

KÖZGAZDASÁGI SZEMLE, LXI. ÉVF., 2014. MÁRCIUS (279–298. o.)

KÁLLAY LÁSZLÓ

# Állami támogatások és gazdasági teljesítmény

## Támogatás-túladagolás a magyar gazdaságfejlesztésben?

Magyarországon az elmúlt évtizedben a vállalatoknak nyújtott állami támogatás GDP-arányosan számolva az európai uniós átlag 2,7-szerese volt. A cikk megvizsgálja, hogy a támogatások hatása megjelenik-e a magyar gazdaság beruházási, foglalkoztatási, jövedelemtermelési teljesítményében és versenyképességében. Arra a következtetésre jut, hogy egyik területen sem jobb a helyzet, mint azokban az országokban, amelyekben lényegesen alacsonyabb a támogatási arány. A mikroszintű elemzések, értékelések sem támasztják alá azt a vélekedést, hogy az állami támogatások érzékelhetően javítják a gazdasági teljesítményt. A források bősége önmagában is okoz hatékonysági problémákat, mert sok program és szervezet versenyez egymással. A rossz (gyengébb hatékonysági követelményeket támasztó) programok kiszorítják a jó programokat. Ha a versenyképességet érdemben befolyásoló tényezők, például a kedvező jogi szabályozási környezet és az üzleti szolgáltatások jól működő piacai nem adóttak, akkor ezek hiányát nem ellensúlyozza a támogatások magas szintje. Magyarország az idén indult hétéves programozási időszakban tovább kívánja növelni a vállalatoknak nyújtott állami támogatások mértékét, miközben nincs egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy milyen módon növelhető a támogatási rendszer jelenleg alacsony hatékonysága.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: JEL: O11, O12.

A vállalatoknak nyújtott állami támogatás a magyar fejlesztéspolitika egyik leggyakrabban alkalmazott eszköze, amelytől – legalábbis a deklarált szándékok szerint – számos probléma megoldását várja a szakmai és a szélesebb közvélemény. Az elmúlt bő évtizedben a támogatásokat nyújtó fejlesztési programok tendenciájában növekvő költségvetéssel gazdálkodnak. Meg kell azonban vizsgálni, hogy a vállalatoknak nyújtott állami támogatások milyen hatással voltak a gazdaság fejlődésére, milyen hatékonyan járultak hozzá az ország gazdasági teljesítményének, versenyképességének a javításához

Az Európai Unió jogelődjének létrehozása a korlátozás nélküli szabad verseny, a közös belső piac alap gondolatára épült,<sup>1</sup> amelynek egyik eleme a vállalkozások állami

<sup>1</sup> Az állami támogatások tilalmának jelenleg alkalmazott megfogalmazása (EUMSZ 107. cikk) már a római szerződés 1957-es változatában is szerepelt (87. cikk).

támogatásának<sup>2</sup> tilalma, amennyiben az torzítja a versenyt, vagy érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.<sup>3</sup> Az állami támogatás tilalma a verseny védelmét szolgálja, de ha ez az érdek nem sérül, akkor gazdaságfejlesztési célból a támogatás megengedhető eszköz. A lisszaboni szerződésben konkrétan megemlített kivételek közé tartoznak a kevésbé fejlett térségek felzárkóztatását és egyes gazdasági területek és tevékenységek fejlesztését szolgáló támogatások (EUMSZ 107. cikk).

A gyakorlatban alkalmazott jogértelmezés szerint minden olyan intézkedés állami támogatásnak minősül, amelyik egy vállalatot vagy vállalatok valamely csoportját előnyben részesíti a versenytársakkal szemben (lásd a 2. lábjegyzetet). A minden vállalatra egyaránt vonatkozó intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak.

A kilencvenes évek elejétől a kétezres évek elejéig az Európai Unióban csökkenő trendet mutatott az állami támogatások GDP-hez viszonyított aránya (*Laki-Voszka* [2008] 37. o), azóta a mutató mozgása hullámzó. 2009-ben és 2010-ben a válság kezelésére fordított támogatások miatt az arány ismét megnőtt, de ezután visszatért a válság előtti viszonylag alacsony szintre.

