meghatározás annyiban jelent változást, hogy az új fogalomnak nem feltétlen eleme, hogy a kutatási szervezet maga is kutatást végezzen, elegendő, ha tudásközvetítő feladatot lát el.

Ugyanakkor az állam által finanszírozott, de az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá nem tartozó kutatás-közvetítő szervezetek esetében is biztosítani kell, hogy az általuk a piaci szereplők részére végzett kutatás-fejlesztési tevékenység során ne kerüljön át előny a piaci szereplőkhöz. Ezért a harmadik felek részére végzett kutatás-fejlesztési tevékenységért a kutató-tudásközvetítő szervezeteknek piaci árat kell felszámítani. Amennyiben a piaci ár nem állapítható meg, az árat a teljes költség módszertan alapján kell kiszámítani, amely magában foglalja a szokásosan alkalmazott árrést (nyereség) is.

## 2. Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások

Az új csoportmentességi rendelet kutatás-fejlesztési támogatásokkal foglalkozó főbb rendelkezései a következők:

- A) Kutatás-fejlesztési projekthez nyújtott támogatás (25. cikk)
- B) Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás (26. cikk)
- C) Innovációs klaszterre nyújtott támogatás (27. cikk)
- D) KKV-nak nyújtott innovációs támogatás (28. cikk)
- E) Eljárási és szervezési innováció támogatása (29. cikk)
- F) A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás (30. cikk)

<sup>4</sup> A Bizottság közleménye – A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere, [2014] HL C 198., 2014. 06. 27., 1.o.



Az új csoportmentességi rendelet fenti cikkei alapján akkor mentesíthető a támogatás, ha az a szóban forgó cikkekben leírtak szabályokon túl a tagállam biztosítja a csoportmentességi rendelet általános rendelkezéseinek [a támogatás átlátható (5. cikk), a támogatásnak van ösztönző hatása (6. cikk), érvényesülnek a támogatáshalmozódási szabályok (8. cikk), teljesülnek az ellenőrzési célú közzétételi és információszolgáltatási (9. cikk, valamint jelentéstételi (11. cikk) és nyilvántartási (12. cikk) kötelezettségek] való megfelelést. További feltétel, hogy a támogatás támogatástartalmának a 4. cikkben meghatározott értékhatár alatt kell maradnia. Ezen határértékek a következők:

Támogatási kategória	4. cikk szerinti értékhatár	
<b>25. cikk</b> <sup>5</sup> – Kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás		
a) alapkutatás <sup>6</sup>	40 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
b) ipari/alkalmazott kutatás <sup>7</sup>	20 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
c) kísérleti fejlesztés <sup>8</sup>	40 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
d) megvalósíthatósági tanulmány	7,5 millió euró	tanulmányonként
<b>26. cikk</b> – Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás	20 millió euró <sup>9</sup>	infrastructureként
<b>27. cikk</b> – Innovációs klaszterre nyújtott támogatás	7,5 millió euró	klaszterenként
<b>28. cikk</b> – KKV-nak nyújtott innovációs támogatás	5 millió euró	vállalkozásonként és projektenként

<sup>5</sup> Ha a projekt EUREKA-projekt, vagy ha a projektet az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 185. vagy 187. cikke alapján létrehozott közös vállalkozás hajtja végre, az a)-c) alpontban említett összeg a kétszeresére emelkedik.

Ha a kutatás-fejlesztési projektekhez a támogatást visszafizetendő előleg formájában nyújtják, és ha az intézkedés biztosítja, hogy sikeres befejezése esetén az előleg legalább a támogatás odaítélésekor irányadó diszkont kamatláb szerint számított kamattal megnövelve kerül visszafizetésre, az a)-c) alpontban említett összeg (beleértve az EUREKA-projektekre vonatkozó emelést is) 50 %-kal emelkedik.

<sup>6</sup> Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele az alapkutatás kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

<sup>7</sup> Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele az alkalmazott kutatás kategóriájába, vagy együttesen véve az alkalmazott kutatás és az alapkutatás kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

<sup>8</sup> Ha a projekt elszámolható költségeinek több mint fele a kísérleti fejlesztés kategóriájába tartozó tevékenységekkel kapcsolatban merül fel.

<sup>9</sup> Csak a gazdasági tevékenységhez biztosított támogatást kell figyelembe venni.

<b>29. cikk</b> – Eljárási és szervezési innováció támogatása	7,5 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
<b>30. cikk</b> – A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás	nincs ilyen értékhatár	

Amennyiben a fenti értékhatárt meghaladóan kerülne sor támogatás nyújtására, a támogatást – annak nyújtása előtt – jóváhagyásra be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz.

Fontos megemlíteni, hogy az alább ismertetésre kerülő kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásra vonatkozó szabályok horizontálisan minden gazdasági ágazatban, így az elsődleges mezőgazdasági termelés és a halászati és akvakultúra-ágazatban is alkalmazhatók, a 30. cikk kivételével, ami csak az utóbbi ágazatot érintő jogcím.

### *2.1. Kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás – 25. cikk*

#### 2.1.1. Támogatható kategóriák

E támogatási kategória használatának előfeltétele egy kutatási fejlesztési projekt megvalósítása. A projekt lehet alapkutatás, ipari/alkalmazott kutatás vagy kísérleti fejlesztés (lásd alább), illetve az új csoportmentességi rendelet a korábbi csoportmentességi rendelethez képest az előbbi három kategórián kívül egy új kategóriát is bevezetett, a megvalósíthatósági tanulmányhoz nyújtható támogatást. Ezen jogcím alapján tehát nem támogatható kutatási infrastruktúra fejlesztése.

A kutatási projekt támogatott részének teljes egészében az alapkutatás, az alkalmazott kutatás vagy a kísérleti fejlesztés kategóriájába kell tartoznia. Amennyiben egy projekt több tevékenységet is magában foglal, az egyes feladatokat minősíteni kell aszerint, hogy beletartoznak-e az említett kutatási kategóriák valamelyikébe, vagy nem tartoznak azok egyikébe sem. Ennek a minősítésnek nem kell feltétlenül időrend szerint történnie, azaz nem kell időben szakaszosan haladnia az alapkutatástól a piachoz közelebb álló tevékenységek felé. Ennek megfelelően a projekt keretében egy későbbi időpontban elvégzett feladat is minősíthető alkalmazott kutatásnak. Ugyanígy minősíthető egy korábbi időpontban végzett tevékenység is kísérleti fejlesztésnek.<sup>10</sup> Az azonban

<sup>10</sup> Új csoportmentességi rendelet (47) preambulumbekzdés.

fontos, hogy az egyes fázisokhoz tartozó elszámolható költségek elkülöníthetők legyenek.

Az alapkutatás fogalma az új csoportmentességi rendeletben nem változott a korábbi szabályozáshoz képest. Egy tevékenység abban az esetben minősül alapkutatásnak, amennyiben az olyan kísérleti, elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy megfigyelhető tények háttérével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék annak eredménye közvetlen üzleti alkalmazását, felhasználását.<sup>11</sup> Ugyanakkor előfordulhat olyan kivételes eset, amikor az alapkutatás eredménye alkalmas kereskedelmi hasznosításra. Ebben az esetben, amennyiben az adott projekt teljesítette az alapkutatás fogalmát, nem szükséges a projekt átsorolása az alkalmazott kutatás kategóriába, ami az adható támogatás csökkenésével, azaz feltételezhetően a támogatás visszafizetésével járna együtt.

Az alkalmazott kutatás (ipari kutatás) olyan tervezett kutatás vagy kritikus vizsgálat, amelynek célja új ismeretek és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, vagy a létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésének elősegítéséhez.<sup>12</sup> A fogalom a korábbi csoportmentességi rendelethez képest annyival megengedőbb, hogy míg korábban a prototípus csak korlátozásokkal volt támogatható K+F+I támogatás keretében, addig az új csoportmentességi rendelet alapján prototípus megépítése is alkalmazott kutatásnak minősülhet, amennyiben annak célja az alkalmazott kutatás ellenőrzése.

A kísérleti fejlesztés a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb, vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, alakítása és felhasználása új vagy javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából. A kísérleti fejlesztésbe még akkor sem tartoznak bele azok a szokásos vagy időszakos változtatások, amelyeket meglévő termékeken, gyártósorokon, előállítási eljárásokon, szolgáltatásokon és egyéb folyamatban lévő műveleteken végeznek, ha e változtatások fejlesztésnek minősülnek.<sup>13</sup> Ezek adott esetben innovációs jogcím alatt támogathatóak.

<sup>11</sup> Lásd új csoportmentességi rendelet 2. cikk (84) pont.

<sup>12</sup> Uo. 85. pont.

<sup>13</sup> Uo. 86. pont.

Az új csoportmentességi rendelet a kísérleti fejlesztés fogalmát némileg szűkebben határozza meg a korábbi szabályhoz képest, amikor a prototípus vagy kísérleti modell létrehozását csak abban az esetben engedti, amennyiben az csak véglegesnek nem tekinthető terméknek minősül, melynek célja a végleges termék tökéletesítése, illetve amennyiben kereskedelmi végterméknek minősülne, csak abban az esetben támogatható, ha az előállítása túlságosan költséges lenne ahhoz, hogy az kizárólag demonstrációs vagy hitelesítés céllal történjen. A korábbi csoportmentességi rendelet csak annyi megkötést tartalmazott, hogy ilyen esetben a használatból származó bármely jövedelmet le kellett vonni az elszámolható költségekből.

A megvalósíthatósági tanulmány egy kutatás-fejlesztési projekt potenciáljának értékelése és elemzése, melynek célja, hogy a projekt erősségeinek és gyengeségeinek, lehetőségeinek és veszélyeinek objektív és ésszerű módon történő feltárása révén segítse a döntéshozatali folyamatot, valamint a végrehajtáshoz szükséges források azonosítását és végső soron a siker kilátásainak mérlegelését.<sup>14</sup>

Alapvetően minden kutatás-fejlesztési projekt végcélja hogy egy termék, technológia vagy szolgáltatás technikai és gyakorlati értékét növelje. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy a megszokott, időszakosan visszatérő, meglévő termékhez kapcsolódó fejlesztések sem az új csoportmentességi rendelet, sem pedig a kutatás fejlesztési és innovációs támogatásokra vonatkozó keretszabály alapján nem támogathatóak.

### 2.1.2. Elszámolható költségek

Az elszámolható költségeknek a fenti négy kategória valamelyikéhez kell kapcsolódnia. Azaz, amennyiben egy adott kutatás-fejlesztési projekt több támogatási kategóriát is érint, az elszámolható költségeket támogatási kategóriánként kell megállapítani, és az egyes kategóriákra külön kell alkalmazni a vonatkozó támogatási intenzitást. Ez azt jelenti, hogy nem elfogadható megoldás, ha a projektben a legnagyobb részarányt képviselő kutatás-fejlesztési kategóriához tartozó intenzitás kerül alkalmazásra az egész projektre, vagy ha előzetes becslés készül

<sup>14</sup> Uo. 87. pont.

az egyes kategóriák arányáról és ez alapján kerül megállapításra egy átlag-intenzitás.

Az új csoportmentességi rendelet alapján elszámolható költségeknek minősülnek a személyi jellegű ráfordítások, az eszközök, berendezések, épületek, földterület költségei a projekt céljaira való használatuk mértékéig, a szerződéses kutatás, piaci áron vett ismeretek, szabadalmak költségei, valamint kizárólagosan a projekthez használt tanácsadás és hasonló szolgáltatás költségei, illetve a projekt érdekében felmerült általános és egyéb működési költségek. Az elszámolható költségek körét a tagállami támogatást nyújtók saját hatáskörben szűkíthetik, de bővítésre a csoportmentességi rendeletben meghatározottakhoz képest nincs mód. Az új csoportmentességi rendelet nem írja elő a teljes költség (full cost method) kötelező alkalmazását. Lehetőség van általánydíj (flat rate) alkalmazására, ha biztosítható, hogy az nem vezet a költségek felülbecslésére.

Az kutatási eredmények terjesztése ezen jogcím alapján nem számolható el.

Hangsúlyozandó, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (3) bekezdés e) pontja szerinti további általános és egyéb működési költségek alapján elszámolhatók közvetlen a projekthez kapcsolódóan vagy a projekt eredményeként felmerült költségek (akár utazási, szállás költségek, részvételi díjak) is.

A fenti költségek – tekintet nélkül a tagállami vagy Strukturális Alapokhoz kapcsolódó a projekt eredményére vonatkozó kötelező fenntartási szabályokra – a projekthez történő használatuk mértékére és idejére számolhatók el. Az épületek vonatkozásában kizárólag a projekt időtartamához igazodóan felmerült értékcsökkenési ráfordítások minősülnek elszámolhatónak.

Míg a KKV szabadalmakkal kapcsolatos költségei az új csoportmentességi rendelet 28. cikke alapján támogathatók (lásd később), nagyvállalatok esetében csak a kutatási projekthez kapcsolódó szabadalmak költségeinek elszámolására van mód, a 25. cikk szabályaival összhangban.

Abban az esetben, ha a megvalósíthatósági tanulmányhoz kapcsolódó költség egy harmadik féltől történő megrendeléshez kapcsolódik, akkor elszámolható költségnek maga a tanulmány *ára* minősül. Amennyiben a megvalósíthatósági tanulmányt a kedvezményezett ké-

szíti el (in-house), az elszámolható költségeket a fent leírtak szerint kell megállapítani.

### 2.1.3. Támogatási intenzitás

Az egyes kategóriákra vonatkozó támogatási intenzitások és ennek növelésére szolgáló lehetséges bónuszok mértéke az új csoportmentességi rendeletben nem változtak a korábbi szabályokhoz képest.

<b>Támogatási kategória</b>	<b>Adható maximális alapintenzitás az elszámolható költség százalékában</b>
a) alap kutatás	100%
b) ipari/alkalmazott kutatás	50%
c) kísérleti fejlesztés	25%
d) megvalósíthatósági tanulmány	50%

A fenti intenzitások alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés legfeljebb 80%-ig növelhetők az alábbiak szerint:

- ha a kedvezményezett kisvállalkozások az +20%-ot jelent, közép vállalkozás +10%-ot,
- +15% adható, amennyiben a projekt a 2. cikk 90. pont szerinti hatékony együttműködést<sup>15</sup> foglal magában a) olyan vállalkozások között, amelyek közül legalább egy KKV, vagy a projekt legalább két tagállamban, vagy egy tagállamban és az EGT-megállapodás egy szerződő felénél zajlik, és egyik vállalkozás sem viseli az elszámolható költségek több mint 70 %-át; vagy b) egy vállalkozás és egy vagy több kutató-tudásközvetítő szervezet között, amennyiben ez utóbbi az elszámolható költségek

<sup>15</sup> „hatékony együttműködés”: tudás- vagy technológiacsere vagy közös cél munkamegosztással történő elérésére irányuló együttműködés legalább két független fél között; a felek közösen határozzák meg az együttműködésen alapuló projekt hatókörét, hozzájárulnak a projekt végrehajtásához, valamint osztoznak a kockázaton és az együttműködés eredményén. A projekt teljes költségét viselheti egy vagy több fél, így mentesítve a többi felet a pénzügyi kockázatoktól. A szerződéses kutatás és a kutatási szolgáltatások nyújtása nem tekinthető együttműködési formának. – új csoportmentességi rendelet 2. cikk (90) pont.

legalább 10 %-át viseli, és jogosult közzétenni saját kutatási eredményeit.<sup>16</sup>

- + 15% adható, ha a projekt eredményeit széles körben terjesztik. A közzétételi kötelezettség nem a projekt teljes végeredményére, hanem kizárólag a projektben elért kutatási eredményekre vonatkozik. Ugyanakkor a projekt eredményeinek terjesztését a projekt befejezését követően a lehető legrövidebb időn belül meg kell kezdeni, azokat határozatlan ideig és folyamatosan elérhetővé kell tenni mindenki számára (pl. honlapon).

A fenti bónuszok elbírálásánál figyelni kell arra, hogy az együttműködő vállalkozások elkülönült gazdasági egységet alkotnak vagy ugyanannak a vállaltcsoportnak a részei (kapcsolt vállalkozások). Ez utóbbi esetben a kapcsolt vállalkozások egy gazdasági egységet alkotnak, a részükre nyújtott finanszírozást össze kell adni, illetve a bónusz szempontjából nem tekinthetők függetlennek.

Amennyiben a projektben együttműködő kedvezményezettek eltérő támogatási intenzitás hatálya alá tartoznak, minden esetben egyedi elbírálást kell végezni. Az együttműködés tekintetében alkalmazható bónusz azonban az egész projektre vonatkozik, így az minden, a projektben résztvevő kedvezményezett egyedi támogatási intenzitását növeli.

A fenti +10/20%-os kkv bónusz megvalósíthatósági tanulmány esetében is alkalmazható.

