

## Uniós támogatások – a redisztribúció új szakasza?

VOSZKA ÉVA

*Az uniós csatlakozás legtöbbet emlegetett és sokak által legfontosabbnak tartott eleme a közösségi támogatások megszerzése és szétosztása. Vajon lényegében másfajta természetű támogatás-e az, amit Magyarország az Európai Uniótól kap, mint amit eddig állami támogatásnak neveztünk? Vagy az uniós támogatás a hazai redisztribúció részévé válik, befolyásolva a hagyományos gazdaságon belüli újraelosztás mértékét és módját? A kezdeti, még csak részleges tapasztalatok arra utalnak, hogy éles fordulat helyett inkább az arányok eltolódásáról beszélhetünk. A gazdaságba beáramló pótlólagos forrás egyelőre kicsi, de az uniós támogatás és a társfinanszírozási kötelezettség nem váltotta ki a korábbi újraelosztást, hanem részben mellé sorakozott fel. Így a gazdaságon belüli redisztribúció a csatlakozás után valószínűleg kis mértékben nőtt, annak ellenére, hogy a strukturális alapoknak csak mintegy harmadát kapták közvetlenül a vállalkozások, a többi nonprofit szervezeteknek és az elosztást irányító államigazgatásnak jutott. Jelentős maradt – nem kizárt, hogy emelkedett– az egyedi-államapparátusi döntések súlya is, a pályázati rendszer korántsem vált kizárólagossá.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: L53, H30, F36.

Az Európai Unió által folyósított és a hagyományos hazai támogatások nyilvánvaló különbsége, hogy az előbbi államok közötti újraelosztást jelent, amelynek közvetlen kedvezményezettjei nem gazdálkodó szervezetek, hanem tagországok. A források elosztása ilyenkor nem kizárólag a nemzetállam (kormányzat) döntése; a hazai társfinanszírozással megfejtelt összegek felhasználásánál alkalmazkodni kell az EU prioritásaihoz és eljárásrendjéhez, alávetve a folyamatot a közösség ellenőrzésének is. Lehetnek azonban a két típusnak azonos vonásai, csatlakozási pontjai is. Az uniós támogatások egy részét ugyanúgy közvetlenül vállalkozások kapják, másik részük állami vagy önkormányzati megrendelésként piacteremtést jelent, azaz a tágabb értelemben vett redisztribúció része.

E tanulmány célja – egy nagyobb kutatás első lépéseként – az uniós támogatások beillesztése a redisztribúció fogalmi körébe, viszonyuk meghatározása a hagyományos gazdaságon belüli újraelosztáshoz. A munkának ebben a szakaszában a kérdések pontosabb megfogalmazására, azoknak az elemzési kereteknek a kialakítására kerülhet sor, amelyek alapján a következő évek folyamatai – az új intézményi-döntési rendszer működése, az uniós támogatásoknak a hagyományos redisztribúció mértékére, irányára, a makro- és vállalati szintű hatékonyság alakulására, valamint a gazdasági szereplők viselkedésére, hatalmi viszonyaira gyakorolt hatása – elemezhetők lesznek.

A keretek kialakításához először korábbi kutatásaim alapján összefoglalom a gazdaságon belüli redisztribúció meghatározását és működésének fő vonásait az elmúlt

---

Voszka Éva, a Pénzügykutató Rt. főmunkatársa. E-mail cím: [voszka@yahoo.com](mailto:voszka@yahoo.com)

15 évben, majd az uniós szabályozás alapelveinek és a hazai induló helyzetnek az ismeretése után a nyilvánosságra hozott adatok és néhány résztvevővel-irányítóval folytatott beszélgetés alapján megpróbálom felvázolni a kialakulófélben lévő intézményrendszer működésének első tapasztalatait. A tanulmányt néhány következtetés mellett a tovább vizsgálandó kérdések körvonalazása zárja.

## A gazdaságon belüli állami újraelosztás fogalmi köre és dilemmái

A gazdaságon belüli redisztribúció az állam és a vállalkozások közötti kapcsolat egyik formája,<sup>1</sup> amely a tervgazdaságok alapvető működési mechanizmusa volt, de piacgazdaságokban is elterjedt jelenség.

Az újraelosztás *eszközei négy nagy csoportra* bonthatók: fiskális, kvázi fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó eszközök (a következőkben röviden: támogatás),<sup>2</sup> valamint az állami piacteremtés. Az utóbbi, a szakirodalomban általában elhanyagolt elem azért sorolható ebbe a körbe, mert az állam nemcsak már megtermelt jövedelmeket csoportosíthat át, hanem a bevételszerzési esélyeket – azaz a jövőben realizálható profitokat – is újrendezheti. Az *állami piacteremtés* az a kormányzati magatartás, illetve eszközrendszer, amely közvetlenül befolyásolja a piac megszerzésének és megtartásának vállalati esélyeit.

A *fiskális* körbe tartozik a költségvetésből adott folyó és beruházási támogatás, az állami garancia, az adó- és járuléktartozások felhalmozásának eltűrése, az adók differenciált meghatározása, beleértve az elmaradt bevételt jelentő, ezért a költségvetésben ki nem mutatott adókedvezményeket. A *kvázi fiskális* elosztás sem tükröződik közvetlenül a központi költségvetésben – a támogatások különböző állami szervezetek közvetítésével érnek el a kedvezményezettekhez. Ide sorolható az elkülönített alapokból (pályázati rendszerekből), az állami fejlesztési banktól vagy tulajdonosi szervezettől kapott tőkejuttatás, a speciális intézmények által nyújtott garancia, valamint a tulajdonosváltáshoz kapcsolódó támogatás (például a privatizációs bevételek visszaforgatása, vállalatrészek állami megvásárlása, adósság-részvény csere állami intézményekkel, ingatlanjuttatás). A *hitelezéshez kapcsolódó eszközök* átfogják a tartozások elengedését és átütemezését, továbbá a kedvezményes, a piaci feltételektől eltérő kondíciójú állami kölcsönt, így az állami főrészvényestől kapott tulajdonosi hitelt is.

A *piacteremtés* módszere lehet az eladási lehetőségek kiterjesztése a belső piac adminisztratív és szabályozási védelmének változatos formáival, állam- és vállalat-

<sup>1</sup> A „gazdaságon belüli” megszorítás azt jelenti, hogy az elemzés nem terjed ki a nagy szociális újraelosztó rendszerekre és a költségvetés más (például védelmi vagy államigazgatási) kiadásaira. Ezt azért érdemes kiemelni, mert sok szerző csak az utóbbi elemeket tárgyalja újraelosztásként, és a vállalkozások támogatásával nem, vagy nem ebbe a fogalmkörbe sorolva foglalkozik. [Lásd például *Stiglitznek* a kormányzati szektorról szóló összefoglaló munkáját (2000) vagy a Világbanknak a magyar államháztartás átalakulásáról szóló tanulmányát – *Bokros–Dethier* (1998).] Az állam-vállalat kapcsolat kiemelése miatt pedig a nem kormányzati szervezetek (vállalatok, magánkézben lévő kereskedelmi bankok) jövedelemátcsoportosító tevékenysége marad ki a definícióból, ami az utóbbi években a puha költségvetési korlát vizsgálatának fontos területe lett (lásd összefoglalóként: *Kornai–Maskin–Roland*, 2003).

A gazdaságon belüli újraelosztás definíciója szoros kapcsolatban áll *Polányi Károly* redisztribúciófelfogásával (*Polányi*, 1976) és a *Kornai János* által bevezetett puha költségvetési korlát fogalommal (*Kornai*, 1980), de ezekkel nem azonos. A hasonlóságokról és különbségekről lásd részletesen *Voszka* [2004, 30–37. o.]. A fogalmi keret egésze az utóbbi tanulmányban kifejtettek rövid összefoglalása.

<sup>2</sup> A következőkben a támogatás, a preferencia és a kedvezmény kifejezések szinonimaként szerepelnek.

közi szerződések megkötésével-elősegítésével, a kivétel ösztönzésével és állami megrendelésekkel, ha azokat nem a nyílt versenyben és a szokásostól eltérő feltételekkel adják. A beszerzéseket segíti a vámmentesség vagy az importvámkedvezmény. Az ármeghatározás és szabályozás körébe tartozik a termékpályák, szerződéses árak állami meghatározása, a privatizációs vagy más befektetési szerződésekben garantált ár és profit.<sup>3</sup> Végül soron ezeknek az eljárásoknak a hatása is megjelenik a jövedelmi folyamatokban az államháztartás és a vállalatok szintjén is, de ez a hatás áttételes és késleltetett.

Az újraelosztás módszerei több más szempont szerint is tipizálhatók. A kedvezményt nyújtó *állami szervezet kiléte* szerint a redistribúció lehet közvetlen, ha a támogatást a központi költségvetés adja, és közvetett, ha más intézmény. A *kedvezményezettek jellemzői* szerint a legfontosabb a tulajdonosi szerkezet (magán- vagy állami cég), a tevékenységi kör (pénzügyi közvetítő vagy termelő-szolgáltató vállalat), a vállalkozás nagysága. Megkülönböztetést tehetünk *a két érintett fél közötti viszony*, a hierarchikus kapcsolat léte vagy annak hiánya alapján. A *célok szerint* a két fő csoport a redistribúció vállalatmentő (csődöt, felszámolást elhárító) vagy profitnövelő jellege.

Ugyancsak változatos a *fiskális-számvetési hatás*. Van, aminek nincs nyoma sem az állami költségvetésben, sem a vállalati mérlegekben (államközi szerződés, a piacvédelmet szolgáló minőségi követelmények és szabványok előírása, be nem váltott garanciák). Van, ami nem költségvetési kiadás, hanem elmaradt bevétel, de javítja a vállalati eredményt, mint az adókedvezmény. Van, ami kiadás, de nem közvetlenül a központi költségvetést terheli (támogatás elkülönített alapokból, az állami tulajdonosi szervezet vagy egy állami bank reorganizációs-válságkezelő kiadásai). S végül van, ami kifejezetten gyarapítja az államkasszát, vagy növelve az érintett vállalat kiadásait (koncesszió, importletéti rendszer), vagy arra is kedvező hatást gyakorolva csak a versenytársakat sújtja (hosszú távú szerződés, vám, vámpótlék). Az újraelosztásnak azokat a módszereit, amelyek megjelennek a központi költségvetés kiadási rovataiban, *nyílt támogatásnak*, amelyek viszont kívül maradnak – s így elkerülhetik a nyilvános ellenőrzést –, *rejtett formáknak* nevezzük.

Az állami újraelosztást értékelhetjük a *szelekció módja*, vagyis a szerint is, hogy a gazdálkodó egységek mekkora csoportját érinti, s milyen kritériumok jelölik ki a kör határait. A redistribúció egyedi, ha azt a vállalat és az államapparátus individuális alkujja szabja meg. A normatív, deklaráltan egységes elveket és eljárásrendet követő módszerek átfoghatják a gazdaság egészét vagy egy szűkebb részterületét (ágazatát, régióját, esetleg más ismérvek – tulajdon, méret – alapján kiválasztott cégcsoportokat). Az átfogó állami szabályozásból azokat az elemeket soroljuk a fogalomkörbe, amelyek nem minden vállalkozásra vonatkoznak, és/vagy alku tárgyává tehetők. Érdemes kiemelni, hogy a redistribúció egyes eszközei között, valamint az általános szabályozás és az újraelosztás között is van átváltás: sok közülük egymással helyettesíthető.