Az Európai Unió tagországainak gazdaságfejlesztési gyakorlatában a leggyakrabban alkalmazott államtámogatás-típusok a következők.<sup>4</sup>

*Vissza nem térítendő támogatások.* A leggyakoribb támogatási célok a foglalkoztatás növelése, a beruházások ösztönzése, valamint a kutatás-fejlesztés és innováció. A vállalkozások új beruházások megvalósításához vagy a foglalkoztatás bővítéséhez (néha megőrzéséhez), esetleg a kettő kombinációjához kapnak támogatást. Gyakori támogatási cél az új termék, szolgáltatás kifejlesztése és piacra juttatása. A nonprofit szervezeteknek (például egyetemeknek, kutatóintézeteknek) nyújtott támogatások nem tartoznak ide. 2009–2011 között az Európai Unióban nyújtott, bejelentett támogatások 54 százaléka volt vissza nem térítendő támogatás.<sup>5</sup>

*Adó- és járulékkedvezmények.* A vissza nem térítendő támogatásokhoz hasonló célokra vehetők igénybe, azoktól abban különböznek, hogy a támogatott a költségvetésből nem kap pénzt, hanem valamilyen közterhet nem kell megfizetnie. 2009–2011 között az Európai Unióban nyújtott támogatások 40 százaléka volt adókedvezmény vagy adóhitel.

*Kedvezményes szolgáltatások.* Támogatásnak minősül a piaci árnál kedvezőbb, olcsóbb szolgáltatások (többségében pénzügyi szolgáltatások: kedvező kamatozású hitelek, olcsó garanciaszolgáltatás, tőkefinanszírozás) nyújtása vállalkozások számá-

<sup>2</sup> Minden olyan intézkedés állami támogatásnak minősül, amelyik egy vállalatot vagy vállalatok valamely csoportját előnyben részesíti a versenytársakkal szemben. A belső piaccal összeegyeztethető a magánszemélyeknek nyújtott szociális támogatás vagy a természeti katasztrófák, rendkívüli események kárainak elhárításra adott támogatás.

<sup>3</sup> „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” (EUMSZ 107. cikk 1. bekezdés.)

<sup>4</sup> A vállalkozásoknak nyújtható támogatások egy lehetséges tipizálását lásd *Holm-Pedersen-Millard-Pedersen* [2009], amely nem tartalmazza az adókedvezményeket.

<sup>5</sup> A támogatási típusok megoszlására vonatkozó adatok forrása az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóság honlapja ([http://ec.europa.eu/dgs/competition/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_hu.htm)).

ra. Idetartoznak a piaci árnál olcsóbb nem pénzügyi szolgáltatások, képzés, tanácsadás, információ nyújtása is. Az Európai Unió csak a kedvezményes hitelek, tőkebefektetések és garanciák adatait tartja nyilván. Ezek aránya az összes támogatásból 2009–2011 között 6 százalék volt.<sup>6</sup>

## Mennyit fordít Magyarország vállalatok állami támogatására?

A kérdést a hazai adatforrások alapján nem könnyű egyértelműen megválaszolni, mert azok nem teljes körűek, és bizonyos támogatásokról (például az egyedi kormánydöntések alapján megadott beruházási és foglalkoztatási támogatásokról vagy az adókedvezményekről) a kormány nem publikál adatokat. A hazai jelentések adatai módszertanilag sem mindig konzekvensek, bizonyos esetekben nem a támogatástartalmat adják meg, hanem a teljes kötelezettségvállalást, aminek csak egy része minősül támogatásnak. Készül átfogó, bár nem teljesen egységes módszertant használó jelentés a kis- és középvállalkozások támogatásáról, és rendszeresen kapunk információt a nemzeti fejlesztési terv előrehaladásáról is. Teljes körű, az egyes programok, eszközök támogatástartalmát az uniós módszertan szerint számoló jelentést a kormányzat nem publikál, és az egyes területekre vonatkozó jelentések átfedéseket tartalmaznak.