## *2.2. Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás – 26. cikk*

A kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás új jogcím, a korábbi csoportmentességi rendeletben nem létezett. Korábban minden kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos infrastruktúra fejlesztés (így az ún. kutatási infrastruktúra) támogatására – amennyiben az az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozott – a regionális beruházási támogatási szabályokkal összhangban, ún. támogatható terüle-

---

<sup>16</sup> Ha a „hatékony együttműködés” és az egyéb feltételek teljesülnek, akkor a bónusz minden résztvevőnek jár, függetlenül attól, hogy ki melyik kutatási tevékenységet végzi az együttműködésben.

teken volt lehetőség, az ún. regionális támogatási térkép<sup>17</sup> előírásaival összhangban.

Az új csoportmentességi rendelet ezen változtatott,<sup>18</sup> és külön szabályok vonatkoznak a rendelet 2. cikk 91. pontjában definiált kutatási infrastruktúra beruházási támogatására. Ennek értelmében kutatási infrastruktúrának a tudományos közösség által az adott területtel kapcsolatos kutatásához használt infrastruktúra minősül, magyarországi viszonyok között főleg állami kutatóintézetetek, de nem feltétel, hogy az adott intézmény állami/önkormányzati tulajdonban legyen.

Az új csoportmentességi rendelet az általa definiált kutatási infrastruktúra-beruházáshoz kapcsolódóan két jogcímen teszi lehetővé támogatás nyújtását:<sup>19</sup>

- 1.) A 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke alapján – regionális beruházási támogatás, melynek kutatási infrastruktúra esetén feltétele a támogatott infrastruktúrához való átlátható és megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítása.<sup>20</sup>
- 2.) A 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikke alapján – kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás –, ez kerül alább részletesen ismertetésre.

<sup>17</sup> Erről részletesen HARGITA Eszter: Az általános csoportmentességi rendelet regionális beruházási támogatására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések. *Állami Támogatások Joga*, 2015/2. 3–16. Elérhető: <http://www.atj.versenyjog.com>

<sup>18</sup> Az uniós bíróságok 2011-ben és 2012-ben a Leipzig-Halle-ügyben (hozott ítéletei alapvetően módosították az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási szempontú megítélését. A Leipzig/Halle-ítélet lényege, hogy a későbbi hasznosítás gazdasági jellege szükségszerűen meghatározza az infrastruktúra építésének gazdasági jellegét, és ezzel az esetek nagy részében kiterjeszti az uniós állami támogatási szabályok hatályát az építésre is. A T-443/08. sz. T-455/08. sz. *Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig/Halle kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117) és a C-288/11 P. sz. *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

<sup>19</sup> A két jogcím közötti különbséget a melléklet tartalmazza.

<sup>20</sup> E jogcímmel kapcsolatos tudnivalók megtalálhatók HARGITA Eszter: Az általános csoportmentességi rendelet regionális beruházási támogatására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések. *Állami Támogatások Joga*, 2015/2. 3–16.



Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az infrastruktúra később gazdasági hasznosításra kerül. Például a kutató-tudásközvetítő szervezetek által birtokolt kutatási infrastruktúra fejlesztése esetében ezeket a szabályokat nem kell alkalmazni, azaz akár 100%-ban is támogathatók, amennyiben azok nem vagy csak a szabályozás által megengedett mértékben és feltételekkel végeznek gazdasági tevékenységet.

Visszakövetelési mechanizmust kell azonban beépíteni arra az esetre, ha a gazdasági tevékenység utólag mégis meghaladná a 20%-ot. Ez gyakorlati példán keresztül illusztrálva a következőket jelenti.

Tegyük fel, hogy egy 10 millió euróba kerülő államilag finanszírozott kutatási infrastruktúra kapcsán azzal a feltételezéssel éltek, hogy a gazdasági tevékenység részarány nem fogja meghaladni a 20%-ot. Ebben az esetben a beruházáshoz kapott 10 millió euró nem minősül uniós értelemben vett állami támogatásnak, azaz az itt ismertetett szabályokat nem kell alkalmazni. Azonban, az infrastruktúra használata során a gazdasági tevékenység aránya 30% lett. Ebben az esetben a beruházás 30%-a (3 millió euró) tekintetében a finanszírozást gazdasági tevékenység támogatásának kell tekinteni. Mivel – mint később látni fogjuk – az új csoportmentességi rendelet vonatkozó rendelkezése csak 50%-ot támogatási intenzitást engedélyez, a többlettámogatást, az 1,5 millió eurót vissza kell fizetnie a kedvezményezettnek. Vagyis a kutatási szervezetnek a 20%-os értékhatár átlépését megelőzően mérlegelnie kell, hogy a nagyobb arányú gazdasági hasznosításból származó nyereség elég fedezetet nyújt-e a visszafizetésre. Ellenkező esetben a saját forrásokból kell a visszafizetést fedeznie.

Amennyiben egy kutatási infrastruktúrához kapcsoló fejlesztésnek energiahatékonysági elemei is vannak, azok támogathatók e jogcím alatt, így a 651/2014/EU bizottsági rendelet energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatási jogcímében (38. cikk) meghatározott 30%-os támogatási intenzitás helyett, a kutatási infrastruktúrára vonatkozó 50%-os támogatási intenzitás alkalmazható a támogatáshalmozódási szabályokra figyelemmel.

### 2.2.1. A kutatási infrastruktúra fogalmával kapcsolatos értelmezési kérdések

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikke szerinti beruházási támogatás nyújtására van lehetőség abban az esetben (is), ha az infrastrukturális fejlesztésekhez K+F+I projekt nem kapcsolódik.

A szabályozás nem tartalmaz semmilyen megkötést a kutatási infrastruktúra tulajdonosi körére (állami vagy magán). A szóban forgó infrastruktúra lehet kutatás-tudásközvetítő szervezet tulajdonában is. A támogatás az infrastruktúra létrehozására és korszerűsítésére használható.

Ugyanakkor a támogatásban részesülő infrastruktúrának meg kell felelnie az új csoportmentességi rendeletben lévő fogalomnak, azaz az egész tudományos közösség javát kell szolgálnia. Erre figyelemmel az infrastruktúrához való hozzáférést átlátható és megkülönböztetésmentes módon szükséges biztosítani. Vagyis nem részesülhet támogatásban olyan kutatási infrastruktúra, melyet egy vállalkozás kizárólag saját érdekében használ, és így nem felel meg a 723/2009/EK tanácsi rendelet szerinti tudományos közösség érdekében történő hasznosítás feltételének.

Ezért egy cég saját kutatólaboratóriumának megépítése ezen a jogcímen nem kaphat támogatást. Szintén nem támogatható e jogcím alatt olyan kutatási létesítmény létrehozása, amely egy vállalkozás vagy vállalkozások egy csoportja részére és érdekében kerül létrehozásra.

Ugyanakkor, amennyiben egy vagy több vállalkozás részt vállal az új csoportmentességi fogalomnak megfelelő kutatási infrastruktúra építésében, azzal, hogy a beruházás költségeinek legalább 10%-ban finanszírozzák, számukra kedvezőbb feltételek mellett, kedvezményes hozzáférési lehetőség biztosítható. Ennek azonban arányban kell állnia a hozzájárulásuk mértékével, és ezen feltételeket nyilvánosságra kell hozni.

### 2.2.2. Elszámolható költségek

Az immateriális javakra<sup>21</sup> és tárgyi eszközökre<sup>22</sup> irányuló beruházási költségek számolhatóak el kutatási infrastruktúrához nyújtott támogatás keretében.

### 2.2.3. Támogatási intenzitás

A szabály szerint a gazdasági tevékenységhez használt kutatási infrastruktúra létrehozatalához, korszerűsítéséhez kapcsolódóan állami forrásból az elszámolható költségek legfeljebb 50%-a finanszírozható. A fennmaradó 50%-ot a kedvezményezettnek kell biztosítania.

Amennyiben egy kedvezményezettnek a kutatási infrastruktúrához kapcsolódó beruházásra tekintettel szükségessé válik egy korábban nem gazdasági tevékenységhez használt, állami forrásból tulajdonába került eszköz (telek vagy épület) átcsoportosítása átterelése már gazdasági tevékenységnek minősülő tevékenységének céljára, ez akkor nem tartalmaz állami támogatást, azaz vehető figyelembe önrészként, amennyiben az átterelés időpontjában az érintett eszközök amortizációs időszaka már letelt, vagy a használatukért kapott kompenzáció a piaci árnak felel meg, illetve ha ezeket az eszközöket az állam az Aéroport de Paris<sup>23</sup> 2000. december 12-i ítéletet megelőzően finanszírozta nem gazdasági tevékenységek kapcsán.

### 2.2.4. Egyéb feltételek

Ha a támogatás kedvezményezettje a beruházás vonatkozásában a gazdasági és a nem gazdasági tevékenységéhez is részesül támogatásban, megfelelő számviteli eszközökkel szükséges biztosítani, hogy a gazdasági tevékenység vonatkozásában a támogatási intenzitás akkor se haladja meg az 50%-os mértéket, hogy a projekt során változik a gazdasági és nem gazdasági tevékenység aránya. Ennek vizsgálta az

<sup>21</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (30) bekezdésben szereplő fogalom szerint.

<sup>22</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (29) bekezdésben szereplő fogalom szerint.

<sup>23</sup> A T-128/98.sz. Aéroport de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

infrastruktúra gazdasági élettartama, azaz az érintett eszközök teljes amortizációs időszaka idején releváns.

Amennyiben a kutatási infrastruktúrát gazdasági és nem gazdasági tevékenységek folytatására is használják, biztosítani kell a két típusú tevékenységhez kapcsolódó finanszírozás, az azokkal járó költségek és az azokból származó bevételek elkülönített nyilvántartását, következetesen alkalmazott és objektíven indokolható számviteli elvek alapján.<sup>24</sup> Ez azért is fontos, hogy a nem gazdasági tevékenységhez kapcsolódó költségek akár 100%-os támogatási intenzitásban részesülhessenek.

Az infrastruktúra használatért főszabály szerint piaci díjat kell fizetni. Azonban – az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban – lehetőség van e piaci díjakból a felhasználók számára kedvezményt adni, például csekély összegű támogatás<sup>25</sup> vagy kutatás-fejlesztési támogatás jogcímen.<sup>26</sup>

Tekintettel arra, hogy az új csoportmentességi rendelet vonatkozó cikke nem tartalmaz ehhez kapcsolódó előírást, a kutatás-fejlesztés eredményként létrehozott (?) beruházás működtetéséből származó eredménnyel nem kell csökkenteni az igénybe vehető támogatás mértékét.

### *2.3. Innovációs klaszterre nyújtott támogatás – 27. cikk*

Az innovációs klaszternek nyújtott támogatás célja azon koordinációs problémákhoz kapcsolódó piaci hiányosságok orvoslása, amelyek a klaszterek kialakulását akadályozzák, vagy a klasztereken belüli kölcsönhatásokat és ismeretáramlást korlátozzák. Az állami támogatás előmozdíthatja az innovációs klaszterek nyitott és megosztott infrastruktúráiba történő beruházást vagy a klaszterek működését, erősítve

<sup>24</sup> Új csoportmentességi rendelet 26. cikk (7) bekezdése.

<sup>25</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013. 12. 24. 1. o.) szabályainak megfelelően.

<sup>26</sup> Az ilyen támogatás azonban nem nyújtható az új csoportmentességi rendelet alapján, ezért a Bizottságnak előzetesen be kell jelenteni.

ezzel a tagok együttműködését, hálózatépítésüket és egymástól való tanulásukat (tudástranszfer).<sup>27</sup>

### 2.3.1. Az innovációs klaszter fogalma

Az új csoportmentességi rendelet 2. cikk 92. pontja szerint az innovációs klaszter önálló felek (pl. innovatív induló vállalkozások, kis-, közép- és nagyvállalkozások, valamint kutató-tudásközvetítő szervezetek, nonprofit szervezetek és egyéb kapcsolódó gazdasági szereplők) szervezett csoportja, amelyet abból a célból hoztak létre, hogy ösztönözze az innovatív tevékenységeket egyrészt a klaszterben részt vevő vállalkozások és egyéb szervezetek közötti létesítménymegosztás, ismeret- és tapasztalatcsere előmozdítása, másrészt a tudástranszferhez, kapcsolatépítéshez, ismeretterjesztéshez, valamint együttműködéshez való hatékony hozzájárulás révén.

Innovációs klaszternek kizárólag a klasztert működtető jogalany kaphat beruházási vagy működési támogatást.

### 2.3.2. Innovációs klaszternek nyújtható beruházási támogatás

Az innovációs klaszter létrehozásához vagy korszerűsítéséhez nyújtható beruházási támogatás.

Az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre<sup>28</sup> és az immateriális javakra<sup>29</sup> irányuló beruházási költségek. A támogatási intenzitás maximum 50% lehet, mely azonban az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti térségekben<sup>30</sup> – ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság – 15 százalékponttal, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti térségek<sup>31</sup> – melyek az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését

<sup>27</sup> Új csoportmentességi rendelet (50) preambulumbekkezdés.

<sup>28</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (29) bekezdésben szereplő fogalom szerint.

<sup>29</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (30) bekezdésben szereplő fogalom szerint.

<sup>30</sup> Azon NUTS2 régiók minősülnek a) térségnek, ahol a vásárlóerő-egységben kifejezett egy főre jutó GDP az EU-27 átlagának 75 %-ával egyenlő vagy az alatti.

<sup>31</sup> Tagállamok által kijelölt térségek, Bizottság által meghatározott kvóta erejéig.

mozdítják elő, és nem befolyásolja hátrányosan a tagállamok közötti kereskedelmet – tekintetében 5 százalékponttal növelhető. Ez Magyarország esetében azt jelenti, hogy a Közép-Magyarország régió kivételével minden régióban jár a +15%. Közép-Magyarország régióban pedig Pest megye ún. támogatható területein<sup>32</sup> + 5% adható.<sup>33</sup>

### 2.3.3. Innovációs klaszter működésére nyújtott támogatás

Az új csoportmentességi rendelet alapján működési támogatás a klaszter (működtetője) részére a nála felmerült személyi jellegű ráfordításokhoz vagy adminisztratív költségekhez nyújtható az alábbi tevékenységekre:<sup>34</sup>

- a) az együttműködés és információmegosztás elősegítésére, illetve a specializált, személyre szabott üzleti szolgáltatás nyújtásának vagy közvetítésének javítására szolgáló klaszterélénkítés;
- b) az újabb vállalkozások és szervezetek klaszterhez történő csatlakozása, valamint a klaszter ismertségének növelése érdekében végzett marketingtevékenység;
- c) a klaszter létesítményeinek kezelése; az ismeretmegosztás, kapcsolatépítés és nemzetközi együttműködés támogatására szolgáló képzési programok, műhelytalálkozók és konferenciák szervezése.

<sup>32</sup> Részletesen lásd <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>

<sup>33</sup> Közép-Magyarország régióban Abony, Alsónémedi, Áporka, Aszód, Bag, Bernecebaráti, Cegléd, Csemő, Dabas, Domony, Dömsöd, Dunaharaszti, Ecsér, Érd, Farnos, Felsőpakony, Galgagyörk, Galgahévíz, Galgamácsa, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Hévízgyörk, Iklad, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Jászkarajenő, Kartal, Kемence, Kiskunlacháza, Kisnémedi, Kocsér, Kóspallag, Körösetetlen, Letkés, Lórév, Maglód, Makád, Márianosztra, Mikebuda, Monor, Nagybörzsöny, Nagykáta, Nagykőrös, Nagytarcsa, Nyársapát, Ócsa, Örkény, Pécel, Peröcsény, Péteri, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Ráckeve, Szentmártonkáta, Szigetbecse, Szigetszentmiklós, Szob, Szokolya, Táborfalva, Tápióbitske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tápiószőlős, Tatárszentgyörgy, Tésa, Törtel, Tura, Újhartyán, Újszilvás, Üllő, Vác, Váckisújfalu, Valkó, Vámosmikola, Vecsés, Verőce, Verseg és Zebegény, Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisvörösvár és Solymár települések.

<sup>34</sup> Új csoportmentességi rendelet 27. cikk (8) bekezdés.

A fenti célok érdekében, de klaszteren kívül (nem a klaszter működtetőjénél) felmerült költségek nem elszámolhatók.

Az új csoportmentességi rendelet 2. cikk (42) pontja tartalmazza a regionális működési támogatás fogalmát,<sup>35</sup> amely széles körben határozza meg a működési költségeket. Ugyanakkor ez a fogalom csak az új csoportmentességi rendelet 15. cikkében szabályozott regionális működési támogatás jogcímre esetében alkalmazható, az innovációs klaszterek működési támogatására nem, ezért az innovációs klaszterek esetében személyi jellegű és adminisztratív költségeken túl más működési típusú költségek (pl. adatbázisokra való előfizetések, szerződéses szolgáltatások díja, rendezvények szervezése) nem számolhatók el ezen a jogcímen.