*Összefoglalva*, gazdaságon belüli redistribúciónak tekintjük a vállalati esélyek és jövedelmek állami befolyásolásának nyílt és rejtett, egyedi, csoportos és/vagy alku tárgyává tehető normatív módszereit, beleértve a piacteremtést, valamint a fiskális, a kvázi

<sup>3</sup> 1990 után a felsorolt formák mindegyike megjelent Magyarországon. Csak néhányat kiemelve: a privatizációs bevételek visszaforgatása azt jelenti, hogy a nagyvállalatok egyes gyárainak, ingatlanjainak eladásából származó jövedelmet nem vonták el a cégektől (Rába). Máskor maga az állami tulajdonosi szervezet vásárolt meg ilyen eszközöket a vállalatoktól (Magyar Televízió). A termékpályák és árak meghatározására példa az 1990-es évek elejéről az állam által „katalizált” kedvezményes áramár az alumíniumiparnak, a szokásosnál olcsóbb gáz és benzin a Péti Nitrogénműveknek, illetve a Tiszai Vegyi Kombinátnak. Garantált értékesítési lehetőség és profit kapcsolódott a villamos erőművek privatizációjához. A fogalmakat és példákat lásd részletesen *Voszka* [2003], 140–143., 160–165. o.

fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó támogatásokat, függetlenül a céloktól, a pénzügyi következmények jelentkezésének módjától és idejétől.<sup>4</sup>

A gazdaságon belüli újraelosztás vizsgálata hozzájárulhat a piac és az állam hatókörének, a vállalkozások államfüggőségének értékeléséhez, annak megítéléséhez, hogy mennyiben válik szét a politika és a gazdaság. Az elemzés azért is érdekes lehet, mert – több más állami szabályozási területhez, köztük a versenyszabályozáshoz hasonlóan – a döntéshozók itt is egy nehezen feloldható *dilemmába* ütköznek, a verseny és a versenyképesség ellentmondásába. A támogatás ugyanis egyfelől korlátozza a versenyt, lazítja vállalati pozíciók és fejlődési lehetőségek kapcsolatát a piaci teljesítménnyel, megemeli a belépési korlátokat az új szereplők előtt. Másfelől viszont hosszabb távon javulhat a versenyképesség, ha az átmeneti segítség után a cégek támogatás nélkül is képesek talpon maradni a megnyitott piacokon – így a verseny is helyreállítható.

Ez a konfliktus különösen éles volt a tervgazdaságok felbomlása idején, amikor a piacteremtés és a kedvezmények leépítése hozzájárult a válság mélyüléséhez, miközben leküzdéséhez redisztribúcióra lett volna szükség éppen akkor, amikor nemcsak a források apadtak el, hanem az állami beavatkozás visszahúzóódását feltételező rendszerváltás megkérdőjelezte ennek elvi és legitimációs alapjait is.<sup>5</sup> A dilemma azonban a kiépült piacgazdaságokban sem tűnik el, mint ezt a később bemutatandó uniós szabályozás is jól példázza.

### Állami újraelosztás 1990 után Magyarországon

A fogalmak körvonalazása után röviden összefoglaljuk a hazai redisztribúció mértékeit és fontosabb formáit az átalakulás időszakában,<sup>6</sup> hogy kitzűzhessünk néhány viszonyítási pontot az új fejlemények, az uniós támogatások értékeléséhez.

Az újraelosztás kiszélesített felfogása és sokszor rejtőzködő jellege behatárolja a mértékek meghatározásának lehetőségeit. A rendelkezésünkre álló adatsorok<sup>7</sup> eltérő definíciókat és forrásokat használva különböző eredményekre jutnak. Közös vonásuk, hogy ezek a legszélesebb körűnek tekinthető felmérések sem tartalmazzák, vagy csak részlegesen foglalják magukba a piacteremtést és a rejtett támogatások nagy részét (például a hitelek elengedését vagy átutemezését és a tőkeemelését államkötvényekkel – azaz az 1993–1994-es, majd szórványosan később is felbukkanó bank- és adókonszolidációt –, az állami tulajdonosi szervezetek, a helyi önkormányzatok és a Magyar Fejlesztési Bank által adott kedvezményeket, a felhalmozott adó- és járuléktartozásokat). Ezért az abszolút értékek valószínűleg még a nagyságrendet is torzítják, inkább csak *az időbeli változások jellemzésére alkalmasak* saját értelmezési körükön belül.

A gazdaságon belüli redisztribúciónak a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adataiban megjelenő része az 1980-as évtized végétől lefelé lejtő trendet mutat: a vállalatok támogatása a bruttó nemzeti termék százalékában az 1987-es 12,3 százalékról 1996-ig 1,7 százalékra csökkent, és ezután e részarány nál kisebb maradt.<sup>8</sup> A többi, szélesebb

<sup>4</sup> A fogalomkörbe elvileg beletartozik, de most nem tárgyaljuk a rendelkezési jogok és a vagyon újraelosztását.

<sup>5</sup> A dilemmát *Kornai János* [1993, 385–388. o.] valamivel szűkebben, a „hatékonyság *versus* biztonság” átváltásaként fogalmazta meg.

<sup>6</sup> Lásd erről részletesen: *Voszka* [2003], 125–233. o. A most következő leírás külön hivatkozás nélkül is erre a könyvre épít.

<sup>7</sup> A Pénzügyminisztérium, a KSH, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI), valamint *Pitti Zoltán* és a Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet vállalati mérlegadatokon alapuló számításainak részletes összefoglaló táblázatait lásd: *Voszka* [2003], 264–274. o.

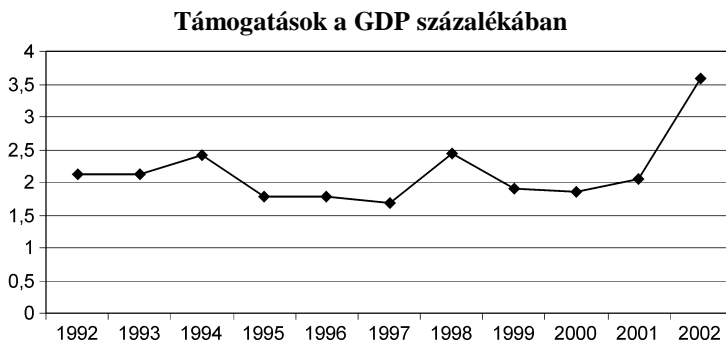
<sup>8</sup> A csökkenés mértékét jelentősen befolyásolja a KGST-ben alkalmazott pénzügyi hidak megszűnése, aminek itt csak a költségvetési kiadási oldalát vettük figyelembe, a bevételek csökkenését nem.

kört átfogó kimutatás szerint viszont a támogatások súlya 1992 után nem csökkent, hanem a GDP 0,9 és 4,9 százaléka között ingadozott.<sup>9</sup>

A magyar gazdaságon belüli újraelosztás két alapvető vonása a tervgazdaság idejére jellemző átfogó jelleg megszűnésén túl az 1990-es években éppen ez az ingadozás, az egyes kormányzati periódusokon belüli ciklikusság, valamint a kormányzati periódusok között kimutatható változékonyság volt.

A *ciklikus jelleg* a parlamenti választásokhoz igazodik, amelyet közvetlenül a szavazatszerzés szándéka, közvetve pedig a megelőző lépések gazdasági hatása, illetve a kormányzat belső megosztottsága és az érintettek nyomása hoz működésbe. A kiugró csúcs a választási év, ami az egyensúlyi mutatók romlásához vezet, így a második évben elkerülhetetlen a korrekció. A makrogazdasági feszültség enyhülése feszültséget kelt az üzleti szektor és a társadalom különböző szegmenseiben, erősödik a nyomás az újraelosztás kiterjesztésére. A politika ennek hatására és az újabb választások közeledte miatt is enged, pontosabban az érdekek által mindig, és sokszor az értékek szerint is tagolt kormányzaton belül az „adakozók” kerekednek felül. A támogatások lassabb vagy gyorsabb felfutása ismét a csúcsponthoz vezet – az elengedhetetlen visszafogás feltételeinek megteremtésével elindítva az újabb ciklust.<sup>10</sup> (Lásd az 1. ábrát.)

1. ábra



A redistribúció mértéke a hatalmon lévő pártok ideológiai színezetétől függetlenül, szembeszökően azonos módon (bár az induló helyzettől, a növekedés és az elosztható források nagyságától, az egyensúlyhiány mértékétől és rövid távú politikai tényezőktől függően más-más kilengésekkel) hullámzott egy-egy kormányzati perióduson belül. Az eltérő politikai háttérű kormányokat csak az újraelosztás mindig vegyes, de domináló sajátosságokat mutató *célcsoportjainak és módszereinek változásai* különböztetik meg egymástól.

Az újraelosztás visszafogása után 1991–1992-től újraéledő preferenciák fő kedvezményezettjei a válságba került állami vállalatok és bankok lettek,<sup>11</sup> amelyeket először egyedileg, majd csoportosan, a konszolidációs hullámok keretében – főként az adósságok elengedésével, átütemezésével és készpénzkímélő tőkeemeléssel –

<sup>9</sup> A legalacsonyabb értékeket az uniós definíciókat alkalmazó Támogatásokat Vizsgáló Iroda 1996-tól induló adatai mutatják.

<sup>10</sup> Hozzá kell tenni, hogy a ciklikusságot csak a vállalati mérlegadatokból számított támogatások és adókedvezmények összege mutatja, 2002-től pedig – sajátos belpolitikai okok és talán az uniós csatlakozás hatására – ez a viszonylag szabályos ciklus is felborulni látszik.

<sup>11</sup> Noha az adókonszolidációba magáncégek is bekerültek, lásd: *Vanicsek–Lajtai* [1999].

mentettek meg. A döntéshozók igyekeztek figyelembe venni a vállalat piaci kilátásait, de a szelekciós szempontok bizonytalanok maradtak, és sokszor a hagyományos kritériumok – a vállalatnagyság, a monopolhelyzet vagy új megfogalmazással „a termelési kultúra védelme” – nyomultak előtérbe.

1994 után a pénzügyi egyensúly helyreállításának kényszere volt a mozgatórugó, már nemcsak a közvetlen költségvetési kiadások visszafogásával-halasztásával, hanem a bevételek növelésével (a vámpótlék bevezetése, a hazai piac védelme). Bár a gyengélkedő állami vállalatok egyedi kiségitése nem tűnt el, a védővonalak már nem elsősorban a régi, hanem a születőfélben lévő struktúrákat segítették. A profitnövelő preferenciák növekedtek a cégmentő támogatások rovására, a fő forma a piacteremtés és az adókedvezmény lett. Ezek nagy része normatív volt, de az újraelosztás zöme a nagy, döntően külföldi tulajdonban lévő cégeknek adott elsőbbséget.<sup>12</sup>

A harmadik szakaszban a kormányzat a hazai cégeknek prioritást adó, az esélyeket kiegyenlítő támogatásokat hirdetett meg. Noha sem a belföldi tulajdonú, sem a kisebb vállalkozások részesedése nem nőtt meg látványosan a támogatásokból, de több forma kifejezetten ezeknek a csoportnak kedvezett. Részben nekik nyújtottak előnyt a nyílt költségvetési preferenciák, amelyek a támogatott hitelek felfuttatása mellett most ingyen fejlesztési forrásokat is kínáltak, amit a Széchenyi-terv keretében már pályázati úton osztottak el. A piacteremtés az iparvédelemtől az állami megrendelések felé fordult, direkt kiválasztással megerősítve vagy egyenesen létrehozva új, hazai kézben lévő piaci szereplőket.

A 2002-ben hivatalba lépő kormány minden vállalkozói csoportnak ígért kedvezményeket. Leginkább az állami vállalatok támogatását igyekezett megnyirbálni, de ez inkább csak a központi vagyonkezelő tulajdonosi körében sikerült. Az EU hatásra visszafogott adókedvezményeket a beruházásösztönzésben is vissza nem térítendő – normatív, pályázattal elnyerhető vagy egyedi kormánydöntéssel adott – támogatások ellensúlyozták. A fő eszköz a sokrétű, egymással átfedő programok dömpingje maradt, amelyek kedvezményes hiteleket, majd az operatív programok pályázatainak ingyenes uniós forrásokat is osztottak.

Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk tehát, hogy a gazdasági átalakulás elindulása óta a kedvezményezett köre az állami vállalatoktól a magánvállalkozások felé, a cégmentő támogatásoktól a profitnövelő preferenciák felé, a közvetlen, egyedi költségvetési támogatásoktól a normatív, majd ezen belül a pályázatokkal elnyerhető források felé, az adókedvezményektől és piacnál jobb feltételekkel adott hitelektől a végleges tőkejuttatás felé toldott el.

Ezek a változási irányok megfelelnek az Európai Unió felfogásának, és részben a közösség közvetlen nyomására mentek végbe. Mint a következő fejezetek részletesen is bemutatják, a csatlakozás már az előkészületek idején befolyásolta az újraelosztás eszközeit és eljárásrendjét. Elvileg is kétségesebb azonban a hatás a mértékekre. Egyfelől ugyanis azt lehetett feltételezni, hogy a versenyt alapintézménynek tekintő közösség közvetlenül, a vállalatoknak adott kedvezmények ellenőrzésével és közvetve, a költségvetési hiány felső korlátjának előírásával is határt szab a redistribúció és a kilengések növekedésének. Másfelől viszont az uniós pénzügyi forrásokkal is hozzájárul az újraelosztáshoz, és másfajta támogatásokat sem ellenez kategorikusan – mint ezt a szabályozás világosan mutatja.

<sup>12</sup> Az 1990-es évek második felében a külföldi tulajdonban lévő vállalkozások kapták az adókedvezményeknek több mint kilencven százalékát, az összes kedvezménynek pedig a felét-kétharmadát (Voszka, 2003, 266. o., Pitti Zoltán számításai alapján).

## Támogatások az Európai Unióban: a szabályozás keretei

Az unió alapszerződése szerint a közös piaccal *összeegyeztethetetlenek* azok az állami támogatások, amelyek – befolyásolva a tagállamok közötti kereskedelmet – meghatározott vállalatokat vagy tevékenységet előnyben részesítenek, s ezzel a versenyt eltorzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek. A preferenciák jelentős része nem éri el a kívánt célt (azaz nem korrigálja a piaci kudarcot), miközben a haszonélvező vállalkozás versenytársainak hátrányt okoz, így a piac egészére kedvezőtlen hatást gyakorol.<sup>13</sup> Az uniós szabályozás a célszervezetek, a források és a formák szempontjából is *szélesesen szabja meg a támogatások fogalmát*, de ezek egy részét *nem tiltja*, többféle automatikus és csoportos mentességet, valamint egyéb mérlegelési lehetőséget is adva. A keretek tehát jól tükrözik az újraelosztással kapcsolatos alapdilemmát. A formális feloldás módja a támogatástípusok elkülönítése, a differenciált kezelés, ugyanakkor az eljárásrend szigorú előírása.

Az EU definíciója szerint támogatás a piacon versenyző szereplők szelektív előnyben részesítése mindenfajta állami forrásból – a központi, a helyi kormányzat, a társadalombiztosítás vagy az unió bizonyos alapjaiból –, akár közvetlen, akár közvetett módon (hitelintézetten, gazdasági társaságokon keresztül). A kifizetéseken kívül támogatásnak minősül az elmaradt államháztartási bevétel is. A legfontosabb forma a vissza nem térítendő támogatás, a tőkejuttatás, az adókedvezmény és másféle lemondás állami bevételekről (például a tartozások elengedése), a kedvezményes hitel, az állami garancia, az ingatlanjuttatás.

A versenytorzító hatás alól automatikus kivételt jelent a fogyasztóknak, magánszemélyeknek nyújtott szociális újraelosztás és a természeti csapások következményeinek elhárítása.<sup>14</sup> Mérlegelés tárgya lehet a regionális és horizontális (az elmaradott régiók, illetve egyes tevékenységek, például a kutatás-fejlesztés, környezetvédelem fejlesztését célzó) támogatások nagy része, egy-egy „érzékeny” ágazat kezelése és a kulturális örökség védelme – de nem engedélyezhető az exportnöveléshez és az importhelyettesítéshez, valamint néhány kivételtől eltekintve a vállalatok működéséhez adott folyó támogatás. Csoportmentességi rendeleteket először a csekély összegű támogatásokra (*de minimis* elv), a kis- és középvállalatokra, a képzésre és a foglalkoztatásra fogalmazták meg. Sajátos megítélés alá esnek a közszolgáltatások, valamint a közlekedés, a mezőgazdaság és a halászat.<sup>15</sup> A kivételek bonyolult rendszere miatt főszabályként *be kell jelenteni* a brüsszeli bizottságnak a tervezett új támogatásokat és a régebbi programok módosítását, hogy az elbírálhassa a mentesítés feltételeinek meglétét és kiadja az engedélyt.

Az egyes támogatási formák nagyságának számítása a közösségi gyakorlat szerint nem az abszolút összegeket, hanem csak a jelenértéken számított támogatástartalmat veszi figyelembe. A mutató különös jelentőségét az adja, hogy ez az alapja a szigorúan kötött *támogatásintenzitás* – a dotáció és a teljes ráfordítás arányának – kiszámításához,

<sup>13</sup> Lásd: europa.eu/int.competition/stateaid

<sup>14</sup> Ebbe a körbe tartozott a Németország egyesítéséhez kapcsolódó állami támogatás, ezt a kivételt azonban egyszer sem alkalmazták.

<sup>15</sup> A főszabályokat és kivételeket lásd részletesen: TVI [2004]. Az utóbbi két ágazat az unióban is más paragrafusok hatálya alá esik, Magyarországon pedig elkülönítve, a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörében szerepel.

ami régióként és vállalatcsoportonként eltérően, de azon belül egységesen korlátozza az egy-egy cégnek vagy projektnek adható preferenciákat.<sup>16</sup>

Az unióban az 1990-es évek második fele óta cél az állami támogatások visszaszorítása. A bizottság által regisztrált körben ez sikerült is: a 15 tagállam GDP-arányos támogatásai az 1997-es 1,15 százalékról 2000-re 0,6 százalékra, a következő három évben pedig 0,57 százalékra csökkentek.<sup>17</sup> Ezekbe az értékekbe nemcsak a vasútnak adott összegek nem számítanak bele, hanem a tanulmányunkban alkalmazott fogalomkörből kimarad a rejtett újraelosztás és a piacteremtés tekintélyes része (például a válságkezelés más vállalatra hárítása, a privatizációs bevételek visszaforgatása, vállalatrészek állami megvásárlása, illetve a piacvédelem szabályozással, az állami megrendelés vagy az értékesítési lehetőségek garantálása).

## A csatlakozás és az első évek tapasztalatai

### *Mértékek, formák, intézményi keretek az uniós belépés idején*

Az EU megítélése szerint a támogatások *nagyságrendje és összetétele* Magyarországon a belépés előtt kedvezőtlenebb volt ugyan a régi uniós tagországok megfelelő mutatóinál, de a tíz új csatlakozóhoz viszonyítva jók az eredmények: viszonylag kevés a támogatás, ezen belül kicsi a mezőgazdasági rész és sok a horizontális cél.

Az EU összesítése szerint 2002–2003-ban Magyarországon az állami támogatás a GDP 1,04 százaléka, az egy főre jutó érték 114 euró, míg a megfelelő adatok a régi tagországokban átlagosan 0,39 százalék, illetve 94 euró, az újakban pedig 1,42 százalék, illetve 150 euró volt – a mezőgazdaság és a közlekedés nagy tételei nélkül.<sup>18</sup> Az unió által preferált horizontális célokra nálunk a támogatásoknak 46 százalékát fordították 2000 és 2002 között. Ez a következő években 53 százalékra nőtt, de így is messze elmaradt az EU 76 százalékos átlagától. Az ágazati megoszlást nézve a támogatások 63 százalékát a feldolgozóipar és a szolgáltatások kapták, az agráriumnak kevesebb mint egyharmad jutott (a megfelelő európai átlag 65 és 24 százalék volt 2004-ben).<sup>19</sup>

Uniós dokumentumok *a magyar támogatási rendszer sajátosságának* tekintették,<sup>20</sup> hogy az elosztott források túlnyomó részét az éves költségvetésben meghatározott programok, úgynevezett *célelőirányzatok* alapján folyósították. Ez elvileg áttekinthető rendszer lett volna, de a 10-12 előirányzat több mint száz alprogramra oszlott, amelyek köre gyakran év közben is változott. Nem egyedülálló, de Szlovákiával és Litvániával együtt a legmagasabbak közé tartozott nálunk az adókedvezmények súlya. Ez a forma Magyarországon a feldolgozóiparnak és a szolgáltatásoknak nyújtott támogatások 67 százalékát

<sup>16</sup> A támogatástartalom mérése szempontjából az uniós eljárás több csoportba sorolja az eszközöket. A teljes összeget beszámítják például a vissza nem térítendő forrásoknál, a kamattámogatásoknál és az adókedvezményeknél. A tőkejuttatásnál vizsgálni kell, hogy az állam másként döntött-e, mint egy magánbefektető a szokásos piaci feltételek között. A kamatkedvezményeknél vagy állami garanciáknál csak a piaci kondíciókhoz viszonyított vállalati megtakarítást tartják számon.

<sup>17</sup> Lásd: [europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k1.html#data](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k1.html#data)

<sup>18</sup> Commission of the European Communities [2004b] alapján számítva.

<sup>19</sup> DG Competition [2005].

<sup>20</sup> Lásd: Commission of the European Communities [2004a], 55–56. o.



adta a csatlakozást megelőző években, míg a régi tagállamokban a megfelelő arány 27, az újakban 33 százalék volt.<sup>21</sup>

Az unió már évekkel a csatlakozás előtt kifogásolta a magyar támogatási rendszernek ezt a kulcsformáját. Az *adókedvezmény* meghatározott feltételekhez kötött, és korlátozott időre szól, de a közösség megítélése szerint kevésbé transzparens: a preferencia nagysága előre nem kalkulálható, így támogatástartalmat és -intenzitást sem lehet számítani; előfordulhat, hogy az érintett cégek a beruházás nagyságánál többet spórolnak meg, és versenyelőnyre tesznek szert az EU-ban működő vállalatokkal szemben. A kritika ellenére Magyarország – szomszédaitól eltérően – 2003-ig nem változtatta meg a rendszert. Ez volt a fő oka annak, hogy a versenypolitikai fejezetet csak az utolsó pillanatban, kemény tárgyalások után sikerült lezárni, de a magyar fél számára kedvező kompromisszum született: a 2011-ig érvényesíthető kedvezményeket utólag nem nyirbálták meg, és azokat a regionális támogatások közé sorolták.<sup>22</sup>

Az *átmeneti intézkedések* az adókedvezményeken kívül – több új tagországhoz hasonlóan – más területekre is kiterjedtek. Az egyedi támogatásokat és az off-shore cégek sajátos státusát 2005 végéig kellett megszüntetni, az önkormányzati adókedvezményeket bizonyos feltételek megléte esetén 2007-ig, a kis- és középvállalkozásoknak 2002 előtt megítélt támogatásokat pedig 2011-ig fenn lehet tartani.<sup>23</sup> A csatlakozási előkészületek fontos része volt a már működő és az új támogatások megkülönböztetése, amit az EU a bővítéstől függetlenül is eltérően kezel.

Az úgynevezett „létező támogatások mechanizmusa” sajátos védelmet jelent a bizottság beavatkozásaival szemben – ezért a belépő országok tárgyaló delegációi arra törekedtek, hogy minél több ügyet soroljanak be ebbe a kategóriába. A tíz új tagállamban az unió összesen több száz „létező” programot fogadott el. Magyarországon 21 került be a Csatlakozási Okmányba, további 18-at – köztük a beruházásösztönzési céllelőirányzatot és a fejlesztési adókedvezményt – pedig az átmeneti (interim) eljárás során engedélyeztek.<sup>24</sup>

A támogatások elosztásának új intézményei közül a legtöbb (a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek hálózata, tárcaközi és monitoring bizottságok)<sup>25</sup> csak a csatlakozás előestéjén jött létre. Már a 1990-es évek közepe óta működik viszont a Pénzügyminisztérium keretében a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI),<sup>26</sup> amely folyamatosan regisztrálta a magyar versenyszférának nyújtott állami preferenciákat, és ezekről évente jelentést küldött az EU-nak. Bár a belépés után az új támogatási programokat és a régebbiek módosításait a brüsszeli bizottsággal kell enge-

<sup>21</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k14.html#stats3](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k14.html#stats3) Lényegesen más lett volna a magyar rendszerről felrajzolt kép, ha az EU már a tárgyalások kezdetén elfogadta volna a TVI érvelését: az adókedvezmény nem szektorális, hanem regionális támogatás.