A klaszter ismertségét vagy a vállalkozások klaszterhez történő csatlakozását ösztönző marketingtevékenység érdekében felmerült költségek, mint például a munkavállalók képzése vagy adott tevékenységhez kapcsolódó utazási költségek is elszámolhatók személyi jellegű ráfordításként.

A támogatás időtartama nem haladhatja meg a 10 évet, melyet a klaszter részére nyújtott első működési támogatás időpontjától kell figyelembe venni. Így működési támogatás már működő és újonnan létesült klaszter részére is nyújtható.

A támogatási intenzitás, a támogatott időszak alatt nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át.

### 2.3.4. Egyéb feltételek

A klaszter létesítményeihez, illetve tevékenységéhez való hozzáférést több felhasználó számára átlátható és megkülönböztetés-mentes módon kell biztosítani azzal, hogy a beruházás költségeihez legalább

<sup>35</sup> „Regionális működési támogatás” valamely vállalkozás induló beruházástól független folyó kiadásainak csökkentésére irányuló támogatás. Kiterjed az olyan költségkategóriákra, mint a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az adminisztrációs költségek stb., de nem tartoznak ebbe a kategóriába az értékcsökkenési és a finanszírozási költségek, ha a beruházási támogatás nyújtásakor ezek elszámolható költségnek minősültek.

10%-ban hozzájáruló vállalkozások arányosan kedvezőbb hozzáférési lehetőséget kaphatnak, melyet nyilvánossá kell tenni.

A létesítmények használatáért vagy a tevékenységben való részvételeért piaci díjat kell fizetni, vagy a díjat költség alapon kell meghatározni. Így biztosítható, hogy az előny a támogatás kedvezményezettjének szintjén marad és sem a klasztertagok, sem a klaszter létesítményeit használó, tevékenységében részt vevő vállalkozások nem részesülnek gazdasági előnyben. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, úgy támogatás csak akkor adható, ha az összeegyeztethető az uniós állami támogatási szabályokkal. A klasztertagok vagy a klaszter létesítményeit használó, tevékenységében részt vevő vállalkozások tekintetében összeegyeztethetőségi jogalapként alkalmazható lehet az új csoportmentességi rendelet 22. cikke szerinti induló vállalkozásoknak, 28. cikke szerinti KKV-knak nyújtott innovációs vagy a csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek szerinti támogatás szabályai.

#### *2.4. KKV-knak nyújtott innovációs támogatás – 28. cikk*

A KKV-k méretük miatt koordinációs nehézségekkel szembesülnek, az innovációhoz szükséges információkhoz nehezebben férnek hozzá, mint a nagyvállalatok, ezért lehetséges e területen támogatás nyújtása.

A támogatás csak KKV-k részére adható, és háromféle célt szolgálhat, ezért az elszámolható költségek a következők lehetnek:

- a) Szabadalmak és egyéb immateriális javak megszerzésének, érvényesítésének és védelmének költségei.
- b) Olyan, kutató-tudásközvetítő szervezettől vagy nagyvállalkozástól kirendelt, magasan képzett munkaerő költségei, aki kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységeken, a kedvezményezettnél újonnan létrehozott munkakörben dolgozik, és nem a személyzet más tagjait helyettesíti. Magasan képzett munkaerőnek minősül a felsőoktatásban szerzett oklevéllel és legalább öt éves szakirányú tapasztalattal rendelkező munkaerő.
- c) Innovációs tanácsadás és támogató szolgáltatások költségei.

Ez utóbbi cél kapcsán az új csoportmentességi rendelet 2. cikk (94) pontja tartalmazza az innovációs tanácsadás fogalmát: tudástranszfer, immateriális javak megszerzése, védelme és kiaknázása és az ezeket magában foglaló szabványok és szabályozások alkalmazása



terén történő tanácsadás, segítségnyújtás és képzés. Az innovációs támogató szolgáltatás fogalom a 2. cikk (94) pontban található: irodahelyiség, adatbankok, könyvtárak, piackutatás, laboratóriumhasználat, minőségtanúsítás, tesztelés és tanúsítás biztosítása hatékonyabb termékek, eljárások és szolgáltatások fejlesztése céljából. Innovációs tanácsadás és támogató szolgáltatások támogatása kapcsán az előbbi két fogalomban szereplő szolgáltatások megszerzésével kapcsolatos költségek számolhatók el.

Szabadalmak és egyéb immateriális javak kapcsán csak azok a költségek számolhatók el, amelyek a kedvezményezettnek merültek fel közvetlenül. Harmadik felek által végzett kutatás eredményeként született szabadalom megszerzése költségének támogatásra kizárólag más a 651/2014/EU bizottsági rendeletben szereplő jogcím (pl. kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás, eljárási és szervezési innovációs támogatás) szabályai alapján van lehetőség.

Nagyvállalkozások esetében szabadalmak megszerzése, érvényesítése és védelme költségeihez nyújtott támogatásra ezen jogcím alapján nincs lehetőség, tekintettel arra, hogy ezen jogcím vonatkozásában kedvezményezettek kizárólag KKV-k lehetnek. A nagyvállalkozások az új általános csoportmentességi rendelet 25. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján, kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás keretében számolhatók el a fenti költségek.

A támogatási intenzitás főszabály szerint az elszámolható költségek 50%-a lehet. Ugyanakkor a harmadik támogatható cél, az innovációs tanácsadásra és támogató szolgáltatásokra nyújtott támogatás akár 100%-ig is növelhető, amennyiben a bármely hároméves időszak alatt e célra kapott támogatás összege vállalkozásonként nem haladhatja meg a 200 000 eurós értékhatárt. Bár ez az összeg megegyezik az ún. csekély összegű támogatás összegével, azzal csak akkor kell összeszámolni, ha az elszámolható költségek a kedvezményezett által kapott támogatások esetében azonosak.

### *2.5. Eljárási és szervezési innováció támogatása – 29. cikk*

Az eljárási és a szervezési innováció terén a hiányos információk és pozitív externáliák formájában állhatnak fenn piaci hiányosságok, amelyeket egyedi intézkedésekkel lehet kezelni. Az ilyen típusú inno-

váció támogatása elsősorban a KKV-k számára fontos, mivel a KKV-k nehézségei hátráltathatják a termelési és szállítási módszerek javítására, illetve az üzleti gyakorlatok, a munkahely-kialakítás és a külső kapcsolatok jelentős mértékű fejlesztésére irányuló képességüket. Ugyanakkor az eljárási és szervezési innovációs tevékenységek terén a nagyvállalkozások és a KKV-k között folytatandó együttműködés ösztönzése érdekében bizonyos feltételek mellett a nagyvállalkozások ilyen tevékenységgel kapcsolatos költségei is támogathatók, tekintettel azok pozitív ‘tovagyűrűző’ hatásaira.

Az új csoportmentességi rendelet meghatározza a szervezési innováció<sup>36</sup> és az eljárási innováció<sup>37</sup> fogalmát. Ennek értelmében szervezési innovációnak minősül új szervezési módszer alkalmazása egy vállalkozás üzleti gyakorlatában, munkahelyi szervezetében vagy külső kapcsolataiban.<sup>38</sup> Az eljárási innováció fogalmába tartozik új vagy jelentős mértékben javított termelési vagy szolgáltatási módszer alkalmazása (ide értve a technikákban, felszerelésekben vagy szoftverekben eszközölt jelentős változtatásokat is).<sup>39</sup>

Elszámolható költségeknek minősülnek a személyi jellegű ráfordítások, az eszközök, berendezések, épületek, földterület költségei a projekt céljaira való használatuk mértékéig, a szerződéses kutatás, piaci áron vett ismeretek, szabadalmak költségei, a projekt érdekében felmerült általános és egyéb működési költségek.

<sup>36</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (96) pont.

<sup>37</sup> Uo. 97. pont.

<sup>38</sup> Nem tartoznak ide az olyan változtatások, amelyek a vállalkozásnál már alkalmazott szervezési módszereken alapulnak, a vezetési stratégia megváltoztatása, az összefonódások és felvásárlások, egy eljárás alkalmazásának beszüntetése, az egyszerű tőkepótlás vagy tőkenövelés, a kizárólag a tényezőárak, az egyedi igényekhez igazítás, a helyszín megváltozásához köthető változások, a rendes szezonális és egyéb ciklikus változások, valamint az új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékekkel folytatott kereskedelem.

<sup>39</sup> Nem minősülnek innovációnak a kisebb változtatások vagy fejlesztések, a termelési vagy szolgáltatási képesség növelése olyan gyártási vagy logisztikai rendszerek bevezetése révén, amelyek nagyban hasonlítanak a már használatban lévőkhöz, egy eljárás alkalmazásának beszüntetése, az egyszerű tőkepótlás vagy tőkenövelés, a kizárólag a tényezőárak, az egyedi igényekhez igazítás, a helyszín megváltozásához köthető változások, a rendes szezonális és egyéb ciklikus változások, valamint az új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékekkel folytatott kereskedelem.

A jogcím alapján nagyvállalkozás csak abban az esetben részesülhet támogatásban, ha ténylegesen együttműködik KKV-kkal és azok az összes elszámolható költség legalább 30%-át a KKV-k viselik, tehát érdemben hozzájáruljanak az együttműködéshez, annak kockázatait viseljék.

A támogatási intenzitás nagyvállalkozásoknak legfeljebb 15%, míg KKV-k esetén 50% is lehet.

### *2.6. A halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott kutatás-fejlesztési támogatás – 30. cikk*

Az új csoportmentességi rendelet 1. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében a rendelet alapján nyújtható kutatás-fejlesztés területén nyújtott támogatás halászati és akvakultúra-ágazatban. Ez azt jelenti, hogy a fenti ismertetett támogatási jogcímek mindegyike alkalmazható a halászati és akvakultúra-ágazatban. A fentiekén túl az új csoportmentességi rendelet egy külön jogcímet tartalmaz, amely csak a halászati és akvakultúra-ágazatban működő vállalkozások esetében alkalmazható.

Megjegyzendő továbbá, hogy a halászati és akvakultúra-ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet<sup>40</sup> további kutatás-fejlesztéssel és innovációval kapcsolatos jogcímet tartalmaz (pl. 13. cikk – az innovációhoz nyújtott támogatás, 24. cikk – a tengerek biológiai erőforrásainak védelméhez kapcsolódó innovációhoz nyújtott támogatás, 30. cikk – az akvakultúra-ágazatban megvalósuló innovációhoz nyújtott támogatás).

E jogcím alapján olyan projekt támogatható, amely az ágazat, vagy annak valamelyik alágazata valamennyi vállalkozása szempontjából jelentőséggel bír. A támogatás kedvezményezettje kizárólag kutatástudásközvetítő szervezet lehet. A támogatás nem foglalhat magában halászati vagy akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával

---

<sup>40</sup> A Bizottság 1388/2014/EU rendelete (2014. december 16.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról, [2014] HL L 369, 2014. 12. 24., 37–63. o.

vagy forgalomba hozatalával foglalkozó vállalkozás részére nyújtott, a kutatással össze nem függő közvetlen támogatást.

A projekt megkezdése előtt kötelező interneten közzétenni a projekt megvalósításának tényét, céljait, várható befejezését és az eredményei közzétételének helyét. Jelezni kell azt is, hogy az eredmények térítésmentes állnak majd rendelkezésre az érintett ágazatban vagy alágazatban működő vállalkozások számára. Az eredményeket az interneten legalább öt éven keresztül közzé kell tenni a támogatott projekt befejezésének időpontjától kezdődően, vagy attól az időponttól kezdődően, amikor az említett eredményekre vonatkozóan bármely meghatározott szervezet tagjait tájékoztatják.

Az elszámolható költségek megegyeznek a kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás (25. cikk) elszámolható költségeivel<sup>41</sup>, amihez képest az eltérés, hogy a maximális támogatási intenzitás 100%.

---

<sup>41</sup> Személyi jellegű ráfordítások, az eszközök, berendezések, épületek, földterület költségei a projekt céljaira való használatuk mértékéig, a szerződéses kutatás, piaci áron vett ismeretek, szabadalmak költségei, valamint kizárólagosan a projekthez használt tanácsadás és hasonló szolgáltatás költségei, illetve a projekt érdekében felmerült általános és egyéb működési költségek.

<b>Melléklet</b>	
<i>A kutatási infrastruktúra beruházási támogatás a csoportmentességi rendelet 14. és 26. cikkei szerint</i>	
<b>Támogatási kategória</b>	<b>Kutatási infrastruktúrára adható regionális beruházási támogatás (14. cikk)</b>
Támogatás célja	<b>Kutatási infrastruktúrára adható beruházási támogatás (26. cikk)</b> Kutatási infrastruktúra fejlesztése.
Támogatható területek	Nincs területi korlátozás.
Elszámolható költség	Tárgyi eszközre és immateriális javakra irányuló beruházási költség.
Maximális támogatási intenzitás	A gazdasági tevékenységhez kapcsolódó költségek 50%-a.
Egyéb feltételek	A gazdasági és nem gazdasági tevékenység szétválasztása, a kapcsolódó bevételek és kiadások elkülönített számlán való kezelése, 107 (3) a) területen induló beruházás, <sup>1</sup> 107 (3) c) területen új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás <sup>2</sup> megvalósítása, 25% támogatásmentes saját forrást, 5 (KKV esetében 3) éves fenntartási kötelezettség, csak új eszközök támogathatók (kivéve KKV).
Bejelentési határérték	20 millió euró
Infrastruktúrához való hozzáférési ár kiszámítása	Piaci ár

<sup>1</sup> Új csoportmentességi rendelet 2. cikk (49) pont.

<sup>2</sup> Uo. 51. pont.

Támogatási kategória	Kutatási infrastruktúrára adható regionális beruházási támogatás (14. cikk)	Kutatási infrastruktúrára adható beruházási támogatás (26. cikk)
Hozzáférési szabályok	A támogatott infrastruktúrához átlátható és megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítani.	Az infrastruktúrának több felhasználó számára hozzáférhetőnek kell lennie, és a hozzáférést átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani. Az infrastruktúra beruházási költségeit legább 10 %-ban Finanszírozó vállalkozások kedvezőbb feltételek mellett kedvezményes hozzáférési lehetőséget kaphatnak. A túlkompensáció elkerülése érdekében a hozzáférési lehetőségeknek arányban kell állniuk a vállalkozás beruházási költségeihez való hozzájárulásával, és az említett feltételeket nyilvánossá kell tenni.
Ellenőrzés és visszatérítési mechanizmus	Nincs erre vonatkozó előírás.	Amennyiben a kutatási infrastruktúra gazdasági és nem gazdasági tevékenységekre vonatkozóan egyaránt részesül állami finanszírozásban, a tagállamok ellenőrzési és visszatérítési mechanizmust hoznak létre annak biztosítása érdekében, hogy a támogatás intenzitása akkor se haladja meg az alkalmazandó mértéket, ha a gazdasági tevékenységek részaránya nagyobb annál, mint amit a támogatás odaítélésekor terveztek.
Támogatáshalmozódás	Azonos vagy részben azonos elszámolható költségekhez adott támogatás csak abban az esetben halmozható, ha az nem vezet a 14. és 26. cikkben meghatározott határértékek közül a magasabb túllépéséhez.	Azonos vagy részben azonos elszámolható költségekhez adott támogatás csak abban az esetben halmozható, ha az nem vezet a 14. és 26. cikkben meghatározott határértékek közül a magasabb túllépéséhez.

## A LÉTEZŐ ÉS ÚJ TÁMOGATÁS ELHATÁROLÁSA A TÖRVÉNYSZÉK T-527/13. SZ. ÍTÉLETÉNEK TÜKRÉBEN

SIMON Stella\*

*Tárgyszavak:* létező és új támogatás, támogatások módosítása, automatikus átminősítés, bizonyítási teher

Jelen esetismertetés az Európai Törvényszék 2015. június 24-én meghozott ítéletét mutatja be. A Törvényszék a T-527/13. sz. ügyben<sup>1</sup> az Olasz Köztársaság az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) határozatának megsemmisítésre irányuló keresetét részben elutasítva, részben helyt adva megsemmisítette a bizottsági határozat<sup>2</sup> egyes cikkeit. A Törvényszék ítéletében többek között a létező/új támogatások kérdéskörét vizsgálta, és kimondta, hogy a Bizottságnak nem áll jogában a már létező támogatási program valamely feltételének be nem tartása esetén automatikusan új támogatássá minősíteni az egész támogatási programot, és azt jogellenessé minősíteni.

---

\* A szerző a Gazdasági Versenyhivatal Döntéshozatali Támogató Csoportjának munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos véleményének.