Az adókedvezmény az 1990-es évek elején a külföldieknek, később a nagybefektetőknek járt. E két vállalatcsoport közötti jelentős átfedés miatt az új szabályozás nem hozott lényeges változást: 1997 és 2000 között a cégek mindkét csoportja kilencven százalék fölött részesedett az adókedvezményekből. Lásd részletesen *Voszka* [2003], a Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet és *Pitti Zoltán* számításai alapján.

<sup>22</sup> Az összesen 2500 milliárd forintnyi beruházást, a foglalkoztatás tizedét és az export negyven százalékát hozó 48 cég háromnegyede a módosított szabályok szerint sem járt rosszabbul. Lásd: *Kocsis* [2002], *Antalóczy-Sass* [2003], 13–14. o.

<sup>23</sup> Commission of the European Communities [2004a], 58. o.

<sup>24</sup> Commission of the European Communities [2004a], 27. o.

<sup>25</sup> Ezekről a következő fejezetekben részletesebben is szó lesz.

<sup>26</sup> *Csaba* [2005, 17. o.] szerint furcsa, hogy a TVI éppen annak a tárcának a felügyelete alá tartozik, amelyet ellenőriznie kellene. A támogatások zömét azonban sem a csatlakozás előtt, sem azután nem a Pénzügyminisztérium osztotta el.

délyeztetni, a TVI szerepe a gazdaság nagy részében – az agrártárcához tartozó mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások kivételével – a hozzá kötelezően bejelentett tervezetek mérlegelése, előzetes szűrése, a közvetítés és állásfoglalások kiadása. Így az iroda egyeztetéseket folytat az illetékes magyar minisztériumokkal az operatív programok, célleírányzatok minden egyes – és ugyancsak gyakori – módosításakor, és minden pályázati kiírást is véleményez.

### *Támogatások a csatlakozás után*

2004-től kezdve a támogatások forrásai két ágra bomlottak: a tisztán hazai preferenciák mellé felsorakoztak a magyar társfinanszírozással kiegészített európai uniós országtámogatások. A két nagy csoport módszerei és intézményei eltérnek egymástól, bár összekapcsolódásuk (a vállalatok szemszögéből nézve: halmozásuk) nem kizárt.

### Uniós támogatások

Az európai uniós kiutalások zömét a tagországok strukturális és kohéziós támogatások formájában kapják meg. Ebből a két forrásból Magyarország részesedése 2004 és 2006 között 3,1 milliárd euró, azaz mintegy 780 milliárd forint.<sup>27</sup> Ehhez hozzáadódik a strukturális alapok 25 százalékos, 700 milliárd eurós társfinanszírozása,<sup>28</sup> azaz az EU-hoz kapcsolódó összes támogatás három évre 952 milliárd forint. (Lásd az 1. táblázatot.)

A három évre szóló uniós támogatás a nemzeti össztermékhez viszonyítva sem jelentéktelen összeg (a 2004. évi GDP 3,8 százaléka), de nem tisztán additionális forrás: az ország nemcsak kedvezményezett, hanem hozzá is kell járulnia az EU költségvetéséhez. A bevételi többlet 2004-ben mintegy 50 milliárd forint lett, 2006-ra 200 milliárd körüli összeg várható.<sup>29</sup> Ez azt jelenti, hogy a gazdaságba ezen a csatornán keresztül bevont *nettó tőke csekély* – nagyságrendileg alig több egy-egy nagyobb külföldi befektetésnél.<sup>30</sup> A hazai költségek iránya azonban biztosan változik, *megpántlikázva mind a kiadási, mind a bevételi oldalt*: az uniós befizetést EU-támogatásra cseréljük, ami a társfinanszírozással együtt a GDP-nek 2004 és 2006 között *évente mintegy másfél százalékát* köti le meghatározott célokra. A felhasználásnak az uniós prioritásokhoz és eljárásrendhez kell igazodnia, ha a konkrét területek, arányok kijelölésébe a magyar gazdaságpolitikának is van beleszólása, főként a nemzeti fejlesztési terven keresztül.

A közösségi és a hozzá társuló forrásoknak csak az a része érinti a tanulmányban használt definíció szerinti redisztribúció nagyságát, amelyik közvetlenül a vállalkozásokhoz jut támogatás vagy piacteremtés formájában. A mérték meghatározásához tehát meg kell vizsgálni a kedvezményezettek kilétét, s ennek hátterében az egyes alapok rendeltetését.

<sup>27</sup> Az EU fejlesztési forrásaiból kapunk még az úgynevezett közösségi kezdeményezésekre (Interreg, Equal) összesen 100 millió eurót, valamint ennél is kevesebb átmeneti támogatást a csatlakozás utáni évekre, hogy a nettó befizetői pozíciót elkerülhessük. Ezeket a támogatásokat, valamint a nem fejlesztési, zömmel a belső politikákhoz és a közösségen kívüli fellépésekhez adott hozzájárulásokat a továbbiakban nem vizsgáljuk az abszolút érték és különösen a vállalatokra gyakorolt hatás alacsony volta miatt.

<sup>28</sup> Az Állami Számvevőszéknek az éves költségvetések tervezetéről és végrehajtásáról szóló jelentéseiben hazai társfinanszírozásként ennél magasabb összeg, három évre 289 milliárd forint szerepel. Az eltérés okát nem ismerjük.

<sup>29</sup> ÁSZ [2005a,b]. Ez 2004-ben a GDP 0,24, 2006-ban körülbelül 1,0 százaléka.

<sup>30</sup> Csaba [2005] is felhívja a figyelmet arra, hogy az összeg nemzetgazdasági szinten jelentéktelen. Csak a legutóbbi példák közül válogatva, a Budapest Airportért 465 milliárd forintot fizetett a brit vevő, a dél-koreai Hankook pedig 125 milliárdért épít gumigyárat Dunajvárosban (V. I., 2005., *Kapitány Szabó*, 2005).

**A strukturális és kohéziós alapok forrásai Magyarországon 2004–2006 között**

	Strukturális			Kohéziós	EU összesen	Mind- összesen
	Közösségi támogatás	Hazai társ- finanszírozás	Összesen			
Millió euró	1996	700	2696	1112	3108	3808
Milliárd forint <sup>1</sup>	499	175	674	278	777	952
Előirányzat a magyar költségvetésben (milliárd forint)						
2004 (a GDP %-ában)	119,0 (0,58)	38,0 (0,19)	157,0 (0,77)			
2005 (a GDP %-ában)	169,9 (0,80)	54,3 (0,26)	224,2 (1,06)			
2006 (a GDP %-ában)	220,1 (1,0)	70,3 (0,32)	280,4 (1,27)			

<sup>1</sup> 250 forint/euró árfolyamon számolva.

*Megjegyzés:* Az idézett európai forrás a Kohéziós Alapoknál nem tüntet fel társfinanszírozást, noha az itt elvileg 15 százalék. Az éves költségvetési törvények mellékletei a kohéziós alaphoz tartozó kötelezettségvállalási keretösszegeket szabnak meg, mégpedig 2004-re 71,5, 2005-re 56,7, 2006-ra 85, összesen 213 milliárd forintot (a 2004-re szóló költségvetési törvény 17. sz. melléklete).

*Forrás:* Európai Bizottság [2003], illetve a 2004-re szóló költségvetési törvény 16. sz. melléklete, 2005–2006-ra becült GDP-adatokkal.

A kohéziós és a strukturális alapok is a regionális különbségek mérséklését, az elmaradottabb területek felzárkóztatását szolgálják. A kohéziós források, amelyekből nagyméretű közlekedési és infrastruktúrális beruházásokat finanszírozhatók, az EU definíciója szerint eleve nem számítanak támogatásnak, mert a kedvezményezettek nem közvetlenül a vállalkozások, hanem önkormányzatok és az állam központi intézményei. Az itt alkalmazott fogalmi keret szerint azonban először is támogatás a Nemzeti Autópálya Rt. és a MÁV részesedése,<sup>31</sup> mert ezek gazdasági társaságok akkor is, ha közszolgáltatóként piacuk, versenyhelyzetük sajátos. Másodszor a többi pénz, amit az eddigi döntések szerint zömmel helyi önkormányzatok és útgazgatóságok költhetnek el, állami megrendelést jelent a kivitelező vállalatoknak. Ebből az a rész, amelyhez a nyilvános versenyt torzításával, a szokásostól elért feltételekkel lehet hozzájutni, a támogatások piacteremtő szegmensébe sorolható. Ha ez a kohéziós források egészére igaz lenne, akkor az itt megjelenő újraelosztás 2004 és 2006 között – 15 százalékos társfinanszírozással együtt – évente mintegy százmilliárd forint.

A célok és a kedvezményezettek szerint is változatosabb képet mutatnak a szűk értelemben vett strukturális alapok.<sup>32</sup> Az erre jutó 675 milliárd forintot a Nemzeti Fejlesztési

<sup>31</sup> A jóváhagyott projektek út- és vasútszakaszok rehabilitációját, az MO-ás környűri keleti szektorának építését jelentették, valamint hulladékgazdálkodási és szennyvízkezelési beruházásokat (nfh.hu/fejlesztési programok/kohéziós alap).

<sup>32</sup> Az Európai Unió költségvetésében a strukturális és kohéziós alapok is a „strukturális intézkedések” rovatban szerepelnek, külön kategória viszont a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatás (aminek nagy része nálunk AVOP néven a strukturális támogatások körébe tartozik). Ez a két tétel 2004–2005-ben az EU kiadásainak közel 80 százaléka volt, durván 36 és 43 százalékkal részesedett (Európai Bizottság 2004, 2005).

Terv öt operatív programjának keretében lehet felhasználni.<sup>33</sup> A célok meghatározása itt általánosságban is differenciált, a hatvan alprogramhoz kapcsolt célok pedig még sokszínűbbek.

A pénzügyi alapdokumentum, a Közösségi Támogatási Keret öt prioritást jelölt ki: versenyképesebb termelőszektor, növekvő foglalkoztatás és emberi erőforrás-fejlesztés, jobb közlekedési infrastruktúra és környezetvédelem, erősebb regionális és helyi potenciál, technikai segítségnyújtás.<sup>34</sup> Az egyes operatív programok mindegyike további három-négy alterületet („intézkedést”) nevez meg, mint például a beruházásösztönzés, a kisvállalkozások fejlesztése, a kutatás-fejlesztés erősítése, a versenyképes mezőgazdasági alapanyag-termelés és élelmiszer-feldolgozás, a környezetvédelem, a közlekedés, az információs társadalom, az oktatási és egészségügyi infrastruktúra és a turisztika fejlesztése, aktív munkaerő-piaci és kirekesztésellenes programok. A pályázati felhívások tovább részletezik a célokat. A GVOP például 22 címet hirdetett meg, a technológiák korszerűsítésétől a vállalkozói kultúra javításán át az e-kormányzat kiterjesztéséig.<sup>35</sup>

A rövidre fogott felsorolás is érzékelteti, hogy a szélesen meghatározott és a végrehajtás során egyre több ágra bomló célkitűzések minden ágazatot, tevékenységi kört, sokféle szervezetet is lefedhetnek – *kétséges, hogy a „prioritások” jelentenek-e valóságos súlypontokat.* Ez az uniós indítatású megközelítés, ha nem a szűken vett gazdasági hatékonyság szempontjából nézzük, előnyös a játszma hazai szereplőinek: egyfelől nem szab szűk zubbonyt, nem köti meg a döntéshozók kezét, másfelől az államigazgatás és a nonprofit intézmények, valamint a vállalkozások *széles köre számára megnyitja a támogatások csatornáit.* A redisztribúciós hatás szempontjából az utóbbi csoport nagysága és részesedése a perdöntő – ha a nehezen számszerűsíthető piacteremtéstől most eltekintünk.

A becsléshez a nyertes pályázatok 2005 végéig már több mint 12 ezer tételből álló listájából indultunk ki.<sup>36</sup> Itt a „pályázat” kifejezést *tárgan kell értelmezni.* Az unióhoz kapcsolódó támogatások elosztásának ugyanis a közhiedelemmel ellentétben ez *korántsem kizárólagos formája.* A strukturális alapok harminc százalékát az állami szervezetek verseny nélkül utalják ki különféle programokra és projektekre, négy százalék a lebonyolításnak-adminisztrációnak adott „szakmai támogatás”, és csak a 66 százaléka talál gazdára pályázattal.<sup>37</sup> Az illetékes hatóságok magyarázata szerint az utóbbinak csak ott van értelme, ahol sok a potenciális szereplő, így lehet számítani versenyre. Biztosan nem ez a helyzet az államigazgatásban, a már korábban kijelölt irányító hatóságok, közreműködő szervezetek esetében, és kérdéses, hogy az infrastrukturális (önkormányzati vagy központi) fejlesztéseknél adottak-e az összemérés lehetőségei. Álpályázatokra nincs szükség, mondják a döntéshozók, és ilyenkor jobb, ha szakmai, azaz apparátusi döntést hoznak.

<sup>33</sup> Ezek a következők: Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP, Gazdasági Versenyképesség Operatív Program – GVOP, Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program – HEFOP, Környezetvédelmi és Infrastruktúra-fejlesztési Operatív Program – KIOP, Regionális Fejlesztési Operatív Program – ROP.

<sup>34</sup> Európai Bizottság [2003]. Ez lényegében megfelel az öt operatív programnak, ha az első kategóriába az agráriumot is beleértjük. Az utolsó célkitűzés – a források négy százalékának felhasználásával – az intézményi feltételek megteremtését szolgálja.

<sup>35</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal [2005], [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)

<sup>36</sup> E támogatásokat a TVI is vizsgálja, de ott nem találtunk verseny- vagy vállalkozás-szempon-tú összesítést. A GVOP három, a KIOP két és a ROP egy alprogramja az EU definíciója szerint is állami támogatásnak minősül. Az uniós szabályok érvényesülését (a bejelentési kötelezettséget és az előírások megtartását) az irányító hatóságoknak kell biztosítaniuk (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005).

<sup>37</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal [2005].

A pályázati rendszer előnye elvileg az, hogy egységes elvek és eljárásrend szerint, átlátható módon osztja el a közpénzeket, így kisebb a kölcsönös szívességek, a kijárási vagy éppen a korrupció lehetősége. Gyakorlatilag azonban ezeket a szürke-fekete módszereket itt sem sikerült kiküszöbölni. Minden résztvevő tud mesélni történeteket eleve kijelölt győztesekről, testre szabott pályázatokról. Egyre inkább terjed az a vélekedés, hogy „ami pályázat, az gyanús”. Ráadásul a rendszer nemcsak a szó szoros értelmében drága mindkét oldal számára, hanem politikailag is költséges. „A pályázat frusztráló – mondta egy hivatali vezető –, aki nem nyer, az a kormány ellensége lesz, aki pedig nyer, az nem hálás, úgy érzi, neki ez jár.” Ez lehet az egyik oka annak az elgondolásnak, amely növelné a következő hét évre szóló terv nyilvánosan nem versenyeztetett programjainak számát.

Az egyedi döntések valószínűleg beépültek a részvételt és a döntéseket összefoglaló „pályázati” adatokba, mert a már megítélt támogatások a rendelkezésre álló összegnek több mint a nyolcvan százalékát lefedik<sup>38</sup> – azaz, ha a nem pályázatos ügyletek kívül maradtak volna ezen a körön, akkor már 2005 decemberében jelentős túlelosztásról lett volna szó.

A döntéshozó hivatalokat ugyanis a feltételezésekkel ellentétben a jól-rosszul dokumentált igények dömpingje árasztotta el már a csatlakozás első, csonka évétől kezdve. A kedvezőtlen várakozásokat az előcsatlakozási alapok vonatott felhasználása, az intézmények és feladatok újdonsága, valamint a felhasználók tapasztalatlansága indokolhatta. Az érdeklődés azonban óriási volt. Néhány programnál a benyújtott kérelmek már az első félévben túllépték a hároméves keretet,<sup>39</sup> ezért többet közülük – mint a kis- és középvállalatok technológiai fejlesztésére, az önkormányzatok számítástechnikai fejlesztésére, a falufejlesztésre, a mezőgazdasági gépbeszerzésekre kiírt pályázatot – átmenetileg, a belső átcsoportosítások végrehajtásáig fel kellett függeszteni. S bár az indulást több fogalom és feltétel folyamatos változtatása<sup>40</sup> és részben emiatt, részben formai és tartalmi okokból a pályázatok zömének javítási kötelezettsége is nehezítette, lassúságról nem beszélhetünk.

2004-ben a hatóságok 16 ezer pályázatot regisztráltak, ennek 55 százalékát a gazdasági versenyképességi operatív programban, negyedét pedig az agrár- és vidékfejlesztési programban. Az év végéig kevesebb, mint hét százalékuk jutott el a szerződéskötésig, igaz, hogy ezek összege megközelítette a 60 milliárd forintot, és a döntésekkel vállalt kötelezettség a 211 milliárdot. A tényleges kifizetés mindössze ötmilliárd forint volt.<sup>41</sup>

2005-ben tovább gyorsultak a folyamatok. Így másfél év alatt 30 ezer pályázattól összesen 12 ezret fogadtak el, az igényelt 1376 milliárd forint 42 százalékára kötve szerződést. A nyertesek száma a GVOP-ban a legmagasabb, több mint hét-ezer, amit az agrárium, az AVOP követ 3330 nyertessel. A megítélt támogatások összege alapján a humán erőforrás-fejlesztés vezet 150 milliárd forinttal, míg a legkisebb összeg – az AVOP keretében – 90 milliárd.<sup>42</sup> A tényleges folyósítás ennél sokkal lassabb: szeptemberig a sikeres pályázók közül 4500-nak utaltak ki 126 milliárd forintot.

<sup>38</sup> www.nfh.hu

<sup>39</sup> Nemzeti Fejlesztési Hivatal [2005].

<sup>40</sup> Például a közbeszerzési kötelezettség és a megvalósulás helyszínéül szolgáló ingatlan tehermentességének értelmezése, az agrártámogatásoknál az áfaelszámolás kétszeri módosítása.

<sup>41</sup> Szabó [2005a].

<sup>42</sup> Az öt program közel kétmilliárd eurós összegének 28 százalékát a HEFOP, 21 százalékát a GVOP kapja, a többi három 15-18 százalékkal részesedik (Európai Bizottság, 2003).

A 2005 végéig elbírált esetek összesítése azt mutatja, hogy a strukturális alapok kedvezményezettjeinek a többsége, nyolcvan százaléka gazdálkodó egység (egyéni vállalkozó vagy társaság) volt, amelyek azonban a megítélt támogatásoknak csak az *egyharmadát* kapták: a közel tízezer vállalkozásnak 187 milliárd forint jutott. A támogatás eddig a működő vállalkozásoknak körülbelül az egy százalékát érintette. E körön belül a *kisebb cégek*<sup>43</sup> élveztek előnyt: a nyertes vállalkozások 94 százaléka a kicsik közé tartozott, s nekik jutott a csoport teljes támogatásának több mint háromnegyede.<sup>44</sup> (Lásd a 2. táblázatot.)

2. táblázat

**Az EU-hoz kapcsolódó támogatások megoszlása a nyertesek típusa szerint**

	A nyertesek száma		A megítélt összeg		Egy nyertesre jutó összeg
	Darab	Százalék	Milliárd forint	Százalék	Millió forint
Államigazgatás <sup>1</sup>	449	3,7	137,5	24,3	306,2
Kht.-k	135	1,1	27,3	4,8	202,2
Egyéni vállalkozások, magánszemélyek	1 881	15,4	22,2	3,9	11,8
Kisebb társas vállalkozások (bt., kft., szövetkezet)	7 350	60,3	120,8	21,4	16,4
Részvénytársaságok	618	5,1	43,8	7,8	70,9
Önkormányzatok	686	5,6	96,6	17,1	140,8
Nonprofit szervezetek <sup>2</sup>	1 001	8,2	102,4	18,1	102,3
Egyéb	65	0,5	14,2	2,5	218,5
Összesen	12 185	100,0	564,8	100,0	46,3
A vállalkozások részesedése	9 849	80,8	186,8	33,1	

<sup>1</sup> Minisztériumok és főosztályaik, irányító hatóságok (IH), Nemzeti Fejlesztési Hivatal. (NFH) és más hivatalok, „Közreműködő szervezetek”, Államkincstár, programirodák, irodák stb.

<sup>2</sup> Egyházak, egyetemek, kórházak és más egészségügyi intézetek, kutatóintézetek, az MTA és szervezetei, egyesületek, alapítványok, kulturális intézmények stb.

*Forrás:* Saját kalkuláció a nyertesek listája alapján ([www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)).

Az egyes operatív programok összetétele az eltérő célokból következően különböző. A vállalkozások részesedése az elosztott pénzből az agrár- és a versenyképességi programban a legmagasabb (83, illetve 65 százalék), a környezetvédelmi-infrastrukturális területen az utóbbinak a fele – itt kiemelkedő a nagy cégek súlya – a fennmaradó két

<sup>43</sup> Az egyszerűség kedvéért minden kft.-t a kisebb cégek közé soroltunk, noha tudjuk, hogy a legnagyobb vállalkozások körében is terjed ez a forma.

<sup>44</sup> Összehasonlításképpen: a Széchenyi-terv 190–220 milliárd forintot osztott el két év alatt mintegy 15 ezer nyertes között, a források sokkal erősebb koncentrációja mellett. Az adatok és a számítások bizonytalanságáról lásd: *Voszka* [2004], 183–186. o.

programban viszont nem éri el az öt százalékot. A 2. táblázat adatai szerint a vállalkozásokon kívül jelentős hányadot (17-18 százalékot) kaptak a helyi önkormányzatok és a nonprofit intézmények, de az államapparátus is jócskán kihatott az EU-pénzekből. Az elmúlt években a tervezésre és lebonyolításra – részben az európai előírások miatt, a lebonyolítók képzettségének javítása, valamint a megfelelő tájékoztatás és ellenőrzés érdekében – sokrétű és népes elbíráló-folyósító apparátus épült ki, nagyvonalú dotációval.

Az operatív programokat négy tárca, az agrár, a gazdasági és a foglalkoztatási minisztérium, valamint a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kezeli az utóbbi koordinálásával. Ezek a stratégiai feladatokat ellátó irányító hatóságok a napi működtetésre – a pályázatok értékelésére, a támogatási szerződések megkötésére, a számlák ellenőrzésére és kifizetésére, a statisztikai információs rendszer működtetésére közreműködő szervezeteket alkalmaznak. (15 minisztériumi főosztály, hatóság, igazgatóság, kht. és iroda mellett közük tartozik a Magyar Fejlesztési Bank és leányszervezete, a Regionális Fejlesztési Holding, valamint a hét Regionális Fejlesztési Ügynökség).<sup>45</sup> A kifizető hatóság a Pénzügyminisztérium, ennek keretében a Nemzeti Programengedélyező Iroda (NAO).

Az állami intézmények és hozzájuk kapcsolódó szervezetek részesedése csak ötvenmilliárddal maradt el a vállalkozásokétól: összesen 137 milliárd forintnyi juttatást kaptak, nem számítva a kht.-k 27 milliárdját. A legtöbb pénzt a KIOP-ból, a HEFOP-ból és a ROP-ból osztották el ilyen célra (az egyes programok forrásainak 58, 30, illetve 25 százalékát). A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium közel egymilliárd forinthez jutott, aminek kétharmadát az AVOP munkatársainak képzésére és a létszám bővítésére fordították. A Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program – a foglalkoztatási tárcánál működő – irányító hatósága 1,4 milliárdot, a Regionális Fejlesztési Operatív Program irányítója 1,2 milliárdot, a gazdasági tárca a versenyképességi és környezetvédelmi-infrastrukturális programok vezetésért – a kommunikációs költségeket is beleértve – több mint 1,2, illetve 1,7 milliárd forintot nyert el, a koordinációt végző Nemzeti Fejlesztési Hivatalnak pedig közel 1,5 milliárd jutott. Ehhez adódnak hozzá a közreműködő és egyéb kapcsolt szervezeteknek teljesített kifizetések (mint a Magyar Fejlesztési Banknak évente 100 millió, eddig összesen 500 millió megítélt támogatás), a minisztériumi főosztályok többletmunkájának dotálása (például a GKM-ben mintegy 100 millió forint), vagy a regionális fejlesztési ügynökségeknek 800 millió forint, a Foglalkoztatási Hivatalnak 400 millió, a Magyar Közigazgatási Intézetnek képzési programokra 3,3 milliárd, az ESZA Nemzeti Programirodának 600 millió, a Sulinova Kht.-nak hasonló tevékenységre tízmilliárd forint.