<sup>1</sup> T-527/13. sz. ügy, Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:429.

<sup>2</sup> 2013/665/EU Bizottság határozata az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) [korábban: SA.33726 (11/NN)] számú állami támogatásról, a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban. [2013] HL L 309., 2013. 11. 19., 40–48. o. (továbbiakban: 2013/665/EU Bizottsági határozat).

## 1. Előzmények

A Törvényszék az Olasz Köztársaság által az olasz tejtermelőknek nyújtott állami támogatást vizsgálta a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása ügyében. Az Olasz Köztársaság a tagállam tejtermelőinek az 1995/96–2001/2002-es idény során odaitélt tejkvóta túllépése miatt az Unió részére fizetendő kiegészítő illeték megfizetésének lehetővé tétele érdekében azt kérte az Európai Unió Tanácsától (továbbiakban: Tanács), hogy engedélyezze az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésének alkalmazásával egy állami támogatási program létrehozását. A Tanács engedélyt adott számukra, hogy az 1995/96 – 2001/2002-ig a tejre és tejtermékekre kivetett összeget a tagállam fizesse be az Unió részére, illetve jóváhagyta, hogy a tejtermelők kamatmentes részletekben fizessék vissza a tartozásukat a tagállamnak.<sup>3</sup>

A Tanács az összeegyeztethetőségi határozatában megkövetelte az olasz hatóságoktól, hogy a jelentsék be az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (továbbiakban: EMOGA) részére fizetendő kiegészítő illeték összegét, majd a vonják le az EMOGA által támogatott kiadásokból az Unió felé fennálló tartozás összegét, kamatokkal együtt. Ezenkívül előírta a tejtermelők számára, hogy tizennégy év alatt, egyenlő összegű éves részletekben fizessék vissza az államnak az általa nyújtott támogatást.<sup>4</sup>

Az olasz hatóságok több jogszabályt fogadtak el a fizetések ütemezésének rendszeréről, melyet több alkalommal is módosítottak annak érdekében, hogy a tejtermelőknek nyújtott tizennégy éves fizetési hátridőt harmincéves időszakra ütemezzék át, illetve hogy a 2010. december 31-én esedékes tartozások összegének megfizetését fél évvel későbbre, 2011. június 30-ra halasszák.<sup>5</sup>

A hatóságok az intézkedések ‘támogatástartalmát’ a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott *de minimis* támogatásokra történő alkalmazásáról szóló rendelet<sup>6</sup> terhére kívánták elszámolni. Az Európai Bizott-

<sup>3</sup> T-527/13. sz. ügy. 1–2. pontok.

<sup>4</sup> Uo. 3. pont.

<sup>5</sup> T-527/13. sz. ügy. 4–5. pontok.

<sup>6</sup> A Bizottság 1535/2007/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról. [2007] HL L 337, 2007. 12. 21., 35–41. o.



ság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatot indított az Olasz Köztársaság ellen. Egyrészt azt vonta kétségbe, hogy a fizetéshalasztás a belső piaccal összeegyeztethető, másrészt azt, hogy a fizetéshalasztási rendszer bevezetése a tanácsi határozatban szereplő feltétel betartását jelenti.<sup>7</sup> A határozatában megállapította, hogy a fizetéshalasztás és a fizetések átütemezése egy új és jogellenes támogatásnak minősül, és arra kötelezte az Olasz Köztársaságot, hogy a tejtermelők számára odaítélt támogatások visszafizettetését azonnali hatállyal rendelje el.<sup>8</sup>

Az Olasz Köztársaság 2013. szeptember 30-án benyújtotta a kéréslevelét, melyben kérte a Törvényszéktől, hogy elsődlegesen teljes egészében semmisítse meg a határozatot. Másodlagosan semmisítse meg a határozatot annyiban, amennyiben a tejtermelők részére odaítélt egyedi támogatások visszafizettetésére kötelezi.<sup>9</sup>

## 2. A jogkérdés

### 2.1. A bizonyítási teherről

Az Olasz Köztársaság kereseti kérelmében arra hivatkozott, hogy a Bizottság határozata sérti az 1535/2007/EK rendelet 3 cikkének (7) bekezdését. A Bizottság abból indult ki, hogy a Tanács által engedélyezett átütemezési rendszer már elérte a tejtermelők részére odaítélhető támogatás összegét. Az Olasz Köztársaság ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a tanácsi határozat nem tiltotta meg egy új támogatási rendszer bevezetését, tehát az így meghozott intézkedés nem ellentétes a határozattal.

A bizonyítási teher kérdésének tekintetében az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam feladata, hogy minden bizonyítékot rendelkezésre bocsásson, ami lehetővé teszi azt, hogy a Bizottság ellenőrizhesse, hogy a megtett intézkedés a belső piaccal összeegyeztethető.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> T-527/13. sz. ügy 6–8. pontok.

<sup>8</sup> 2013/665/EU Bizottság határozata. 1–3 cikkek.

<sup>9</sup> T-527/13. sz. ügy 9–11. pontok.

<sup>10</sup> Uo. 16–17. pontok.

Különösen az 1535/2007/EK rendelet 4. cikke szerint, a tagállamok kötelesek közölni minden információt, amelyet [...] „a Bizottság szükségesnek tart az e rendeletben előírt feltételek teljesülésének megállapításához, így különösen az egy adott vállalkozásnak, illetőleg az érintett tagállam mezőgazdasági ágazatának odaítélt de minimis támogatások teljes összegét.” A fizetéshalasztási támogatások elszigetelt vizsgálata esetén azok *de minimis* jellegűeknek minősülnek, azonban az Olasz Köztársaság nem nyújtott be olyan információt, amely bizonyítaná, hogy a tejtermelők nem részesültek más, olyan *de minimis* támogatásban, amely összességében az 1535/2007/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott küszöbértéket meghaladja. Csupán annyit állít, hogy azt kell vélelmezni, hogy nem lépték túl a küszöbértéket.<sup>11</sup>

A bizottsági határozat szerint a fizetéshalasztásra az összeegyeztethetőségi feltételek megsértésével került sor, így az egyedi támogatások egy része is jogellenessé vált. Végül hivatkozott arra is, hogy a halasztás és a fizetések átütemezésének halmozása miatt a tejtermelők magasabb „intenzitású” támogatásokat kaptak, ami sérti az 1535/2007/EK rendelet 3. cikkének (7) bekezdését.<sup>12</sup> Ezeket az érveket mind vitatta az Olasz Köztársaság, de az eljárás során ebben a tekintetben sem nyújtott be olyan érveket, amely alátámasztotta volna az állítások ellenkezőjét.

A Törvényszék a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Bizottság jogosan állapította meg, hogy a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó támogatások a belső piaccal összeegyeztethetetlenek, mert az Olasz Köztársaság ezt nem cáfolta bizonyítékokkal, hiszen az állandó joggyakorlat szerint a tagállam feladata ennek bizonyítása. Törvényszék szerint egyébként így közömbös, hogy a Bizottság tévesen vagy helyesen állapította meg a jogsértést. A Törvényszék ezt a jogalapot, mint hatástalant, elutasította.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> T-527/13. sz. ügy 21. és 27. pontok.

<sup>12</sup> Uo. 22–23. pontok.

<sup>13</sup> Uo. 25–29. pontok.

## 2.2. Létező és új támogatások

A második jogalapjában az Olasz Köztársaság a kifogások két csoportjára hivatkozott. Az egyik szerint a határozat sérti az 1535/2007/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdését, mert a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a fizetéshalasztás következtében a tejtermelőnek nyújtott támogatás küszöbértéke a 7500 EUR-t meghaladta, és így nem áll jogában a visszafizetésre kötelezni a tagállamot. Másodszor arra hivatkozik, hogy a fizetéshalasztás kapcsán nyújtott egyedi támogatásokat a fizetések ütemezésének rendszerével együtt vizsgálta, holott egymástól elszigetelten kellett volna, ahelyett, hogy egy létező támogatási program egészét átminősíti új és jogellenes támogatássá.<sup>14</sup>

A Bizottság azzal érvelt, hogy – ahogy határozatában is írta – két, különálló intézkedést vizsgált, amelyeket jogellenesnek és új támogatásnak minősített. A tanácsi határozatban meghatározott egyik feltételt megsértette az Olasz Köztársaság, amikor fizetéshalasztást engedélyeztek tejtermelők számára, ami a fizetések ütemezésének rendszerével összeegyeztethetetlen, tehát a két támogatás címén odaítélt összegeket párhuzamosan kell visszafizetni.<sup>15</sup>

### 2.2.1. A Törvényszék álláspontja

Az Olasz Köztársaság azt kifogásolja, hogy a megtámadott határozat jogalapja nem érvényes annyiban, amennyiben a fizetések ütemezésének rendszerét új és jogellenes támogatásnak minősíti, és a visszafizetetésére kötelezi.<sup>16</sup>

A Törvényszék a Bizottság érveléseit négy megállapításban foglalja össze. Először is kimondja, hogy a fizetések ütemezésének rendszere létező támogatási programnak minősül. Erre utal több, közvetett kifejezés a megtámadott határozatban.<sup>17</sup> Másodszor, az összeegyeztethetőségi nyilatkozat nem abszolút jellegű, hisz az engedélyezés bizonyos feltéte-

<sup>14</sup> T-527/13. sz. ügy 30–33. pontok.

<sup>15</sup> Uo. 36–37. pontok.

<sup>16</sup> Uo. 39. pont.

<sup>17</sup> Uo. 49–50. pontok.

lek betartásától függ<sup>18</sup> Harmadszor, a fizetéshalasztásra bizonyos feltételek megsértésével került sor, és mint ilyen, új támogatásnak minősül. Negyedszer, megállapítja, hogy a Bizottság kizárólagos feladata, hogy biztosítsa a létező támogatások, támogatási programok végrehajtását – akár bizottsági, akár tanácsi határozaton alapul az engedélyezés.<sup>19</sup>

Ebből következően azt is meg kell vizsgálni, hogy a Bizottság a Szerződésben és végrehajtási jogszabályoknak megfelelően gyakorolta-e hatáskörét. Egyrészt az EUMSZ 108. cikke és a 659/1999/EK rendelet<sup>20</sup> alapján a támogatásokra előírt belső piaccal összeegyeztethetetlen feltételek megsértése esetén állapíthat meg jogkövetkezményeket.<sup>21</sup> Mivel a 659/1999/EK rendelet 1. cikkének b) pontja értelmében a tanácsi határozaton alapuló fizetések ütemezésének rendszere létező támogatás, a fizetéshalasztás végrehajtására viszont a határozat egyik feltételének megsértésével került sor, így a Bizottság a 659/1999/EK rendelet alapján eljárhat.<sup>22</sup> Csakhogy, a Bizottság a határozatát nem a 659/1999 rendeletre alapította, hanem az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján fogadta el. Jogosult volt ennek alapján megvizsgálni és felhívni a 659/1999/EK rendelet szerinti támogatással való visszaélésre vonatkozó eljárást.<sup>23</sup> Ennek ellenére azt mondta ki, hogy „a fizetések ütemezésének rendszere a fizetéshalasztás révén, és annyiban, amennyiben az e halasztásban részesülő termelőkre alkalmazzák, új támogatássá vált.” Azonban az új támogatásként minősítés és a támogatással való visszaélésként minősítés<sup>24</sup> kölcsönösen kizárják egymást, tehát a Bizottság téves logikai következtetést vont le, így jogellenesen járt el.<sup>25</sup>

A létező és új támogatások elhatárolásához először tisztázni kell a fogalmakat. Mi minősül *létező támogatásnak*? Minden engedélyezett támogatás, támogatási program és egyedi támogatás, amelyet a Tanács

<sup>18</sup> Uo. 51. pont.

<sup>19</sup> Uo. 52–54. pontok.

<sup>20</sup> A Tanács 659/1999/EK rendelete EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. [1999] HL L 83., 1999.3.27., 1–9. o.

<sup>21</sup> T-527/13. sz. ügy 56. pont.

<sup>22</sup> A 659/1999/EK rendelet V. fejezete, *a létező támogatási programokra vonatkozó eljárás* alapján.

<sup>23</sup> T-527/13. sz. ügy 65–66. pontok.

<sup>24</sup> 659/1999/EK rendelet 1. cikk g) pontja.

<sup>25</sup> T-527/13. sz. ügy 68. pont.

vagy a Bizottság engedélyezett.<sup>26</sup> Új támogatás az a támogatás, támogatási program vagy egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, ide értve a létező támogatások módosítását.<sup>27</sup> Amennyiben egy létező támogatás módosítása történik, úgy annak végrehajtását megelőzően be kell jelenteni a Bizottságnak, ennek hiányában jogellenes támogatásoknak minősül.<sup>28</sup> Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint csak magát a módosítást lehet új támogatásnak minősíteni,<sup>29</sup> kivéve, ha a módosítás a létező támogatás vagy támogatási rendszer lényegét érinti, mert akkor teljes egészében új támogatássá vagy támogatási rendszerré alakul. Nem lehet lényeginek tekinteni, ha az eredeti programtól egyértelműen elválasztható,<sup>30</sup> vagy tisztán formai vagy adminisztratív jellegű. Amennyiben a Bizottság új és jogellenes támogatásnak minősíti a támogatás egészét és nem csupán a módosítását, akkor annak anyagi jogi feltétele, hogy bizonyítsa, hogy a módosítás a létező program lényegét érinti.<sup>31</sup> A Bizottság nem csatolta azokat a bizonyítékokat, amelyek ezt alátámasztanák, tehát jogellenesen minősítette a létező támogatási programot új támogatási programmá, és jogellenesen írta elő, hogy a tejtermelőktől téríttessék vissza az új és jogellenes támogatást, illetve a létező támogatási program alapján nyújtott egyedi támogatásokat is.<sup>32</sup>

Másik kérdéskör, hogy a tanácsi összeegyeztethetőségről szóló nyilatkozat egyik feltételének be nem tartása eredményezheti-e a feltételesen jóváhagyott, létező program új és jogellenes támogatási programmá való minősítését? Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy a tagállam nem tesz eleget a határozatnak, kérheti a Bíróságtól a kötele-

<sup>26</sup> 659/1999/EK rendelet 1. cikkének b) pontja.

<sup>27</sup> 659/1999/EK rendelet 1. cikkének c) pontja.

<sup>28</sup> 659/1999/EK rendelet II. és III. fejezete szól az eljárásról.

<sup>29</sup> Ld. pl. T-222/04. sz. ügy, Az Elsőfokú Bíróság ítélete, Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:T:2009:194., Illetve aT-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. sz. ügyek A Törvényszék 2011. szeptember 20-i ítélete. Regione autonoma della Sardegna, SF Turistico Immobiliare Srl, Timsas Srl, és Grand Hotel Abi d'Oru SpA kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2011:493. 176. pont.

<sup>30</sup> Elsőfokú Bíróság T195/01. és T207/01.sz., Government of Gibraltar egyesített ügyekben 2002. április 30-án hozott ítéletének [EBHT 2002, II-2309.o.] 109–111. pontja.

<sup>31</sup> T-527/13. sz. ügy74–76. pontok.

<sup>32</sup> T-527/13. sz. ügy79–82. pontok.

zetszégszegés megállapítását, vagy gyakorolhatja ellenőrzési jogköreit az anyagi és alaki jogi feltételek betartása mellett. Ha az ellenőrzést kíván gyakorolni, úgy csak az új támogatást vizsgálhatja; csak abban az esetben jogosult kivételesen kimondani azt, hogy egy korábban létező, de módosított intézkedés *egésze* összeegyeztethetetlen a belső piaccal, ha a módosítás végrehajtása előtt nem jelentették be a tagállamok.<sup>33</sup> A Törvényszék a fentiekre tekintettel kimondta, hogy a Bizottságnak nem áll jogában megállapítani, hogy [...] „a létező támogatási program jóváhagyása időpontjában előírt valamely feltétel be nem tartása ipso facto ezen intézkedés új támogatássá való „átminősítését” eredményezi, és még kevésbé az utóbit<sup>34</sup> ab initio jogellenesnek nyilvánítani, és annak visszafizettetését elrendelni, mintha jogellenesen végrehajtott, nem pedig korábban engedélyezett támogatásról lenne szó.”<sup>35</sup> Ha a Bizottság mégis úgy ítélné meg, hogy az összeegyeztethetőségről szóló határozatban található feltételeket nem tartotta be a tagállam, akkor kétségbe vonhatja a belső piacnak való megfelelését az EUMSZ vagy a 659/1999/EK rendelet szerinti eljárásban, de nem kérdőjelezheti meg a létező támogatásnak való minősítését. Végül, a végrehajtás tekintetében a Törvényszék kimondta, hogy mivel a létező támogatások jogszerűen végrehajthatók, így amíg a Bizottság nem állapítja meg, hogy a támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen, addig csak a jövőre nézve írhat elő kötelezettségeket.<sup>36</sup>

### 3. Összegzés

A fentiekre tekintettel a Törvényszék megsemmisítette a 2013/665/EU bizottsági határozat 1. cikkének (2) bekezdését, amelyben a Bizottság azt mondta ki, hogy Olaszország által a tanácsi határozatban szereplő feltételek be nem tartásával az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével jogellenesen nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ezenkívül a határozat 2–4. cikkeit is megsemmisítet-

<sup>33</sup> Uo. 85. pont.