Az első körben az államigazgatásnak és a kapcsolódó szervezeteknek juttatott források egy részét a kedvezményezettek valószínűleg nem magukra költötték, hanem tovább osztották. Így a nonprofit szervezeteknek, esetleg a versenyszektorba tartozó cégeknek is több juthatott a 2. táblázatban szereplő összegnél. Az arányok pontos meghatározására, ami az érintettek egyedi vizsgálatát tette volna szükségessé, a kutatás jelenlegi szakaszában nem volt módunk, ezért a gazdaságon belüli, szűk értelemben vett redisztribúció részének kiindulópontként a vállalkozásoknak jutó egyharmadot, a 187 milliárd forintot

<sup>45</sup> E szervezetek feladatköre és listája megtalálható az NFH honlapján. Létszámukról nincs adatunk, de nem tartjuk kizártnak, hogy a támogatási intézményrendszer kiépítéséhez kapcsolódó munkahelyteremtés összemérhető a folyósított támogatások által létrehozott foglalkoztatásbővülés nagyságával.

tekinthetjük. Ehhez piacteremtő hatásként – durva becsléssel, beruházásokra és más megrendelésekre számítva – hozzáadtuk az önkormányzatoknak és a nonprofit szervezeteknek megítélt támogatások harmadát, így a teljes újraelosztás mintegy 250 milliárd. Mivel a tényleges elosztás már 2005 végére elérte a hároméves keret nyolcvan százalékát, feltételezhetjük, hogy a pénzügyi periódus lezárultáig a teljes összeget sikerül elkölteni. Így a redisztribúció ebből a forrásból 2004 és 2006 között piacteremtéssel együtt összesen 310 milliárd forint lehet.

A támogatások teljes nagyságának megállapításához a kohéziós és strukturális alapokon kívül a hazai ráfordításokat is figyelembe kell venni.

## Hazai támogatások

Az európai források nem szüntették meg, csak a feltételek meghatározásával, a csatlakozás előtt is működő nyilvántartási-bejelentési rendszer kötelezővé tételével és brüsszeli elbírálásával módosították az autonóm döntésű belső újraelosztási rendszert. Az uniós támogatásoktól továbbra is elkülönülő intézményrendszer három fő eleme a kedvezményes hitel és az állami befektetés, a gazdasági tárca és a Magyar Befektetési Bank (MFB) felügyelete mellett, a nagyberuházások egyedi támogatása, ugyancsak a GKM vezérletével – ami közvetlen költségvetési és helyi önkormányzati juttatásokat, adókedvezményeket és más preferenciákat is tartalmazhat –, valamint a normatív, főként a társasági nyereségadót érintő kedvezmény.

A piactól eltérő feltételekkel adott *hitelek* az elmúlt években *széles, az állami befektetések lényegesen szűkebb kört* érintettek.

A kölcsönök a mikrohitel–Széchenyi kártya–midihitel–Európa hitelprogram négyesfogatra épültek, ami 2005-ben kiegészült a Mikrohitel Plusz programmal. A fél milliótól fél milliárdig, egy–tíz évre, döntően beruházásokhoz igényelhető kölcsönök elsősorban, de nem kizárólag kis- és középvállalkozásoknak szólnak, a piacinál alacsonyabb kamatokkal (a cégek számára általában 6-10 százalékos költséggel). A legsikeresebb közülük a mikrohitel és a Széchenyi-kártya. Az első iránt 2005-ben többen érdeklődtek, mint a megelőző tíz évben összesen. A másik konstrukció fő vonzereje a hitelfelvevők számára az ügyintézés egyszerűsége, a szabad felhasználás, a kamat- és garanciadíjak állami támogatása és az, hogy saját erő bemutatására nincs szükség, míg a bankok pozícióit a Hitelgarancia Rt. készfizető kezessége biztosítja. A kártyák száma tavaly megduplázódott, elérte az 50 ezret, a kölcsön állománya pedig meghaladta a 200 milliárd forintot. A gazdasági tárca kasszájából 2005-ben 3,7 milliárd forintot költöttek a kamatok két százalékpontos kiegészítésére és a garanciakiadások felének kifizetésére.<sup>46</sup> A kis- és középvállalatok támogatása (kedvezményes hitellel, vissza nem térítendő juttatásokkal, uniós pályázati pénzekkel és más állami forrásokkal) 2002 és 2006 tavasza között összesen 574 milliárd forint volt, amiből hetvenezer vállalkozás részesült.<sup>47</sup>

A hitel típusú állami támogatások körébe tartoznak a közösségi tulajdonban lévő vállalatoknak adott kedvezmények. A költségvetés 2003-ban állami garanciát adott a MÁV 80 milliárdos, a következő évben 100 milliárdos kölcsönére. A Budapesti Közlekedési Vállalat 2005-ben kapott ilyen preferenciát 15 milliárdos hitelre.

<sup>46</sup> Szabó [2005b], Gyenis [2006].

<sup>47</sup> A Magyar Fejlesztési Bank levele a kisvállalkozókhöz, 2006. március 20. A postán kézbesített „partnereégi ajánlat”-ból nem világos, hogy a hitelek teljes összegét vagy csak a kamat (és egyéb, például garanciavállalási) támogatás költségét veszi-e figyelembe. Az összeg nagysága miatt valószínűleg az előbbiről van szó, így a támogatás mértéke az uniós elszámolásokhoz viszonyítva erősen felülértékelt.



A folyó, működési támogatások<sup>48</sup> ellenére krónikus veszteségekkel küzdő cégeknek időről időre sor kerül a garancia beváltására, az adósságok átvállalására. (Ezen a címen a BKV 2003-ban 37 milliárdot, a MÁV 60 milliárdot kapott.)<sup>49</sup> E tételek a közlekedési ágazat megkülönböztetett kezelése miatt nem számítanak az unió és a TVI által összesített preferenciák közé.

Az állami befektetési és kockázati tőke-alapok jellemzően 3-5 évre juttatnak tőkét perspektivikusnak látszó cégeknek. A Kisvállalkozás Fejlesztő Pénzügyi Rt., a Beszállítói Befektetési Rt., az Informatikai Kockázati Tőkealap-kezelő Rt., valamint a határon túli beruházásokat segítő Corvinus Rt. évente összesen kevesebb mint egytucatnyi vállalkozásba fektetett pénzt – igaz, esetenként több száz millió forintot.

Jórészt hitel vagy befektetés (tőkeemelés) formájában adta az elmúlt években a támogatásokat cégeknek az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. is. Ennek nagyságrendje 2003 és 2005 között 30 és 40 milliárd forint között ingadozott, s a közlekedési vállalatok (a csatlakozás előtt a Malév, folyamatosan a Volánok) itt is megjelentek.<sup>50</sup>

A preferenciák hazai rendszerének újdonsága 2004-től a *nagyberuházások egyedi* – nem normatív és nem pályázati úton megvalósított – *támogatása*. Az unió által kifogásolt korábbi, döntően adókedvezményekre épülő normatív megközelítés módosult, de a tételes bejelentési kötelezettséggel járó rendszer a feltételek viszonylag részletes kidolgozása ellenére az egyedi, magas szintű politikai döntések terepévé teszi a közpénzek kiutalását a nagy gazdálkodó egységeknek.

„A nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű” beruházások egyedi támogatásáról a gazdasági tárca előterjesztése alapján a kormány dönt.<sup>51</sup> A körbe ötvenmillió eurónál nagyobb feldolgozóipari befektetések kerülhetnek be, és olyan regionális szolgáltató központok, amelyeknél a beruházással létrehozott új munkahelyekhez kapcsolódó személyi ráfordítások elérik a tízmillió eurót. Az egyedi kezelést az összeggazdasági szinten jelentős – a foglalkoztatás, a hozzáadott érték, az export és az adók növelését eredményező – hatások indokolják, továbbá (bár ezt a hivatalos tárcadokumentum nem említi) a régióban tapasztalható támogatási verseny.

Az értékelés és a nemzetgazdasági hatásvizsgálat lényeges szempontja a közvetlen állami támogatás megtérülése a pótlólagos befizetésekkel és a megtakarított kiadásokból (például munkanélküli-segély). Ez azonban nem kemény korlát. Az államháztartási bevételek és kiadások egyenlegének negatív nettó jelenértéke mellett is támogatható a beruházás, ha annak „pontosan nem mért, de jól látható multiplikátor hatásai és egyéb közvetett hatásai a nemzetgazdaság egésze szempontjából jelentősek”, ha csak így kerülhető el, hogy a fejlesztést más országba vigyék, illetve „olyan rendkívül kiemelkedő presztízsértékű beruházásokról” van szó, amelyek hozzájárulhatnak további befektetések vonzásához.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Ennek összege a MÁV-nál 2002–2004 között évente közel hatvanmilliárd, a BKV-nál 2004-től 2006-ig 6, 12, illetve 32 milliárd, a tanuló és nyugdíjas bérletek után járó állami árkiegészítés és a tulajdonos Fővárosi Önkormányzattól kapott fejlesztési támogatás nélkül.

<sup>49</sup> A sajtóhíreket lásd többek között *Tencer* [2002], *R. R.* [2003], *Ortutay* [2003], *K. Sz. A.* [2005], NOL online [2005].

<sup>50</sup> [www.apvrt.hu](http://www.apvrt.hu). Ezekben az adatokban nem szerepel a 2004-es 98 milliárd, amit vagyontárgyak vásárlására, jórészt a korábbi Postabank eladásának technikai elszámolására költöttek.

<sup>51</sup> [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu). A nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű beruházások támogatásának rendszere, 2005. június 7.

<sup>52</sup> [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu). A nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű beruházások támogatásának rendszere, 2005. június 7.

E támogatások összegét elvileg nyilvánosságra kellene hozni, de ilyen összesítést nem találtunk. Azt lehet tudni, hogy 2004-ben a GKM 150 milliárd forintnyi beruházáshoz adott egyedi támogatást, a következő évben pedig körülbelül 400 milliárdnyit. <sup>53</sup> Szakértői becslések szerint az egyedi támogatás átlagosan a befektetések értékének 5-10 százaléka. <sup>54</sup> A preferenciáknak ez a formája tehát az elmúlt időszakban évente 10–40 milliárd forintra tehető.

Az egyedi támogatások is tartalmaznak *adókedvezményt*, de ez a *normatív preferenciáknak* is az egyik legfontosabb része. A nagyobb befektetéseknek tíz évig a társasági nyereségadó húsz százalékát kell megfizetniük, ezen kívül adómentes fejlesztési tartalékok képezhetnek a nyereség egynegyedéig, továbbá az iparüzési adó 25 százaléka és a korábban munkanélküli vagy átképzett alkalmazott társadalombiztosítási járuléka is leírható a társasági adóból. <sup>55</sup> Az adókedvezmények összege – beleértve az egyedi elbírálást is – 2003-ban 127, 2004-ben 50 milliárd forint volt, a nagy cégeket részesítve előnyben. <sup>56</sup>

Nem szokás ide számítani a hasonló, de kisvállalkozásoknak szóló preferenciát, az egyszerűsített vállalkozási adót (eva) – amelynek körét az árbevételi határ felemelésével tavaly kiterjesztette a kormányzat –, valamint a 2006-tól bizonyos szakmákban érvényesíthető egyszerűsített közteherviselési hozzájárulást (ekho). Ez a két forma voltaképpen mentesítést jelent a nyereségadó megfizetése alól, illetve jelentősen mérsékel más befizetéseket a meghatározott feltételeknek eleget tevő s az adott körbe bejelentkező vállalkozásoknak. <sup>57</sup>

A parlamenti és helyhatósági választások éve az eddigi tapasztalatok szerint szinte mindig az állami – szociális és gazdaságon belüli – támogatások felfutásával jár. Mivel az uniós források zömét 2005 végéig elosztották, a pénzek kiutalásának hálás feladatán kívül a kormányzat valószínűleg még inkább *kiterjeszti a hazai preferenciákat* is. Erre utal a már meghozott döntések közül – az ekho bevezetése mellett – a mikrohitel feltételeinek könnyítése, a „Sikeres Magyarországért” program elindítása, az adókedvezmények növelése és az „új földosztáshoz” kapcsolódó kedvezményes hitel.

A mikrohitelnél a kölcsön összege és futamideje is megnő (5-ről 6,36 millióra, illetve 5-ről 8 évre). Az összes többi kedvezményes hitelkonstrukciót egy újabb, az elmúlt években egyáltalán nem szokatlan átszabással az új, átfogó program keretében egyesítik, amelynek 11 fő célkitűzését 310 milliárdos kerettel igyekeznek a kormányzat elősegíteni. Ebből 60 milliárd az önkormányzatoknak, 40 az agráriumnak, a pénz zöme pedig egyéb vállalkozásoknak jut kedvezményes kamatozású hitel vagy a pályázatokhoz kapcsolódó kiegészítő juttatás formájában. A Magyar Fejlesztési Bank közlése szerint a program keretében 2006. február végéig már közel 200 mil-

<sup>53</sup> [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu), Regionális szolgáltató központok részére egyedi kormánydöntéssel nyújtott támogatások rendszere, 2005. június 7.

<sup>54</sup> Ezt erősíti meg, hogy 2005 legnagyobb beruházója, a dél-koreai Hankook cég 130 milliárdos gyárépítéséhez 12 milliárd preferenciát kapott állami támogatás, adókedvezmény és infrastruktúra formájában (*Kapitány Szabó*, 2005).

<sup>55</sup> [www.gkm.hu](http://www.gkm.hu). A magyarországi befektetési környezet és ösztönzőrendszer, 2004. szeptember 3.

<sup>56</sup> A Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet [2005] adatai szerint a nagyvállalkozások részaránya a vizsgált két évben 98, illetve 95 százalék volt. Ezt a kalkulációt az APEH nyilvánosságra hozott adatai is megerősítik (*Dutka*, 2005), amely szerint 6269 cég vett igénybe 50,1 milliárd forintnyi adókedvezményt, közülük az 51 nagyvállalkozás 47 milliárddal részesedett.

<sup>57</sup> Az eva (és az ekho) kedvezmény az érintett vállalkozásoknak akkor is, ha az ebből származó költségvetési bevételek az elmúlt években rendszeresen meghaladták a tervezettet, és talán az adott kör adófizetési hajlandósága is javult – ám az utóbbiról pontos számítások nem ismeretesek.

liárdnyi kedvezményes fejlesztési kölcsönt jóvá is hagytak<sup>58</sup> – ami, ha igaz, a választási ciklus nagy befolyásáról tanúskodik. Normatív kedvezményként 2006-tól ötmillió forint nyereségig 16 százalék helyett tíz százalék az adókulcs, ami nemcsak az evából kimaradó kis cégeknek kedvez, hanem – sávosan – a nagyokra is vonatkozik.<sup>59</sup> Végül a 2002-es évhez hasonlóan most sem marad el az állami földek eladásának terve. A Nemzeti Földalapról 110-140 ezer hektárnyi részt ajánlanak fel értékesítésre kedvező feltételekkel (húsz évre szóló, államilag garantált, 3,5 százalékos kamattal nyújtott, önerőt nem követelő hitellel) magánszemélyeknek, esetleg jogi személyeknek is.<sup>60</sup>

A változatos, mindenféle méretű, tulajdonosi szerkezetű, a legkülönbözőbb tevékenységi körű vállalkozásoknak kedvezményeket, sokszor ingyenes forrásokat kínáló támogatási rendszer nyilvánvalóan arra ösztönzi a vállalkozásokat, hogy a preferenciákból minél nagyobb részt hasítsanak ki maguknak. A gyakran tetemes időbeli és anyagi ráfordítások, amelyek a pályázatok esetében a legmagasabbak, jó eséllyel megtérülnek akkor is, ha nem minden próbálkozásuk jár sikerrel. Az viszont biztosan hátrányt jelent a piacon, ha valaki ebből kimarad, miközben a konkurens cégeket uniós vagy állami segítség hízlatja. A támogatásokért folytatott verseny, az ezzel kapcsolatos tudás- és kapcsolati tőke ezért bizonyos körökben a vállalkozói tevékenység fontos, esetenként a piaci versenynél is fontosabb terepévé válhat.

### Következtetések és tovább vizsgálendő kérdések

Az uniós támogatások első, részleges és szükségképpen rövid, fél-másfél éves időszakot érintő áttekintése alapján az elemzésünkéből levonható következtetéseket is inkább hipotéziseknek kell tekinteni. Jórészt csak arra alkalmasak, hogy a következő évek hosszabb adatsorainak értékeléséhez keretet adjanak. Összefoglalásként a támogatási mértékek, célok, formák és a kedvezményezettek jellemzőit vázoljuk fel.

Kiterjedt vagy összehúzódtott a csatlakozás után a gazdaságon belüli újraelosztás? Az EU fogalomrendszere szerint mérve *2004-ben a támogatások összege és a nemzeti termékhez viszonyított részaránya is nőtt*, akár a megelőző évhez, akár a 2000–2002 közötti három év átlagához viszonyítjuk,<sup>61</sup> és a GDP 1,3 százaléka volt (lásd a 3. táblázat 9. sorát). Az első pillantásra nem túlságosan nagy szám értékeléséhez jó tudni, hogy ez meghaladja a kutatás-fejlesztési kiadások részesedését (0,9 százalék), nem sokkal kisebb a társasági adóbevétel 2006-os költségvetési előirányzatánál (1,9 százalék), és majdnem fele az összes tervezett családtámogatásnak.<sup>62</sup>

Kevésbé egyértelmű a kép, ha a tanulmányunkban használt, szélesebb, de nehezebben operacionalizálható fogalmi keretet alkalmazzuk. Ebben az esetben a mérés elvileg is bonyolult, mert az egyes formákat (például az adókedvezményt, az állami garanciát és

<sup>58</sup> [www.gkm.hu/kis/](http://www.gkm.hu/kis/)- és középvállalkozások/támogatások, források, illetve a Magyar Fejlesztési Bank levele a kisvállalkozókhöz, 2006. március 20.

<sup>59</sup> *Dutka* [2005].

<sup>60</sup> *Kelemen* [2005].

<sup>61</sup> Az EU-adatsor 2004-re csökkenést mutat (a GDP 1,2 százalékaról 0,9 százalékará), ha figyelmen kívül hagyjuk a mezőgazdasági és az összes közlekedési támogatást. Ezt az adatsort azért nem illesztettük be a táblázatba, mert e forrás szerint az így számított és az összes támogatás Magyarország esetében 2000 és 2003 között megegyezik, ami kizártnak látszik. A valószínűsíthető számítási hiba tehát megkérdőjelezi a viszonyítási alapot.

<sup>62</sup> HVG [2006], 74. o., *Csillag-Mihályi* [2006], 129. o.

az ingyenes forrásokat) a költségvetésre és a vállalati mérlegekre gyakorolt eltérő hatás miatt, egységes támogatástartalom-számítás hiányában nem lehet összegezni. Ráadásul az adatok több ponton is hiányosak. Ezért csak néhány fontosabb tétel időbeli változását próbáltuk a 3. táblázatban összegezni.<sup>63</sup>

Eszerint egy forma mutat határozott visszahúzódást 2003-ról 2004-re, az adókedvezmények összege és részaránya (lásd a 6. sort).<sup>64</sup> Miközben a közvetlen költségvetési támogatások, az állami cégeknek és (csak példaként kiemelve) két nagy közlekedési vállalatnak nyújtott preferenciák lényegében nem változtak (1., 3–5. sor), emelkedett az adókedvezményen kívüli egyéb támogatások összege és súlya, mintegy százmilliárd forinttal, a GDP 1,7 százalékáról 2 százalékára.<sup>65</sup> Ez a növekmény majdnem kiegyensúlyozta az adókedvezmények erodálódását, így az összes preferencia a GDP-hez viszonyítva csökkent ugyan, de csak 0,1 százalékponttal.

Mérlegadatok alapján 2004-ig kalkulálhatunk, s ezek a számok csak ennek az évnek a végéig kiutalt támogatásokat vehetik figyelembe, ami alig haladta meg az ötmilliárd forintot. A rendelkezésre álló hazai és uniós forrás, de 2005 végéig a szerződések szerint megítélt, sőt a kifizetett preferencia is sokkal több. Ezért a tavalyi és az idei évre vonatkozó becsléshez be kell vonnunk az elemzésbe a strukturális alapokat. A kohéziós alapokat azonban kihagytuk a számításból a redisztribúciós hatás becslésének bizonytalansága, valamint a viszonyítási pontok – például a korábbi út- és autópálya-építések, az önkormányzati fejlesztések nagyságát mutató adatok – hiánya miatt.

A 3. táblázat a 2004 előtti összehasonlítási alapok és a 2005–2006-ra még nem kalkulálható tételek miatt sajnos foghíjas. Ha az egyéb, nem adókedvezmény jellegű, valamint az egyedi támogatásokat a források átfedése,<sup>66</sup> illetve az adathiány miatt kihagyjuk a számításból, a nagyvállalati támogatások nagyságrendjét pedig lényegében változatlanak tekintjük, akkor úgy látszik, hogy az adókedvezményeknek és az ÁPV Rt. támogatásoknak a 2004 előtti időszakhoz viszonyított csökkenését az EU-források megjelenése bőven ellensúlyozza. Feltételezve, hogy a rendelkezésre álló strukturális alapokat 2006 végéig felhasználjuk, és ezen belül a vállalkozások részaránya stabil marad – a táblázat utolsó két sorában szereplő adatokat így kalkuláltunk –, akkor *hipotézisünk szerint a szűken, piacteremtés nélkül vett gazdaságon belüli újraelosztás a csatlakozás után kissé emelkedik*. A vállalati mérlegadatokban és a közösségi kiadásokban ténylegesen megjelenő hatások természetesen függenek a lehívások és kifizetések ütemezésétől is, de ez a következtetés összhangban áll az EU-fogalmak szerint 2004-re mért támogatások enyhe növekedésével. Vagyis miközben a gazdaságba beáramló pótlólagos forrás egyelőre kicsi, az uniós támogatások és a társfinanszírozási kötelezettség *nem váltotta ki a korábbi újraelosztást*, hanem részben a mellé sorakozott fel – legalábbis a csatlakozást követő első években, amikor még az átmeneti, könnyítő rendelkezések is érvényben vannak.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Az adatsor egyik legszembetűnőbb hiányossága, hogy a hazai kedvezményes hitelek felhasználásáról, illetve támogatástartalmáról nem tudunk. A részleges (például a Széchenyi-kártyáról és a mikrohitelről szóló) információk szerint ezek volumene inkább nőtt, noha a támogatástartalom a piaci kamatok csökkenése miatt nem feltétlenül emelkedett ezzel arányosan.

<sup>64</sup> Megjegyzendő, hogy 2003-ban ez a tétel a megelőző évek átlagához viszonyítva növekedést mutat – nyilván az engedélyezési kötelezettség előtti utolsó lehetőséget kihasználva –, de a 2004-es visszaesés az ezredfordulóhoz képest is jelentős.

<sup>65</sup> Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet [2005], vállalati mérlegadatokból.

<sup>66</sup> Az összesített számításnál figyelembe kell venni, hogy a 1–6. sor hazai forrás, a többi vegyes, tehát átfedés van a strukturális alapokkal.