<sup>34</sup> A hivatalos fordításban megtalálható elírási hiba.

<sup>35</sup> Uo. 86. pont.

<sup>36</sup> T-527/13. sz. ügy 88–89. pontok.

te, annyiban, amennyiben az 1. cikk (2) bekezdésére vonatkozó támogatási programra és egyedi támogatásokra vonatkoznak.

Összegzésként elmondható, hogy az ítélet előremutató a létező és új támogatások elhatárolásában. A Törvényszék kimondta, hogy a Bizottság nem jogosult annak automatikus deklarálására, hogy ha egy tagállam egy már létező támogatási program határozatának valamely feltételét nem tartja be, akkor az intézkedés egy – visszamenőlegesen jogellenes – új támogatásnak minősül. Ahhoz, hogy megállapítsa, hogy egy létező támogatás belső piaccal nem összeegyeztethető, meghatározott anyagi és alaki szabályok szerinti eljárásokat kell folytatnia, de azt, hogy *létező* a támogatás, csak kivételes esetekben kérdőjelezheti meg.





## KITEKINTÉS: NEMZETKÖZI ÉS HAZAI PÉLDÁK TÁMOGATÁSI PROGRAMOK EX-POST HATÁSÉRTÉKELÉSÉRE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOKRA

POTVORSZKI Gábor\*

*Tárgyszavak:* támogatási program, ex-post hatásértékelés, módszertan, regionális beruházási támogatás

Az előző cikkekben áttekintésre kerültek az utólagos hatásértékelés elvégzéséhez készült európai bizottsági útmutató<sup>1</sup> legfontosabb elemei és – a teljesség igénye nélkül – a lehetséges módszerek, illetve az alkalmazhatóságukkal szemben felmerült kérdések. A jelen cikk célja a regionális beruházások hatásának vizsgálata témakörében megjelent nemzetközi és hazai, releváns tanulmányok – nem teljes körű – áttekintése, amelyek adalékul és egyben támpontul szolgálhatnak a jelenlegi és jövőbeli hatásértékelésekhez, és egyúttal rávilágítanak arra, hogy a módszerek csak bizonyos feltételek mellett alkalmazhatók és vezethetnek szignifikáns eredményekre, valamint helytálló következtetésekre. Ugyanakkor egy-egy támogatási program hatásának megítélése korántsem egyértelmű: a minta nagysága és az adatok minősége, tényellentétes vizsgálat esetén kiváltképpen a kontrollcsoport megválasztására, a vizsgált időszak, a bevont változók, az adaptált módszertan

---

\* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>1</sup> *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére.* Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2014. 47. Elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/state\\_aid\\_evaluation\\_methodology\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_hu.pdf)

mellett a külső körülmények és meg nem figyelhető változók mind-mind befolyásolják – akár el is téríthetik – a hatásértékelést. A gazdaságelméleti megközelítésekkel – azaz az általánosból következtetni az egyedire – szemben ezért is általánosíthatók és sztenderdizálhatók nehezen az ökonometrián alapuló induktív – azaz az egyediből az általánosra következtető –, empirikus elemzések, és fordulhat elő, hogy ami igaz lehet egyik esetben, a másikban nem, vagy akár adott esetben is eltérő eredményekre juthatunk.

### **1. Ex-post hatásértékelés követelménye a regionális beruházási támogatás tükrében**

Az állami támogatások ex-post értékelésének igénye az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) állami támogatások modernizációjának égisze alatt a 2012. május 8-án kiadott közleményében<sup>2</sup> jelent meg először. A másodlagos jogforrások között elsőként a 2014–2020 között alkalmazandó Regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás<sup>3</sup> (a továbbiakban: regionális iránymutatás) rendelkezett az értékelés követelményéről. A regionális beruházási támogatásnyújtás szabályainak megreformálásával összefüggésben erősödött fel a hatásértékelés jelentősége: a Bizottság eredeti szándéka az volt, hogy a nagyvállalatok támogathatóságát korlátozza az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja<sup>4</sup> alá tartozó, nemzeti szinten elmaradott térségekben (a továbbiakban: „c” térség), Magyarországon a Közép-Magyarország régióban. A Bizottság megállapítását, mely szerint a nagyvállalkozásoknak nyújtott regionális beruházási támogatás valószínűleg nem jár ösztönző hatással, kettő, regionális támogatások hatáselemzésére vonatkozó ökonometriai módszereket alkalmazó tanulmányra (Criscuolo

<sup>2</sup> Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

<sup>3</sup> HL C 209., 2013. 07. 23., 1. o. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:HU:PDF>

<sup>4</sup> (3) c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

et al. [2012], illetve Martini–Bondonio [2012])<sup>5</sup> alapozta. A végleges iránymutatásban részben enyhült a korlátozás azzal, hogy új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás,<sup>6</sup> illetve új termékekre vagy új eljárási innovációkra való diverzifikálás támogatható, utóbbi kettő eset azonban nem mentesíthető az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség hatálya alól. A két tanulmány eklatáns példája a tudományos igény felmerülésének, illetve annak, hogy a tudományos megközelítés megjelenik és beszivárog a szabályozásba, így az ökonometriai módszereken alapuló utólagos hatásértékelés követelményének illeszkedése az állami támogatási modernizáció folyamatába. A hivatkozott két tanulmány egyes elemei a bizottsági módszertani útmutatóban is egyértelműen azonosíthatók.

Regionális beruházási támogatást a 2014–2020 közötti időszakban tehát egyrészt a regionális iránymutatás,<sup>7</sup> másrészt pedig a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelete<sup>8</sup> (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) alapján lehet nyújtani. Az utólagos hatásértékelés szempontjából a kü-

<sup>5</sup> Ld. részletesen a 2.2 és 2.3 pontokban.

<sup>6</sup> A regionális iránymutatás 20. pontjának i) bekezdése szerint: „új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás”:

a) tárgyi eszközökbe és immateriális javakba való beruházás, amely a következőkhöz kapcsolódik:

– új létesítmény létrehozása, vagy  
– a létesítmény tevékenységének diverzifikálása azzal a feltétellel, hogy az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz; vagy

b) bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása azzal a feltétellel, hogy a megvásárolt eszközökkel folytatandó tevékenység nem azonos a létesítményben a vásárlás előtt folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz;

<sup>7</sup> A regionális állami támogatásokról szóló iránymutatásról ld. részletesen HARGITA Eszter – POTVORSZKI Gábor: A 2014-től alkalmazandó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás. *Állami Támogatások Joga*, 2013/4. 20., 21–39. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02400/02450/00020/pdf/EPA02450\\_ATJ\\_2013\\_4\\_021-039.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02450/00020/pdf/EPA02450_ATJ_2013_4_021-039.pdf)

<sup>8</sup> [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 78. o. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>

lönbség, hogy előbbi esetben összehatártól függetlenül kötelezően alkalmazandó a hatásértékelés azon támogatási programok esetében, amelyeknél a kereskedelem és versenytorzítás vagy annak veszélye szignifikánsan fennállhat; a Bizottság a program időtartamát négy vagy kevesebb évben korlátozhatja – vélelmezhetően bizottsági hatáskör és mérlegelés alapján –, míg utóbbi esetben a 150 millió eurós éves átlagos költségvetést meghaladó programok esnek az értékelés hatálya alá. A Bizottság által a cikk írásának időpontjáig<sup>9</sup> jóváhagyott tagállami értékelési tervek (hét darab) közül négy esetben (Csehország,<sup>10</sup> Egyesült Királyság,<sup>11</sup> Lengyelország<sup>12</sup> és Magyarország<sup>13</sup>) az értékelendő támogatási program regionális beruházásra irányul.<sup>14</sup> A regionális beruházási támogatás szerepét a számok is jól jelzik: a Versenypolitikai Főigazgatóság adatai alapján uniós szinten 2011-ben 26%-ot tett ki, a környezetvédelmi célúak, valamint a K+F+I támogatások pedig 23%-ot, illetve 19%-ot<sup>15</sup> a horizontális és ágazati támogatásokkal összesített állami támogatások megoszlásában. Nem utolsósorban a hatásértékeléssel foglalkozó szakirodalomban a regionális támogatások képezik az egyik leginkább vizsgált területet.

<sup>9</sup> 2015. 07. 31-i állapot szerint.

<sup>10</sup> SA.38751 (2014/N) – Czech Republic – Evaluation plan for the block exempted large aid scheme „Law on Investment Incentives”. Elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253914/253914\\_1612308\\_80\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253914/253914_1612308_80_2.pdf)

<sup>11</sup> SA.39273 (2014/N) – United Kingdom – Evaluation plan for the block exempted large aid scheme „Regional Growth Fund”. Elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/254152/254152\\_1619568\\_105\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254152/254152_1619568_105_2.pdf)

<sup>12</sup> SA.38830 (2015/N) – Poland – Evaluation plan Polish SEZ scheme. A határozat még nem nyilvános.

<sup>13</sup> SA.39669 (2014/N) – Hungary – Development tax benefit scheme. Elérhető: [http://ec.europa.eu/competition/eiojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_39669](http://ec.europa.eu/competition/eiojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39669)

<sup>14</sup> Három esetben (Egyesült Királyság, Finnország és Spanyolország) pedig a K+F+I támogatási program értékelési terve került jóváhagyásra.

<sup>15</sup> A horizontális célú állami támogatások között, amelyek a támogatások mintegy 90%-át fedik le az ágazati célúak mellett.

## 2. Regionális beruházási támogatások hatásértékelése – nemzetközi és hazai gyakorlat

A konvergencia, azaz a fejlődésben relatíve elmaradottabb régiók felzárkóztatásának folyamatában (amely az EU regionális politikájának alappillére), a régióknak allokált forrásoknak kiemelt szerepük van, legyen az uniós értelemben vett állami támogatás, vagy sem. A forrásokra vonatkozó hatásértékelések többnyire mezoszinten megállnak, és leginkább a regionális gazdasági növekedéssel, illetve fejlődéssel hozzák összefüggésbe, azaz a vizsgált alapkérdés, hogy a régióba allokált források hozzájárultak-e, és ha igen, milyen mértékben a bruttó hazai össztermék (a továbbiakban: GDP) regionális szintű növekedéséhez, a foglalkoztatottsági szint javulásához, valamint esetleg a hozzáadott érték növekedéséhez, végső soron pedig az életszínvonal javításához. A témával foglalkozó tanulmányok leginkább e köré, illetve a földrajzi kiterjedtség (országspecifikus vagy több országot átfogó) szerint csoportosíthatók.

### 2.1. Bizottsági gyakorlat

Ahogy az előző cikkekben említésre került, az állami támogatások tényellentétes ex-post hatásértékelése új terület; a Versenypolitikai Főigazgatóság a 2014–2020 között alkalmazandó támogatási programokra írja elő kötelezően az értékelés elvégzését bizonyos esetekben, így nemcsak a főigazgatóság, hanem a tagállamok szintjén is viszonylag kevés a gyakorlat. De nem példa nélküli: a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (a továbbiakban: DG REGIO) 2008 óta végzi a 2007–2013 között futó programok tényellentétes hatásértékelését. Az értékelések on-going jellegéből fakadóan pillanatnyilag azonban nem lehet 100%-ban kimutatni a program hatását; erre csak a programzárást követően, azaz leghamarabb 2016-ban kerülhet sor. Így valójában ex-post hatásértékelésre még nincs példa, csak on-going értékelésre: Mouqué 2012-es összefoglaló tanulmányában<sup>16</sup> hét tagállam 12 támogatási programja alapján 235 000 vállalkozásra vonatkozóan átfogóan vizs-

<sup>16</sup> D. MOUQUÉ: *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?* DG for Regional and Urban Policy,

gálta egyrészt a program átlagos hatását a beruházásra, foglalkoztatottságra, termelékenységre és innovációra, másrészt a támogatás relatív hatását, hasznosulását a támogatási eszközön keresztül (visszatérítendő vs. vissza nem térítendő), illetve a kkv.-knak és a nagyvállalatoknak nyújtott támogatások összehasonlítása szempontjából. A vizsgált programok ugyan nem kizárólag a regionális beruházásra (K+F, kkv.) irányulnak, de tanulságos:

- a fejlődésben relatíve elmaradottabb régiókban a KKV-knak nyújtott támogatás pozitívan hasznosulhat és kezelheti a tökepicokhoz való korlátozott hozzáférést: egységnyi euró támogatás 1,3 euróval növeli a beruházás értékét és minőségi, tartós munkahelyek létrehozásához vezet;
- költséghatékonyság: egyes programok esetében a kevesebb többlet jelentett volna, azaz ugyanaz a hatás kevesebb támogatással is elérhető lett volna, vagy ha a vissza nem térítendő támogatás visszatérítendővel lett volna helyettesítve;
- a leghatékonyabb programok nem pénzügyi elemeket is tartalmaznak, mint pl. üzleti tanácsadás, hálózatosodást, valamint innovációt támogató intézkedések;
- ösztönző hatás: a direkt támogatás kevésbé van hatással a nagyvállalat beruházási magatartására, a támogatás hasznosulására, a kkv.-kra viszont pozitívan mutatható ki.

A nagyvállalatoknak azonban az innovációs klaszterekben, együttműködésekben lehet szerepük. Módszertanilag a DG REGIO megerősíti, hogy a hatásértékelés csak akkor végezhető el és vezethet eredményre, illetve helytálló következtetésekhez, ha megfelelő kontrollcsoport, továbbá a támogatással összefüggésbe hozható és mérhető indikátorok (pl. innováció) állnak rendelkezésre.

Combes és Tanguy 2012-es tanulmányukban<sup>17</sup> a regionális beruházási támogatás szerepének és hatékonyságának kérdését rendszerezik az eltérő gazdaságelméleti irányzatokat tárgyaló és empirikus elemzések-

---

Evaluation and Semester Unit. 2012. 16. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2012\\_02\\_counterfactual.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_02_counterfactual.pdf)

<sup>17</sup> Pierre-Philippe COMBES – Tanguy van YPERSELE: *The role and effectiveness of regional investment aid*. The point of view of the academic literature. European Commission, 2012. 138.

kel foglalkozó tanulmányokra támaszkodva. A regionális támogatások közvetlen hatásainak értékeléseire vonatkozó empirikus tanulmányokat alapvetően négy fő szempont szerint csoportosítják és vannak lekövetkeztetéseket:

- közösségi közlekedési infrastruktúra-fejlesztések: nem bizonyított, hogy az infrastrukturális célú beruházások hozzájárulnának a helyi termelékenységhez, illetve a vállalkozások telephelyválasztására hatással lennének, azt viszont kiemelik, hogy a tanulmányok nem kezelik a fordított oksági kapcsolat kérdését;
- interregionális adózási különbségek: a helyi adók ugyan statisztikailag szignifikáns hatással vannak a telephelyválasztásra és a létrehozott munkahelyekre, de az érdemi hatás elenyésző mértékű;
- uniós regionális fejlesztési alapok: egy tanulmányt kivéve az uniós alapoknak statisztikailag nincs szignifikáns hatása;
- regionális célra fordított költségvetési támogatási programok: statisztikailag szignifikáns hatással vannak a regionális foglalkoztatásra, de kismértékben, a foglalkoztatottak kevésbé hatékony vállalkozások és régiók irányába történő reallokációja révén.

Le Den et al. 2012-es tanulmányukban<sup>18</sup> a 2007–2013 között alkalmazott Regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás<sup>19</sup> alapján nyújtott támogatásokra végzik el az utólagos értékelést. A Bizottság megrendelésére készült tanulmány alapvetően három kérdésre fókuszál:

- a vizsgált vállalat telephelyválasztását meghatározó elemek beazonosítása, beleértve a regionális támogatás ösztönző hatását a döntés meghozatalában;
- a beruházás következményeinek, mint a regionális és foglalkoztatási hatásoknak és externáliáknak a felmérése;

<sup>18</sup> X. LE DEN – R. KRÖBER – A. R. PEZZA – F. GILLERKE – L. BRESSER – M. KRÄMER – U. KHAN – J. OLIVAS: Ex-post evaluation of regional aid guidelines 2007–2013. Final Report. European Commission, DG Competition, 2013. 207.

<sup>19</sup> [2006] HL C 54., 2006. 03. 04., 32. o. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0304\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0304(02)&from=EN)

- a támogatás versenytársakra és/vagy régiókra gyakorolt torzító hatásainak elemzése.

A Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának – in-depth analysis – analógiájára vizsgálják, hogy a támogatás megfelelően célzott-e, arányos-e a várható hatás eléréséhez. A támogatás közvetlen és közvetett, illetve nem szándékolt hatásait hét tagállam – köztük Magyarország – támogatást nyújtóinak 28, különböző ágazatok beruházási projektjeire nyújtott támogatások értékelésén keresztül. Az értékelés azonban módszertanilag nem hatásértékelés és nem is tényellentétes. A megállapítások erejét gyengíti, hogy bár 28 projektre terjedt ki a vizsgálat, amelyekből 5 nem valósult meg, további hat beruházás pedig még tart, így teljes hatás eleve nem mérhető, pláne nem mutatható ki. Az így maradt, mindössze hat iparágat felölelő minta egyrészt nem reprezentatív, másrészt mérete miatt eleve nem is vezethet szignifikáns eredményre ahhoz, hogy a regionális iránymutatás alapján nyújtott támogatásokra kvázi hatásértékelés eredményeire alapozva helytálló következtetéseket lehessen levonni. A kvantitatív elemzés kvalitatív elemekkel, azaz soft módszerekkel is kiegészül. Meg kell jegyezni, hogy ez abban az esetben lehet indokolt, ha a szilárd, robusztus kvantitatív módszerek alapján végzett értékelésben a látens változók (pl. motiváció, humán erőforrás minősége, tehetség stb.) kiszűrése, az eredményváltozóra való hatásának kimutatása a cél, ilyenkor ugyanis értékes információval szolgálhat. Pontosan emiatt, a mérhetőségi problémákból adódóan óvatosan kell bánni a soft módszerekkel; ezek könnyen torzíthatják az eredményt és végső soron nem helytálló következtetésekhöz vezethetnek. Így módszertani szempontból megkérdőjelezhető, hogy az elemzésben beruházási projektenként átlagosan mindössze 3 interjú alapján becsülték meg a projekt közvetlen és közvetett hatásait. A következtetés pedig ambivalens, a szabályok és – a kapott eredmények függvényében – a reálgazdasági racionalitás közti diszharmóniát erősíti:

- a regionális támogatás hatása a vállalatok helyszínválasztására marginális: ez jelentheti egyrészt azt, hogy az erőforrások hatékonyan kerülnek felhasználásra, szabályozási oldalról viszont azt, hogy a támogatás nincs ösztönző hatással, támogatás nélkül is megvalósult volna a beruházás, továbbá azt, hogy a támogatásnak nincs kiegyenlítő hatása a területi diszparitások feloldására;



- ha pusztán beruházás-gazdaságossági szempontok alapján hoznak beruházási döntést a gazdasági élet szereplői függetlenül attól, hogy részesülnek-e támogatásban, akkor az a támogatási rendszer allokációjában bekövetkező zavarokra utal, ergo a támogatás nem oda áramlik, ahol a leginkább van szükség a beavatkozásra.

Ezzel szemben Busillo et al. 2010-es tanulmányukban<sup>20</sup> sharp szakadós regresszió modellek alkalmazásával végeztek el tényellentétes hatásvizsgálatot NUTS2, azaz regionális szinten. A regionális támogatásra való jogosultság feltétele, hogy egy adott régió egy főre eső GDP értéke 75% alatt van az EU-tagállamok átlagos értékéhez viszonyítva, így a változó diszkrét értéket vesz fel, és a változó értékében a támogatásra való jogosultság töréspontot<sup>21</sup> jelent. Ebből következik, hogy ez alatt az érték alatt a támogatásban való részesülés valószínűsége 1, e fölött pedig 0, tehát lehetséges szimulálni, hogy támogatás hiányában mi történt volna. Kimutatták, hogy a támogatás statisztikailag szignifikáns pozitív hatással volt a támogatásra nem jogosult régiókkal összehasonlítva 1995–2006 között az EU-15 régióiban. Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy makrokörnyezetben vizsgálták a regionális támogatások aggregált hatását, nem mikro, azaz a vállalkozások szintjén, így arról nem kapunk képet, hogy a támogatások az ő szintjükön milyen hatással lettek volna. A tekintetben megfelel a jelenlegi módszertani útmutató követelményének, hogy ökonometriai módszereket alkalmaz, továbbá statisztikailag szignifikáns eredményekre és helytálló következtetésekre vezet az elemzés, viszont csak az uniós transzfereket vizsgálja, a költségvetésből nyújtott uniós versenyjogi szempontból állami támogatásnak minősülő támogatások hatását nem. Hasonlóképpen, mezoszinten vizsgálta Becker et al. 2010-es ta-

<sup>20</sup> F. BUSILLO – T. MUCCIGROSSO – G. PELLEGRINI – O. TAROLA – F. TERRIBILE: *Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach*. Working Papers 6/10, Sapienza University of Rome, DISS, 2010. Elérhető: [http://www.diss.uniroma1.it/sites/default/files/allegati/wp-06-10-RDD\\_wp\\_18%2001%2010\\_Final\\_Version2.pdf](http://www.diss.uniroma1.it/sites/default/files/allegati/wp-06-10-RDD_wp_18%2001%2010_Final_Version2.pdf)

<sup>21</sup> Az más kérdés, hogy ez a töréspont a megfigyelt változó értékeire nézve valóban megfigyelhető-e.

nulmányukban<sup>22</sup> a 2000–2006 közötti tervezési-programozási időszak Európai Regionális Fejlesztési Alap (a továbbiakban: ERFA) 1. célkitűzése<sup>23</sup> alapján nyújtott transzferek és a regionális GDP/fő növekedési üteme közötti kapcsolatot és mutatott ki pozitív irányú kauzális összefüggést szakadós regressziós modellben, ahol a töréspont szintén az 1. célkitűzésre való jogosultság küszöbértéke a regionális GDP/fő uniós átlagának 75%-a volt – azaz a forrásoknak a relatíve fejletlenebb, a küszöbérték alatti régióba áramlása elősegítette a regionális GDP növekedését szemben azokkal a küszöbérték feletti régiókkal, melyek fejlettségben a leginkább összehasonlíthatók velük, de nem jogosultak az 1. célkitűzés alapján támogatásra. Megállapították ugyanakkor, hogy a források nem voltak hatással a foglalkoztatottsági szintre, szignifikáns különbség tehát nem mutatkozott a régiók két csoportja között. Másik tanulmányukban<sup>24</sup> az ERFA mellett a Kohéziós Alap forrásait is vizsgálták NUTS3, azaz megyei szinten abból a szempontból, hogy voltak-e hatással a felzárkózási folyamatra, és ha igen, milyen mértékben. Két uniós költségvetési periódust (1994–2006) átívelően párosításon alapuló módszerrel („propensity score matching”) kimutatták, hogy az uniós transzferek elősegítik a gyorsabb ütemű regionális gazdasági növekedést, de a régiók 36%-ában a transzferek mértéke meghaladja az aggregált maximális hatékonysági szintet, azaz állításuk szerint kevesebb támogatással is elérhető lett volna ugyanaz a hatás, a régiók 18%-ában a forrásmegvonás viszont nem eredményezte volna a növekedési ütem csökkenését. Következtetésük, hogy a források hatékonyabb reallokációja révén javulna a felzárkózási folyamat. Meg kell jegyezni, hogy ezek a tanulmányok nem vállalati szinten vizsgálták a támogatások hatását, hanem a régiók szintjén, így a versenyszféra mellett a gazdaság tágabb értelemben vett szereplőinek (pl. oktatás, egészségügy stb.) nyújtott támogatásokat is bele kell érteni. Mikroszinten

<sup>22</sup> S. O. BECKER – P. H. EGGER – M. VON EHRLICH: Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, Volume 94., Issues 9–10., October 2010. 578–590. 10.1016/j.jpubeco.2010.06.006

<sup>23</sup> A 2000–2006 közötti tervezési-programozási időszakban a regionális politika hármas célkitűzése közül az első a legkevésbé fejlett régiók felzárkóztatása és fejlesztése volt.

<sup>24</sup> S. O. BECKER – P. H. EGGER – M. VON EHRLICH: Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, Volume 56., Issue 4., May 2012. 648–668. 10.1016/j.euroecorev.2012.03.001.)

Basile et al.<sup>25</sup> vizsgálta, hogy az EU-n belüli és kívüli székhellyel rendelkező multinacionális vállalatok – a leányvállalataikat is beleértve – telephelyválasztásában milyen szerepe volt a Strukturális és Kohéziós Alapokból származó forrásoknak nyolc uniós ország 50 régiójában működő 5509 külföldi háttérű vállalatán keresztül 1991–1999 között. Becslésükben logit modellt alkalmaztak és az agglomerációs hatások, valamint a regionális és nemzeti szintű karakterisztikák kiszűrésével megállapították, hogy a relatíve fejletlenebb régiókba áramlott források pozitívan járultak hozzá a külföldi működő tőke odavonzásához. Az alábbiakban az egyes európai országok mikroszintű ex-post hatásértékelési gyakorlata kerül bemutatásra.

## 2.2. Egyesült Királyság

Criscuolo et al. 2012-es tanulmányukban<sup>26</sup> 350 000 telephely 2,2 millió adatán keresztül longitudinálisan (1986–2004 között) vizsgálta a termelő beruházásokra irányuló regionális támogatási program (*Regional Selective Assistance*<sup>27</sup>) hatását a foglalkoztatásra, termelékenységre, beruházási aktivitásra, piacra való ki- és belépésre, valamint a munkanélküliségre az Egyesült Királyságban. A modellalkotáshoz az alábbi feltételezésekkel éltek:

- a támogatásnak nem negatív hatással kell lenni a beruházásra, foglalkoztatottságra, különben igaz a nullhipotézis, hogy a támogatásnak nincs szignifikáns hatása;
- kkv.-k számára nagyobb hatása van a támogatásnak;

<sup>25</sup> R. BASILE – D. CASTELLANI – A. ZANFEI: Location choices of multinational firms in Europe: The role of EU cohesion policy. *Journal of International Economics*, Volume 74., Issue 2., March 2008. 328–340. 10.1016/j.jinteco.2007.08.006.

<sup>26</sup> Chiara CRISCUOLO – Ralf MARTIN – Henry OVERMAN – John VAN REENEN: *The Causal Effects of an Industrial Policy*. Centre for Economic Performance, London School of Economics, for recent research on the effectiveness of the Regional Selective Assistance (RSA) program in the UK. NBER Working Paper, No. 17842. 2012. <http://www.nber.org/papers/w17842.pdf>

<sup>27</sup> Az RSA támogatási programot 1972-ben vezették be, a legjelentősebb támogatási eszköz az Egyesült Királyság regionális politikájának megvalósításában, és amelynek célja olyan projektek támogatása, melyek elősegítik a foglalkoztatás növekedését a támogatott térségekben.

- a támogatás csökkentti az effektív tőkeköltséget és növeli a vállalati tőkét a támogatás nélküli helyzethez képest;
- a kezelt csoporttámogatás nélkül is megvalósította volna a beruházást (vagy legalábbis egy részét), a támogatás célja így a pótlólagos beruházás generálása;
- a pénz- és tőkepiacokhoz korlátozottabban hozzáférő vállalkozások effektív rátája nagyobb a kockázatmentes kamatnál, a tőkeköltség támogatásának marginális hatása is nagyobb, azaz azonos támogatás több beruházást generál;
- a termelési függvény konstans skálahozadékot feltételez, a tőke-munka helyettesíthetősége attól függ, hogy a skálahozadék hatása nagyobb-e a helyettesíthetőség hatásától. Ha a tőke-munka helyettesíthetőségének elaszticitása alacsonyabb a kereslet árugalmasságától, akkor pozitív hatással lesz a foglalkoztatottságra, és pótlólagos tőkebevonással tovább növekszik.

$$\hat{y}_{it} = \alpha + \rho D_{it} + \beta x_{it} + \eta_i + \tau_t + \mu_{it},$$

ahol  $\hat{y}$  a becsült eredményváltozó (foglalkoztatás)  $i$ -edik megfigyelési egységre (vállalkozás)  $t$  időpontban,  $D$  dummy változó, értéke 1, ha részesült támogatásban, különben 0,  $\alpha$  konstans,  $\rho, \beta$  koefficiens,  $x$  magyarázó változó,  $\eta$  fix hatás,  $\tau$  időhatás,  $\mu$  hibatényező, feltéve, hogy  $M\zeta(D_{it}, \mu_{it}) < 0$ ,  $z$  pedig  $D$  instrumentuma, a regionális térkép szerinti maximális támogatási összeg,<sup>28</sup> ami exogén a vállalkozások tevékenységétől és termelési tényezőktől.

Megállapították, hogy a kezelt csoportban a támogatás általános hatására nagyobb mértékben csökkent a munkanélküliség, és javult a foglalkoztatottság a kontrollcsoporthoz képest: a támogatás mértékének 1%-os változása 0,66%-kal növelte a foglalkoztatottságot, a beruházási aktivitást pedig 0,5%-kal. A főként feldolgozóipari és alacsony termelékenységű vállalkozásokra vonatkozó hatásvizsgálatot vállalkozási méret szerint is szegmentálták: a nagyvállalatokkal ellentétben a támogatás nagyobb mértékben járul hozzá a kkv.-k foglalkoztatottsá-

<sup>28</sup> A vizsgált időszak három periódust ölel fel (1986–1992, 1993–2000, 2000–2004), ami alatt a regionális térkép szerinti változott a jogosultság az egyes térségekben, így ez a változó exogén indikálja, hogy az adott időszakban az adott vállalkozás jogosult volt-e támogatásra.

gára és beruházására, amiből azt a következtetést vonták le, hogy a nagyvállalatok nem a támogatás miatt hoznak létre új munkahelyet. Szektorális bontásban a feldolgozóiparba<sup>29</sup> áramlott a legnagyobb arányú támogatás, így a munkanélküliség szignifikáns csökkentése révén a támogatási program növelte a területi szintű feldolgozóipari foglalkoztatottságot, ami nem az azonos térségen belüli üzemek, sem a támogatásra jogosult, illetve nem támogatott területek helyettesíthetőségének tudható be. A tanulmányban azt állítják, hogy évente átlagosan 111 000 fővel nőtt a foglalkoztatottság a támogatási programnak köszönhetően, ami azt jelenti, hogy 1986 és 2004 között kétmillió új munkahelyet hoztak létre, ami több mint a támogatható területeken a feldolgozóiparban foglalkoztatottak összesen száma, és mindezt a kkv.-k szintjén, ami kevésbé valószínű és valószínű. A kkv.-szektornak tulajdonított 'pozitív' képet árnyalja továbbá, hogy az egy munkahelyre jutó költség nem változott jelentősen a támogatás hatására, ami a relatíve olcsó munkahelyek és alacsony hozzáadott érték létrehozását jelenti. Az alacsony termelékenységi szint a támogatott és nem támogatott vállalkozások esetében is kimutatható, a támogatási program nincs szignifikáns hatással a teljes tényező termelékenységre. Módszertanilag a „*propensity score matching*”, azaz a párosításon alapuló módszer pedig azért lehet félrevezető, mert a közös tulajdonságban bekövetkező kezdeti különbség idővel divergenciát mutathat, illetve más tulajdonságaikban is eltérhetnek a kezelt és kontrollcsoport egyedei, így átlagos hatás nem is mutatható ki. A szerzők ugyan hangsúlyozzák, hogy a kkv.-knak nyújtott támogatás szignifikánsan jobban hasznosul, a kkv.-fogalom alatt a 150 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozásokat értik, e fölött pedig automatikusan nagyvállalatnak minősítik az adott vállalkozást, ami ellentmond az általános csoportmentességi rendelet I. melléklete szerint meghatározott kkv.-definíciónak, így a kapott eredmények ennek tükrében fenntartásokkal kezelendők. A nagyvállalatoknak azonban kétségtelen a szerepük a közvetve a kkv.-szektoron keresztül is multiplikatív – más ágazatokra is áttérjedő spillover – ha-

<sup>29</sup> A regionális beruházási támogatás feldolgozóiparba való áramlásának és koncentrációjának oka, hogy az állami támogatási szabályok szerint a beruházás akkor támogatható regionális beruházási jogcímen, ha vagy tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányulnak a beruházási költségek, vagy a bérköltségek képezik az elszámolható költségek alapját.

tást kifejtő beszállítói lánc működtetésében, ezáltal hozzájárulva a regionális gazdasági növekedéshez és fejlődéshez.