<sup>67</sup> Ezekről a „Mértékek, formák, intézményi keretek az uniós belépés idején” című fejezetben volt részletesen szó. A helyzet egyébként nem váratlan, az Európai Bizottság 2004-ben ezt prognosztizálta a belépés utáni időszakra (Commission of the European Communities, 2004a).

**Az állami támogatások egyes tételei az EU-csatlakozás előtt és után**  
(Milliárd forint, zárójelben a GDP százaléka)

	2000–2002 átlag	2003	2004	2005	2006 (terv)	
1. Gazdálkodó szervezetek támogatása a költségvetésből	83,5 (0,56)	110,2 (0,64)	122,7 (0,60)	134 (0,63)		
2. Beruházások egyedi támogatása	n. a.	n. a.	Kb. 10 <sup>1</sup>	Kb. 40 <sup>1</sup>		
3. ÁPV Rt. támogatásai	66,5 (0,44)	31,5 (0,17)	27 <sup>2</sup> (0,13)	41,9 (0,20)		
4. MÁV	Működési támogatás	n. a.	58	54	40	
	Adósságelengedés	n. a.	60	–	n. a.	
	Állami garancia	n. a.	80	100	60	100–120
5. BKV	Működési támogatás <sup>3</sup>	–	–	6	12	32
	Adósságelengedés	–	37	–	–	
	Állami garancia	–	–	–	15	
6. Adókedvezmény <sup>4</sup> (a GDP %-ában)	83,9 (0,57)	127,2 (0,68)	50,1 (0,25)	53 (0,25)		
7. Egyéb támogatások <sup>4</sup> (a GDP %-ában)	206,4 (1,36)	323,7 (1,74)	421,5 (2,06)	n. a.		
8. Adókedvezmény és egyéb támogatások <sup>4</sup> (a GDP %-ában)	290,3 (1,94)	450,93 (2,42)	471,58 (2,31)	n. a.		
9. EU-fogalomrendszer szerint <sup>5</sup> (a GDP %-ában)	194,8 (1,07)	224,4 (1,2)	255,5 (1,3)	n. a.		
10. Strukturális alapokból – piacteremtés nélkül	–	–		187 (0,44)	43 (0,19)	
11. Strukturális alapokból – piacteremtéssel	–	–		250 (0,59)	60 (0,26)	

<sup>1</sup> Becsült adat.

<sup>2</sup> A Postabank privatizációjával kapcsolatos technikai tranzakciók nélkül.

<sup>3</sup> A tanuló- és nyugdíjas bérletek után járó állami árkiegészítés és a tulajdonos Fővárosi Önkormányzattól kapott fejlesztési támogatás nélkül.

<sup>4</sup> Vállalati mérlegadatokból számítva, 2005-re becslés.

<sup>5</sup> Vasút nélkül, agrártámogatásokkal együtt.

*Források:* Éves költségvetések (pm.gov.hu/kölségvetés), Pénzügykutató [2005], a vállalatokról sajtóközlemények, Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet [2005], DG Competition [2005], Európai Bizottság [2003], valamint saját számítások.

A nagyságrend változásán kívül a további kutatás fontos kérdése a célok, a formák, a kedvezményezettek és az elosztás módjának változása.

Mint láttuk, az általánosságban megfogalmazott, illetve sok ágra bomló célok *kétségessé teszik valóságos súlypontok* kialakulását. Tovább folytatódik ugyanakkor a profitnövelő támogatások előretörése a vállalatmentő preferenciákkal szemben, noha az utób-

bi sem tűnt el – főként, de nem kizárólagosan<sup>68</sup> az állami vállalatok körében. A célok sokrétűsége a kedvezményezettek, köztük a vállalkozások *differenciált köre számára nyitja meg az újraelosztás csatornáit*. Mivel a támogatások zöme horizontális, illetve a csatlakozás után regionális típusúnak minősült, az agrárium és a kohéziós alapok közlekedésnek jutó forrásai kivételével kevés az ágazati megkötés. Minden tevékenységi körbe és méretkategóriába tartozó cég találhat magának támogatási programot. Ez az esély Magyarországon már az 1990-es évek elejétől fennállt, bár a részesedés arányai változtak. A 2004 utáni időszakban, úgy tűnik, hogy a strukturális alapok a vállalkozások közül a kisebbeket részesítették előnyben. Biztosan változást jelent, hogy a kedvezményezettek körébe az államapparátus és a hozzá szorosan kapcsolódó szervezetek (kht.-k, ügynökségek, irodák) szintén bekerültek, és az elosztásban közreműködő (pályázatíró, értékelő, elemző) cégek is nagy szerephez jutottak, amelyek számára a redistribúció piacteremtést jelent. Szociológiai elemzések ezeket a szervezeteket egy kialakulófélben lévő új, szélesebb *projektosztály részének* tekintik, amely intellektuális és tudástőkéjére támaszkodva nemcsak jövedelemre, hanem hatalmi pozícióra is tesz szert.<sup>69</sup>

Az utóbbi elem a *támogatások formájának* lényeges megváltozására utalhatna. Mint ahogy az *uniós támogatásokkal kapcsolatban általában, itt sem beszélhetünk azonban éles fordulatról*, inkább az arányok eltolódásáról. Egyfelől a pályázatokkal elosztott vissza nem térítendő támogatás már az uniós csatlakozás előtt – bár részben annak közvetett, felkészülési hatásaként – megjelent Magyarországon, először a Széchenyi-terv, majd a Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Program és az Európa Terv keretében. Másfelől az EU-források harmada más módon, főként apparátusi döntésekkel jut el a felhasználókhoz. *A pályázatok szerepe az elosztásban, főként a strukturális alapok révén, minden bizonnyal nőtt, de ez korántsem lett kizárólagos forma*. Ugyanakkor a korábbi módszerek közül valószínűleg *nagyobb lett az egyedi kiutalások súlya az adókedvezmények és általában a normatív eszközök rovására*. A piacépítő támogatások – amelyek elvileg jobban erősítik a tartós hatékonyságjavítás és költségcsökkentés kilátásait, mint piachelyettesítő társaik – megjelennek a pályázatokban is.<sup>70</sup> Kétséges azonban, hogy ez a megközelítés az eljárásrend formális teljesítésével képes-e garantálni az elbírálás pártatlanságát és gazdasági hatékonyságát, továbbá hogy miként befolyásolja a redistribúció az egyes cégek és a gazdaság egészének versenyképességét, a gazdaság és a politika szétválását.

Ezek a kérdések, csakúgy, mint az uniós támogatásokkal kiegészített hazai újraelosztás hatása a versenyre, a hatékonyságra, valamint a gazdaságon belüli hatalmi viszonyokra további kutatásra érdemesek.

#### Hivatkozások

ÁSZ [2005a]: Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetésének végrehajtási ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, augusztus.

ÁSZ [2005b]: Vélemény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetési javaslatáról. Állami Számvevőszék, október.

*Antalóczy Katalin – Sass Magdolna* [2003]: Befektetésösztönzés és Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. *Külgazdaság*, 4. szám, 4–30. o.

<sup>68</sup> Lásd a hazai magántulajdonban lévő Transelektro állami kisegítését (például: *Kapitány Szabó*, 2006).

<sup>69</sup> *Kovács–Kristóf* [2005]. A tanulmány szerint a pályázatok elkészítésében mintegy három ezer cég vesz részt, a piac nagysága 15–20 milliárd forint.

<sup>70</sup> A két fogalomról és értékelésükről lásd részletesen *Kállay* [2002]. A piacépítő formák közé tartoznak a vállalatközi kapcsolatok, beszállítói hálózatok erősítését, az üzleti szolgáltatások és infrastruktúra kiterjesztését, a képzettség fejlesztését szolgáló támogatások – így a projektírás és -menedzselés is.

- Bokros, Lajos – Dethier, Jean-Jacques [1998]: Public Finance Reform during the Transition. The Experience in Hungary. The World Bank, Washington DC.
- Commission of the European Communities [2004a]: Commission working program for 2005, január 26., [www.europa.eu/int/competition](http://www.europa.eu/int/competition)
- Commission of the European Communities [2004b]: State Aid Scoreboard. November.
- Csaba László [2005]: Az unió vezérelte átalakulás vége. *Külgazdaság*, 9. szám, 4–25. o.
- Csillag István – Mihályi Péter [2006]: Kettős kötés. Globális tudás alapítvány, Budapest.
- DG Competition [2005]: State Aid Scoreboard. Directorate General Competition, december.
- Dutka Noémi [2005]: A kicsiknek szánt kedvezményt a legnagyobb cégek is élvezhetik. *Népszabadság*, december 1.
- Európai Bizottság [2003]: Közösségi Támogatási Keret, Magyarország 2004–2006 (1. célkitűzés). Európai Bizottság.
- Európai Bizottság [2004]: Az Európai Unió általános költségvetése a 2004. évre. Európai Bizottság, január.
- Európai Bizottság [2005]: Az Európai Unió általános költségvetése a 2005. évre. Európai Bizottság, január.
- Gyenis Ágnes [2006]: Hamis lapok a pakliban. *Heti Világgazdaság*, január 28.
- Heti Világgazdaság [2006]: A HVG reformjavaslati. *Heti Világgazdaság*, május 6.
- Kállay László [2002]: Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. szám, 557–573. o.
- Kapitány Szabó Attila [2005]: A Hankook abroncsba zárt milliárdjai. *Népszabadság*, október 27.
- Kapitány Szabó Attila [2006]: A bankok kezében a Transelektro sorsa. *Népszabadság*, január 11.
- Kelemen Zoltán [2005]: Billegő barázdák. *Heti Világgazdaság*, október 1.
- Kisvállalkozás-fejlesztési Intézet [2005]: A kis- és középvállalatok helyzete 2003–2004.
- Kocsis Györgyi [2002]: Előny szabály. *Heti Világgazdaság*, december 14.
- Kornai János [1980]: A hiány. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- Kornai János [1993]: A pénzügyi feyelem evolúciója a poszt szocialista rendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 5. szám, 382–395. o.
- Kornai, János – Maskin, Eric – Roland, Gerard [2003]: Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, [www.sss.ias.edu/papers](http://www.sss.ias.edu/papers)
- Kovács Imre – Kristóf Luca [2005]: A hatalom projektesítése. Az európai integráció hatalmi és társadalmi következményeiről. Kézirat, október.
- K. Sz. A. [2005]: MÁV: hitel a túléléshez. *Népszabadság*, április 25.
- Nemzeti Fejlesztési Hivatal [2005]: Jelentés a Közösségi Támogatási Keret (2004–2006) felhasználásáról a 2004. évben. NFH, június 2.
- Népszabadság Online [2005]: BKV: működési hitelt kap. Július 27.
- Ortutay Gergely [2003]: A kormány reformtervei a MÁV-nál. *Népszabadság*, november 19.
- Pénzügykutató Rt. [2005]: A magyar gazdaság helyzete és kilátásai 2005–2006. szeptember.
- Polányi Károly [1976]: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Gondolat Kiadó, Budapest.
- R. R. [2003]: Állami garancia MÁV-hitelekre. *Népszabadság*, március 8.
- Stiglitz, Joseph E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó-Kerszöv*, Budapest.
- Szabó Brigitta [2005a]: Lassan költjük az EU-pénzt. *Népszabadság*, január 19.
- Szabó Brigitta [2005b]: Pénzvararban segít az állam. *Népszabadság*, augusztus 29.
- TVI [2004]: Állami támogatások az európai uniós csatlakozás után. Támogatásokat Vizsgáló Iroda, TVI Információs Füzetek, 20. szám.
- Tenczer Gábor [2002]: Az állam átvállalja a BKV adósságát. *Népszabadság*, november 23.
- Vanicsek Mária – Lajtai György [1999]: Adóskonsolidáció – Számadás a Talentumról. ÁPV Rt.
- V. I. [2005]: Beszállt a vevő a Feriegyi repülőtérbe. *Népszabadság*, december 19.
- Voszka Éva [2003]: Versenyteremtés – alkuval (Demonopolizáció és állami támogatás az átalakulás idején). Akadémia Kiadó, Budapest.
- Voszka Éva [2004]: Versenyteremtés – alkuval, MTA doktori értekezés, február.