Hart et al. 2008-as tanulmányukban<sup>30</sup> szintén a regionális (RSA) és a „*Selective Finance for Investment in England*” (SFIE) támogatási program hatását vizsgálták, de eltérő eredményre jutottak. A program hatására nőtt a pótlólagos foglalkoztatás, és a program magasabb hozzáadott értéket és pozitív externáliákat (kézségfejlesztés, szakismeret bővítése) eredményezett. Az RSA révén nőtt a foglalkoztatottsági szint, az SFIE pedig a termelékenység növeléséhez járult hozzá pozitívan. A 800 vállalkozásra kiterjedően elvégzett kutatás 93%-ában mutatták ki a támogatás pozitív hatását, és jutottak arra a következtetésre, hogy nincs szignifikáns különbség a nagyvállalatoknak, illetve a kkv.-szektornak nyújtott források hasznosságát illetően; sőt, a nagyvállalatok esetében mutatható ki, hogy a támogatás révén szignifikánsan nőtt a foglalkoztatottság. Általánosságban pedig megállapították, hogy a regionális támogatás pozitív hatást fejt ki az elmaradottabb régiókban. Jonathan és Wren<sup>31</sup> a regionális beruházási támogatások hatását vizsgálta a működő tőkebefektetések (*foreign direct investment*, FDI) helyszínválasztására 1985–2005 között, és arra a következtetésre jutottak, hogy a multi- és transznacionális nagyvállalatoknak nyújtott támogatás szignifikáns, időben konstans hatással van az FDI helyszínválasztására a brit régiók között a támogatásra való jogosultság, azaz a regionális térképben bekövetkező változás ellenére. Megállapították, hogy a támogatás pótlólagos FDI beruházásokhoz és munkahelyteremtéshez vezetett, és évente átlagosan 75 projekt beruházási helyszínét módosította. A regionális támogatási lefedettség növekedésével valószínűbb az, hogy a vállalkozások a beruházási helyszínéül a közelebb eső területet választják. Wren és Taylor 1999-es tanulmányában<sup>32</sup> 1971–1994 között vizsgálta a foglalkoztatottság regionális specializációját, és azt, hogy a regionális politika milyen mértékben módosított a gazdasági hatá-

<sup>30</sup> M. HART – Nigel DRIFFIELD – Stephen ROPER – Kevin MOLE: *Evaluation of regional selective assistance (RSA) and its successor, selective finance for investment in England (SFIE)*. (United Kingdom: Department for Business Enterprise & Regulatory reform = BERR) BERR Occasional Paper, No. 2, March 2008. 144.

<sup>31</sup> J. JONATHAN – C. WREN: *Assessing the regional impact of grants on FDI location: Evidence from UK Regional Policy, 1985–2005*. (2009).

<sup>32</sup> C. WREN – J. TAYLOR: Industrial restructuring and regional policy. *Oxford Economic Papers*, 51., 1999. 487–516.

sokra kevésbé vulnerábilis iparági szerkezeten a támogatott régiókban. Megállapították, hogy a regionális politika a relatíve nagy összegű támogatások révén fejti ki hatását és segíti elő a támogatott régiókban felülreprezentált tradicionális iparágak újjáépítését.

Bakhshi et al. 2013-as tanulmányukban<sup>33</sup> új tartalommal igyekeztek megtölteni a támogatási politika hatásértékelésének gyakorlatát, ugyanis nem a klasszikus értelemben vett értékelés szellemében – azaz egy létező támogatási program utólagosan történő, a tapasztalati idősor alapján – vizsgálták ex-post a támogatás hatását, hanem egy kísérleti jellegű program keretében, amit annak érdekében rendeltek a tényellen-teszes hatásértékelés alá, hogy már a program megtervezésekor ex-ante beépítették a jövőbeli ex-post értékelés követelményét. A 2009-ben, Manchesterben pilot tanulmányként indult innovatív üzleti támogatási programban („Creative credits”) a támogatásokat véletlenszerűen – tehát kísérleti módszeren alapuló módszerekkel és egyúttal a szelekciós hatás problematikáját is kezelendő – allokálták a kreatív projektekkel – mint például honlapfejlesztés, multimédiás és kreatív marketing tevékenység – rendelkező kkv.-knak, annak érdekében, hogy a támogatás hatása kimutatható legyen az innovációra. Ezek az ún. kreatív hitelek növelik annak valószínűségét, hogy a vállalati szféra olyan, innovációs projektekkel rendelkező vállalkozásaival működjenek együtt, melyekkel korábban nem dolgoztak együtt. Megállapították, hogy azon vállalkozásoknál, amelyek részesültek az ún. kreatív hitelekből, a kreatív projekt megvalósítását követő hat hónapban növekedett az értékesítés és innovációs aktivitás. A pozitív hatások azonban nem bizonyultak tartósnak, és egy év elteltével nem volt statisztikailag szignifikáns különbség a támogatást kapó és nem kapó vállalkozások között.

---

<sup>33</sup> H. BAKHSHI – J. EDWARDS – S. ROPER – J. SCULLY – D. SHAW – N. MORLEY – N. RATHBONE: *Report for Nesta, Creative Credits, a randomised controlled industrial policy experiment*. 2013. Elérhető: [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative\\_credits.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative_credits.pdf).

### 2.3. Olaszország

Martini és Bondonio 2012-es tanulmányukban<sup>34</sup> az olaszországi „Law 488/92” regionális támogatási program<sup>35</sup> hatását vizsgálták. Tanulmányukban a kohéziós politika keretében nyújtott támogatásoknak és kölcsönöknek a foglalkoztatásra (új munkahely létrehozására), árbevétel-növekedésre, a beruházási szint növekedésére, továbbá a termelékenység és átlagos bérköltségek változására való alternatív hatását vizsgálták az ipari vállalkozások szintjén. A hatásértékelés attól alternatív, hogy két különböző területi szinten – nemzeti szinten és regionálisan Piemont régióban – és két időintervallumban – 2000–2004 és 2005–2009 között – veti össze azokat a változásokat, amelyek a támogatott vállalkozásoknál következtek be egyazon időben a támogatásban nem részesült vállalkozásokéival szemben. Megállapították, hogy a nagyvállalatoknak nyújtott támogatás nemhogy ösztönző hatással nincs – mivel a támogatási program keretében finanszírozott projekteket támogatás nélkül is megvalósították volna –, hanem egyenesen nincs, vagy szignifikánsan negatív hatást fejt ki a foglalkoztatottságra, az árbevételre és a beruházásra. Az alkalmazott módszerek robusztusak ugyan, de a mintanagyság, azon belül a nagyvállalatok relatíve alacsony száma (60 nagyvállalat a kkv.-k ezres mintanagyságával szemben, ezen belül is 50% a mikrovállalkozások aránya) gyengíti az eredményekből levont következtetések megalapozottságát. A támogatási program egészére pedig nem sikerült kimutatni, hogy ösztönző

<sup>34</sup> A. MARTINI – D. BONDONIO: *Support to SMEs and large enterprises in Italy, including a comparison of grants and other financial instruments*. (2012) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/impact\\_evaluation\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#1)

<sup>35</sup> A támogatási programot az 1990-es évek második felében vezették be a területi diszparitások mérséklése céljából. A program Olaszország legfőbb regionális politikai támogatási eszköze. A program érdekessége a támogatásra való jogosultság 5 kritériumon alapuló rangsor szerinti „versenyzetetése”: kedvezményezett önrészenek mértéke, létrehozandó munkahelyek száma/beruházási projekt, igényelt támogatás/elérhető támogatás rátája, a régió prioritásaival, a projekt típusával és ágazattal kapcsolatos pontszám, a projekt környezeti hatásával kapcsolatos pontszám.



hatással lett volna. Bronzini és Guido 2006-as tanulmányában<sup>36</sup> 1996–2003 között vizsgálta a támogatás hatását a beruházási aktivitásra a támogatásban részesült és az elutasított pályázatokon keresztül: egyrészt a beruházások intertemporális helyettesíthetőségének mértékét, azaz azt, hogy a vállalkozások előbbre hozták volna-e az eredetileg a beavatkozás utáni időszakra tervezett beruházásaikat, ha támogatásban részesülnek, másrészt a keresztmetszeti helyettesíthetőséget, azaz azt, hogy a támogatásban részesült vállalkozások legalább olyan mértékű beruházást valósítottak volna meg – lényegében a holtteher-veszteséget számszerűsítendő –, mint a nem támogatott vállalkozások, és azt, hogy ez hogyan hat a beruházási aktivitás időbeliségére. Megállapították, hogy a támogatott vállalkozások nagyságrendileg többet ruháztak be, tehát a holtteher-veszteségen felül realizáltak pótlólagos beruházásokat, beruházási aktivitásuk pedig idővel csökkent a programot követő időszakban. A program pedig leginkább a kisebb méretű, valamint azokon a piacokon fejtette ki hatását, ahol az iparágban tevékenykedő vállalkozások földrajzilag relatíve közel vannak egymáshoz, azaz a támogatás kizorító hatással volt a nem támogatott vállalkozásokra nézve. A szerzők 2008-as tanulmányukban az adókedvezmények pozitív hatását mutatták ki a beruházások ösztönzésére. Bronzini és Piselli 2014-es tanulmányában<sup>37</sup> Észak-Olaszország egyik régiója K+F támogatási programjának hatását vizsgálta a kedvezményezett vállalkozások innovációjára; konkrétan azt elemezték, hogy a program hatására vajon növekedett-e a szabadalmaztatási aktivitás. Mivel azok a vállalkozások kaptak támogatást, akik pontozási rendszerben egy bizonyos küszöbérték feletti pontszámot értek el, sharp szakadásos regressziós modellben hasonlították össze a szabadalmi bejelentések számát és valószínűségét a küszöbérték körül a kezelt és kontrollcsoportot képező vállalkozásokban. A támogatás szignifikáns hatással volt a szabadalmak számára és azok bejelentésének valószínűségére, kiváltképpen

<sup>36</sup> R. BRONZINI – G. de BLASIO: *The effect of investment incentives: an assessment of Law, 488/1992*. Banca d'Italia, 2006. 55.

<sup>37</sup> R. BRONZINI – P. PISELLI: *The impact of R&D subsidies on firm innovation*. Banca d'Italia, 2014. 49. Elérhető: [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2014/2014-0960/en\\_tema\\_960.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2014/2014-0960/en_tema_960.pdf)

a kisebb vállalkozásoknál. Cerqua és Pellegrini 2011-ben<sup>38</sup> Busillo et al. (2010) modelljét továbbfejlesztve multiplikáris szakadásos regressziós modellben vizsgálják a „Law 488/92” program hatását, ahol a támogatásban való részesülés nem egy változóban bekövetkező töréspont, hanem több változó különböző töréspontjai alapján képzett rangsor szerint függ. A támogatás pozitív szignifikáns hatását mutatták ki a támogatott vállalkozások beruházási aktivitására (6,5–7,7%) és a termelésre (az árbevétel növekménye 7,5–10,5%) a támogatásban nem részesült vállalkozásokhoz képest 1995–2001 között, a vállalkozások versenyképességére ható hosszú távú hatásokat azonban nem tudtak azonosítani.

#### 2.4. Németország

A szövetségi kormány és a szövetségi államok közötti megállapodás alapján működtetett ún. „GRW-G Große Richtlinie” támogatási program a Strukturális Alapok mellett a német regionális politika fő eszköze a strukturális nehézségekkel küzdő régiók regionális exportbázisának támogatására munkahelyteremtésen és jövedelem generálásán keresztül a megélhetési feltételek biztosítása céljából. A program keretében ipari beruházások (beleértve a turizmust is) és a helyi, üzleti célú infrastruktúrára irányuló beruházások, valamint az önkormányzatok üzleti célú és a turizmushoz kapcsolódó infrastruktúrái kerülnek támogatásra. A beruházási és infrastruktúrára irányuló támogatásból fele-fele arányban részesedik a nagyvállalati és kkv.-szektor. Bade–Bastian 2010-es tanulmányukban<sup>39</sup> kimutatták, hogy a program eredményeképpen 1996–2006 között a támogatott régiókban a támogatás révén szignifikánsan nőtt a foglalkoztatottság – mintegy 3,3%-kal, míg az azonos mintanagyságú nem támogatott vállalkozások esetében 5,7%-os volt a csökkenés – és a jövedelmi szint. Megjegyzik ugyanakkor,

<sup>38</sup> A. CERQUA – G. PELLEGRINI: *Are the subsidies to private capital useful? A Multiple Regression Discontinuity Design Approach*. ERSA conference papers, European Regional Science Association, 2011. <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa11/e110830aFinal01323.pdf>

<sup>39</sup> F. J. BADE – A. BASTIAN: *Individual measurement of results of the joint task 'Improvement of Regional Economic Structures*. Dortmund–Berlin, 2010.

hogy beruházási támogatásokban az amúgy is expanzív vállalkozások részesültek, tehát a bővülés következtében vagy az előző bővülés eredményeképpen ruháznak be. Így a támogatásból leginkább a dinamikus vállalkozások profitálnak vállalati mérettől függetlenül. Megállapították, hogy a foglalkoztatottság éves átlagos növekedési ütemei között vállalati méret szerint nincs jelentős különbség, a beruházási támogatás pedig szignifikánsan nem függ a vállalat méretétől.

### 2.5. Franciaország

Lelarge et al. 2010-es tanulmányukban<sup>40</sup> a hosszú múltra visszatekintő ún. „SOFARIS” hitelgarancia támogatási program<sup>41</sup> hatását értékelték. A program a hitelfelvevő csődkockázatával szemben biztosítja a hitelezőt kezességvállalás formájában. A hitelfelvevők ezért díjat fizetnek, ami támogatott. A tanulmány leginkább a támogatási program hatásértékelése szempontjából torzító szelekciós hatás természetének körülírása miatt bír kiemelt jelentőséggel: a jövedelmezőbb projektekkel rendelkező vállalkozások valószínűleg elfogadóbbak a kezességvállalással társított díj megfizetésére; a programmenedzserek valószínűbb, hogy a társadalmilag kívánatos projekteket választják ki, melyek nem biztos, hogy magánforrásból megvalósulnának. A vállalkozások tehát maguk választják meg a programban való részvételt, és szelekciós hatás lép fel a támogatásnyújtás időpontjában is, ami valószínűleg hatással van a lineáris regressziós modelleken vagy azzal ellentétben a statisztikailag és szelekcióhatás kiszűrése szempontjából is kevésbé robusztusnak tekinthető, a leginkább összehasonlítható legközelebbi szomszéd vállalkozással való párosításon alapuló értékelés eredményeire. A program

<sup>40</sup> C. LELARGE – D. SRAER – D. THESMAR: Entrepreneurship and Credit Constraints: Evidence from a French Loan Guarantee Program. NBER Chapters. In: *International Differences in Entrepreneurship*. National Bureau of Economic Research Inc., 2010. 243–273.

<sup>41</sup> Az 1980-as évek végén bevezetett támogatási program eredetileg a feldolgozóiparban és üzleti szolgáltatási szektorban tevékenykedő vállalkozásokra korlátozódott. Később, 1995-ben a program költségvetésének megemelésével újabb iparágakra – mint például építőipar, kis- és nagykereskedelem, szállítványozás, szálloda és vendéglátóipar, személyi szolgáltatás – terjesztették ki a program hatályát.

intézményi keretei és ténybeli összefüggései lehetővé teszik a támogatás hatásainak meghatározását: számos indikátor – mint például foglalkoztatottság, eladósodottság, tőkenövekmény, pénzügyi költségek és csőd valószínűsége – alapján vetik össze az újonnan jogosult vállalkozásokat a korábbiakkal a program hatásainak kimutatásához, mivel a két csoportot alkotó vállalkozások valószínűleg különböznek egymástól, de hasonló makroökonómiai hatásoknak vannak kitéve, és ezért a különbségek nem változnak idővel, a támogatási politika várható hatásait kivéve. A szerzők a vállalkozások szintjén egy kizáró változón alapuló Heckman-féle szelekciós modellt alkalmaznak, ágazati szinten pedig az instrumentális változókon alapuló regressziós modellt.

## 2.6. Finnország

Tekintettel arra, hogy Finnország régiói a 2007–2013, illetve a 2014–2020 közötti tervezési-programozási időszakban is fejlettségük révén „c” térségnek, valamint ritkán lakottnak minősülnek, a regionális beruházás jogcímen nyújtható támogatás nem tekinthető jelentősnek. A K+F támogatások sokkal inkább, viszont a támogatás allokációjának explicit különbözőségein alapuló értékelési tanulmányok ritkának mondhatók. Einiö 2014-es tanulmányában<sup>42</sup> a finn fő K+F támogatási program (TEKES<sup>43</sup>) utólagos hatásértékelését<sup>44</sup> végezte el. A tanulmány célja az ERFA 1. célkitűzése alapján magasabb intenzitásra jogosult Észak- és Kelet-Finnország konvergencia régiókban<sup>45</sup> potenciálisan

<sup>42</sup> Elias EINIÖ: R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the ERDF Population-Density Rule. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 96., No. 4., 2014. 710–728.

<sup>43</sup> Finnország K+F támogatásokért felelős nemzeti innovációs ügynöksége.

<sup>44</sup> A tanulmány a cikk szempontjából azért bír relevanciával, mert a regionális támogatásra való jogosultságot a támogatási program hatásértékelésében a modell exogén tényezőjeként, azaz kontrollváltozóként vették figyelembe. Ebben az esetben tehát egy másik támogatási program hatásértékelésében van szerepe a régió regionális térkép szerinti támogathatósági státuszának.

<sup>45</sup> Finnország 1995-ös uniós csatlakozásával az egyes területek 1. célkitűzésre való jogosultságának kritériuma volt, hogy 1993-as adatok alapján a népsűrűség  $\leq 8$  fő/km<sup>2</sup>.

nyújtható K+F támogatások alapján a regionális különbségek kimutatása. A relatív nagyobb költségvetésű K+F program eredményeképpen a támogatás odaítélésének valószínűsége nagyobb az 1. célkitűzés alá tartozó területeken, mint az ország más részein, ami a kezelésben való részvételben az ezeken a területen működő vállalkozások lényegesen nagyobb aránya miatti regionális eltérést indukált. Einiö 2000–2006 közötti adatok alapján vizsgálta a K+F támogatás hatását a vállalati K+F kiadásokra. Mivel a regionális allokáció az előre meghatározott népsűrűségi szabályon alapult, a vállalati teljesítményre gyakorolt ok-okozati hatás kimutatásához kontrollváltozóként nem a K+F vagy gazdasági teljesítmény várható értékeit, hanem az 1993-as népsűrűségi adatokat vette figyelembe, amelyek kezelni tudják a regionális szelekcióból adódó problémát. A támogatás hatásainak becsléséhez instrumentális változókon alapuló modellt alkalmaz, ahol az 1. célkitűzés szerinti jogsultságot instrumentálják a programban való részvételre, így alkalmas az azokban a régiókban elérhető nagyobb támogatás eredményeképpen a támogatási programba belépő vállalkozások között a támogatás hatásának kimutatására. Megállapította, hogy azon vállalkozások, akik az adott régióban pótlólagos aggregált K+F kiadásai miatt részesültek K+F támogatásban, a támogatás pozitív hatást gyakorolt a K+F beruházásra (egységnyi támogatás 1,4%-kal növeli), a foglalkoztatásra és az értékesítésre. A termelékenység növekedésére rövid távon azonban nem, hosszú távon viszont hatással van. A modell validitását erősíti, hogy a kezelésben való részvétel előtt a programot alkotó és a kontrollcsoportot képező vállalkozások trendjei szignifikánsan nem különböztek. Aristei et al. 2015-ben<sup>46</sup> szintén a K+F támogatások mikroszintű hatását vizsgálták, bár nem Finnországban, hanem a relatív nagyobb uniós tagállamokban 2007–2009 közötti adatok alapján. Tanulmányukban arra a kérdésre keresik a választ, hogy a feldolgozóipari vállalkozásoknak nyújtott K+F támogatások révén vajon növekednek-e a K+F-re fordított kiadásaik. Elemzésükhöz nem parametrikus („propensity score matching”) és parametrikus – az endogenitás problematikáját kezelni tudó – OLS becslőmodelleket is alkalmaznak. Spanyolország kivételé-

<sup>46</sup> D. ARISTEI – A. STERLACCHINI – F. VENTURINI: *The effects of public supports on business R&D: firm-level evidence across EU countries*. Munich Personal RePEc Archive, 2015. 36. Elérhető: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64611/1/MPPA\\_paper\\_64611.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64611/1/MPPA_paper_64611.pdf)

vel a közpénznek a magánfinanszírozást teljes mértékben kiszorító hatására – azaz a magánforrásból K+F-re fordított kiadásokat csökkentő közpénzre – vonatkozó hipotézis elvethető. Viszont nem bizonyítható a K+F támogatás hozzáadott értéke: a közvetlen támogatás nem növelte a K+F-re szánt magánkiadásokat, noha ebben a vizsgált periódus rövidsége is közrejátszhatott, illetve a pénzügyi világválság és gazdasági visszaesés kezdő jeleit már tükröző 2008–2009 közötti időszak adatai úgyszintén. Mindazonáltal a támogatás elősegíthette annak elkerülését, hogy a vállalkozások csökkentsék a K+F aktivitásukat.

## 2.7. Norvégia

Az 1975-ben bevezetett regionálisan differenciált társadalombiztosítási hozzájárulás támogatási program<sup>47</sup> („Regionally differentiated social security contribution scheme” RDSSC) Norvégia legfőbb regionális gazdaságfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai eszközének eredeti célja a merev, központosított bérezési rendszerrel párosuló egyenetlen munkatermelékenység következtében a foglalkoztatásban jelentkező regionális különbségek orvoslása volt. Fő célja jelenleg is a foglalkoztatás elősegítése a vidéki területeken, közvetve pedig a demográfiai csökkenés megfékezése. A norvég hatóságok szerint az RDSSC működési támogatási program a legkevésbé versenytorzító eszköz a céljai megvalósításához. Mindazonáltal a költségvetése 2013-ban pl. közel 1,7 milliárd eurót tett ki, amiből a gazdasági tevékenység végzésében érdekelt vállalkozások részesedése közel 1 milliárd euró volt. A támogatási program a relatíve nagy költségvetése miatt esik az értékelés követelménye alá.<sup>48</sup> Az értékelési terv és megvalósíthatósági tanulmány<sup>49</sup> azért is lehet példaértékű és követendő azon tagállamok számára, me-

<sup>47</sup> A jelenlegi támogatási konstrukcióban a vidéki munkáltatók alacsonyabb társadalombiztosítási hozzájárulást fizetnek, mint a 14,1%-os általános ráta; egyes területeken a kulcs mértéke 0%.

<sup>48</sup> Norvégia ugyan nem tagja az EU-nak, de az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjaként (EFTA) azonban az uniós tagállamokkal együtt része az Európai Gazdasági Térségnek, az EFTA Felügyeleti Hatóságon keresztül alkalmazza az uniós előírásokat, így az állami támogatási szabályokat is.

<sup>49</sup> Evaluation of the regionally differentiated social security contribution scheme in Norway – a feasibility study. Samfunnsøkonomisk analyse. (Report no. 16-

lyek támogatási programja az értékelés követelménye alá esik, mert a nyilvánosság mellett a köz bevonásával valósul meg, ami az értékelés alap gondolatára és -céljára, a hatékony és átlátható forrásfelhasználásra, illetve annak elősegítésére utal vissza, hogy a forrás oda áramoljon és ott hasznosuljon, ahol a legnagyobb szükség van rá.

## 2.8. Litvánia

Megemlítendő még Ginevičiusa et al. 2008-as tanulmánya<sup>50</sup>, mely abból a szempontból mindenképpen eltér a korábbiaktól, hogy az állami támogatás céljai, tehát a támogatási program tervezési szakaszában ex-ante meghatározott célkitűzései és az ex-post hatások között vont párhuzamot a 2004–2006 között Litvániának nyújtott Strukturális Alapokból elérhető források példáján keresztül. Újdonságtartalma abban rejlik, hogy szerintük a meghatározott és elérni kívánt célok között nincs egy domináns sem, így a támogatásnak tulajdonított hatások is különböznek, és nehezen írhatók le egyetlen kritérium vagy indikátor alapján. Ezért szerintük a több kritériumon alapuló értékelési módszerek alkalmazhatók a különböző vállalkozásoknak nyújtott támogatások összehasonlítása és azoknak a fejlesztésre gyakorolt hatásai vizsgálata céljából. Empirikus úton bizonyították, hogy a támogatás a termelő ágazat, a K+F és oktatási területen volt a legnagyobb hatással a fejlesztési célú projektek közül. A leginkább befolyásoló tényező a támogatási intenzitás, azaz a magasabb intenzitáshoz nagyobb hatás társítható, míg érdekességképpen megjegyzendő, hogy a szolgáltatási ágazatban nyújtott támogatások bizonyultak a legkevésbé hatékonyak.

---

2015. 96.) Elérhető: <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/SiteAssets/R16-2015%20RDSSC%20scheme%20feasability%20study.pdf>

<sup>50</sup> R. GINEVIČIUSA – V. PODVEZKOA – S. BRUZGE: Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods. *Journal of Business Economics and Management*, Volume 9., Issue 3., 2008. 167–180. Elérhető: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3846/1611-1699.2008.9.167-180>

## 2.9. Hazai gyakorlat

Az egyes támogatási programok utólagos hatásértékelésének bevezetése Magyarországon hiánypótlónak számít, tekintettel arra, hogy korábban szisztematikusan és rendszeres jelleggel nem végeztek ökonometriai módszereken alapuló tényellentétes hatásértékelést. Eseti jelleggel ugyan készültek tanulmányok, de kimondottan támogatási program hatásértékelésére Béres 2008-as tanulmányát<sup>51</sup> kell megemlíteni, melyben azt vizsgálta, hogy a pályázati rendszerben részt vevő vállalkozások beruházásai és növekedése hogyan alakult a részvétel, illetve a GVOP 2.1.1. Mikro-, kis- és középvállalkozások műszaki-technológiai háttérének fejlesztése alintézkedés keretében elnyert támogatás hatására 2004–2006 között. A különbségek különbsége módszerének alkalmazásával arra a következtetésre jutott, hogy az egyes évek pályázatain nyertes és pályázatukat elutasított vállalkozások is szignifikánsan nagyobb növekedést mutattak a tárgyieszköz-állományukat illetően, mint amekkora a kontrollcsoportnál átlagosan megfigyelhető volt. Tehát a támogatások a támogatás nélküli állapothoz képest többletberuházást generáltak, de azok a vállalkozások is, amelyek csupán pályáztak, de végül nem kaptak támogatást, megvalósították a tervezett beruházásaik legalább egy részét. Ugyanakkor a támogatott vállalkozások nettó árbevételének változása csak a modellek felében volt statisztikailag is szignifikáns mértékben magasabb, mint a kontrollcsoportot képező vállalkozásoké. Megállapította, hogy azok a vállalkozások, akik beruházási támogatást kaptak, nagyobb mértékben fejlesztették tárgyieszköz-állományukat, mint azok, akik nem – igaz, nem is pályáztak és – kaptak támogatást. Az azonban nem derül ki, hogy a tárgyi eszközök számában bekövetkezett változás elmaradt volna akkor, ha nem lett volna a támogatás. Ez az ún. holtteher-vesztés, amelynek értékét a pályázó, de nem nyertes vállalkozások tárgyieszköz-állományában bekövetkezett változáshoz hasonlítva kapjuk meg. A kapott eredmények torzítottak lehetnek és fenntartással kezelendők, mivel a pályázati

<sup>51</sup> BÉRES A.: *A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1)*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2008. november. Elérhető: <http://www.nfu.hu/download/29862/GVOP211-hatasvizsgalat-081116.pdf>



rendszerben részt vevő vállalkozások nagyobbak voltak és gyorsabban is növekedtek már a pályázatok előtt is, mint a kontrollcsoport vállalkozásai. Ez feltehetően a pályázati feltételekből is adódott, ami a stabil háttérű, kedvezőbb kilátású vállalatokat preferálta. Mindazonáltal a kontrollcsoportot képező vállalkozások megválasztása, azaz a szelekciós hatás és így a támogatásnak tulajdonítható hatás megbecslése, valamint az abból levonható következtések is kérdéseket vetnek fel, mint például a kezelt csoportot alkotó vállalkozásokkal szemben miért nem a paramétereikben talán a leginkább hozzájuk hasonló, de a pályázaton nem nyert vállalkozások kerültek a tényellentétes vizsgálatba.

Szelekciós hatás:

- jellemzően azok a vállalatok indulnak egy pályázaton, amik attól nagyobb hasznot (vagy egyáltalán hasznot) remélnék;
- támogatásra irányuló döntés: az elvárt teljesítmények (pl. az indikátorok teljesítése) befolyásolják azt, hogy mely vállalatok részesülnek támogatásban.

Bár sem nem támogatási program tényellentéten alapuló hatásértékelése, sem nem mikroszintű, de meg kell említeni a Kopint-Tárki<sup>52</sup> 2012-es tanulmányát,<sup>53</sup> mely a Közép-magyarországi régió tovagyűrűző hatásainak kimutatására tesz kísérletet: azt vizsgálja, hogy a régióban megvalósuló beruházások milyen hatást gyakorolnak országos szinten és más régiókban, illetve azok elmaradása milyen negatív hatással járhat. – Többek között – azért, mert a 2014–2020 közötti tervezési-programozási időszakban a régióon belül csak Pest megye kijelölt térségei támogathatók regionális beruházási jogcímen. A tanulmány szerzői azt állítják, hogy a régió a korábbi időszakhoz képest lényegesen kevesebb

<sup>52</sup> *Kohéziós szakpolitikai álláspont kialakításához segítségnyújtás: A Közép-magyarországi régió tovagyűrűző hatása.* Kopint-Tárki, 2012.

<sup>53</sup> A tanulmány apropóját az adta, hogy a 2014–2020 közötti tervezési-programozási időszakban a Közép-Magyarország régióon belül Pest megye kijelölt települései támogathatók regionális beruházási jogcímen. A régió fejlettsége révén Budapest lekerült a regionális támogatási térképről és értelemszerűen a nem kijelölt Pest megyei települések is. Magyarország 2014. július 1. és 2020. december 31. között hatályos, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás előírásainak megfelelő regionális támogatási térképről az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet rendelkezik.

uniós forrásban részesül. Ez részben igaz, mivel a regionális támogatási térkép a regionális beruházási támogatás jogcímen nyújtható támogatásokra vonatkozik. A GDP nagyságrendileg 2/3-át előállító Közép-Magyarország régió szerepe kétségtelen, így az ország gazdaságilag fővárosközpontú szerkezete arra enged következtetni, hogy a régió hatással van mind a nemzeti, mind a regionális és kisebb területi egységek gazdaságára. A hatás pedig két előjelű lehet. A tanulmányban autoregresszív mozgó átlagolás modell (ún. Arima modell) alkalmazásával kerül megállapításra, hogy a régióban megvalósított beruházások mértéke döntő hatással van az aggregált (nemzeti szintű) beruházás- és gazdasági növekedés ütemére; emellett hatásuk túlnyúlik a régió határain, ezáltal közvetlenül is elősegítik a konvergencia régiók fejlődését. A régióba allokált támogatási források az infrastruktúrában és a közszolgáltatásokban közvetlenül és közvetve is jelentősen befolyásolják a közösségi szolgáltatások minőségét nemzeti szinten. Az országos hatáskörű intézmények fejlesztése esetén ez magától értetődő, mivel a fejlesztési forrásokból megvalósított beruházásokból a konvergencia régiók lakosai arányosan részesülnek. A nem országos hatáskörű intézmények fejlesztése esetén a tovaryűrűző hatás a régióbeli intézményeknél (oktatás, K+F, egészségügy) abban jelentkezik, hogy azok szolgáltatásait más régióbeli lakosok és vállalatok is jelentős arányban igénybe veszik. Átlagosan 1 millió forint egy főre jutó régióbeli reálberuházás-növekedés 0,07%-os 1 főre jutó reál-GDP-növekedéssel jár együtt a konvergencia régiókban. A tanulmány másik fő megállapítása az, hogy ha a régiós beruházások 5%-kal visszaesnek – a többi régióban a beruházási szint változatlansága mellett –, akkor az országos növekedés rövidtávon -1,2% lehet, ugyanez 10%-os beruházás-csökkenésnél már 4,1%-os magyar GDP-csökkenést jelenthet. A tanulmány ugyan rávilágít a régió domináns szerepéből fakadó tovaryűrűző hatások jelentőségére, egyben sebezhetőségére, de a regressziós modell magyarázó erejét nagyban csökkentti, hogy az egyenletben csak ez az egy tényező (állóeszköz-beruházás) szerepel magyarázó változóként. Emellett a tanulmány hangsúlyozza, hogy a spillover hatások az uniós forrásoknak is tulajdoníthatók, holott az, hogy a támogatásoknak volta-képpen milyen szerepük is van, nem derül ki, a tanulmány tehát megáll a feltételezés szintjén.

### 3. Összegzés

Jelen cikk célja, hogy nemzetközi és hazai példákon keresztül – a teljesség igénye nélkül – átfogó körképet adjon az eddigi hatásértékelési gyakorlatokról az Unió regionális politikájának égisze alatt, a területi diszparitások kezelésében és a fejlődésben relatíve elmaradottabb régiók konvergencia folyamatának elősegítésében az egyik legjelentősebb eszköznek tekinthető – az állami támogatási szabályok oldaláról pedig regionális beruházási jogcímen nyújtható –, és ekképp a szakirodalomban az egyik leginkább vizsgált regionális támogatások területén megjelent tanulmányokon keresztül.