Teljes körű adatokat az Európai Bizottság adatbázisában találhatunk, mivel Magyarország, mint minden tagország, köteles bejelenteni az összes állami támogatást használó intézkedést, és egy erre felhatalmazott szervezet, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) módszertani felügyelete mellett küld információkat az Európai Bizottság illetékes főigazgatóságának.<sup>7</sup> Az EUMSZ 108. és 109. cikke a vállalatoknak nyújtott támogatások ellenőrzéséről is rendelkezik, aminek egyik következményeként minden tagországról tudhatjuk, hogy mennyi állami támogatást nyújt a területén tevékenykedő vállalatoknak. A Versenypolitikai Főigazgatóság statisztikája minden támogatási típusra kiterjed, és módszertanilag is megfelel a jogszabályokban alkalmazott fogalmaknak. Összesíti a tagországok által nyújtott (nem tiltott) állami támogatásokat. Az adatgyűjtés a támogatáson belül megkülönböztet három speciális kategóriát: 1. a mezőgazdasági, 2. a vasúti közlekedés fejlesztéséhez nyújtott és a 3. a 2008-ban kezdődött válság kezelésére felhasznált állami támogatásokat. Az ezen felüli részt az iparnak és a szolgáltató ágazatoknak nyújtott nem válságcélú támogatás-ként tartja nyilván. Témánk szempontjából ez utóbbi, a speciális támogatási formákat nem tartalmazó kategória fontos, mivel a mezőgazdasági támogatások sajátos, más területeken nem alkalmazható szabályok szerint működnek, a vasút támogatása nem közvetlen gazdaságfejlesztési szempontok szerint valósul meg, és a válság kezelésére szánt támogatások szabályai csak rövid ideig, 2008. december 17-től 2010. de-

<sup>6</sup> A kedvezményes pénzügyi eszközök szerepe a támogatástartalom alapján számolt aránynál nagyobb, mert az összesítés csak a piaci és a programok által alkalmazott díjak és kamatok különbségét tekintti támogatásnak.

<sup>7</sup> A TVI az Európai Bizottság számára készít jelentést, ami alapján a Bizottság publikálja az adatokat. A magyar kormány nem tesz közzé saját teljes körű jelentést az általa nyújtott állami támogatásokról.

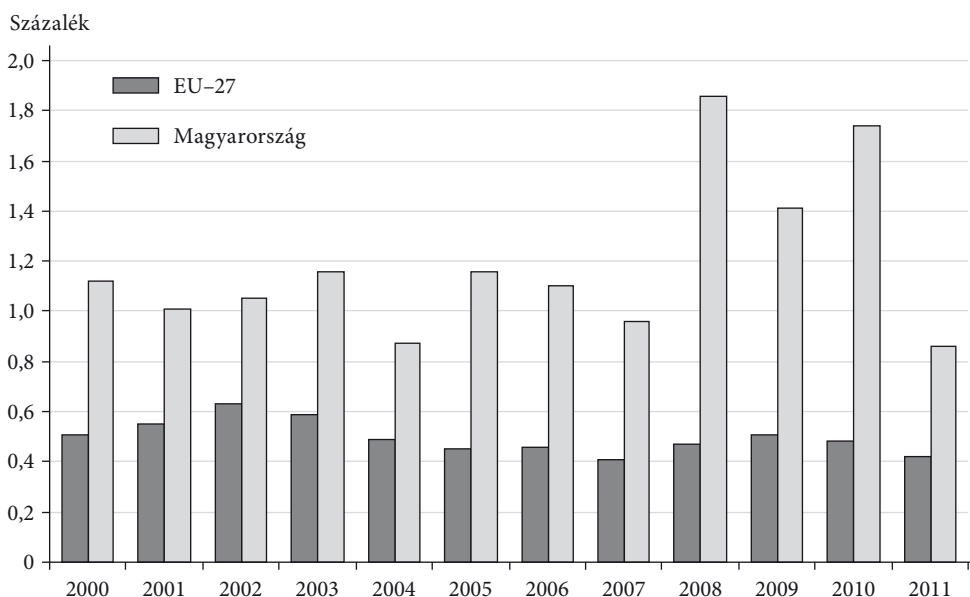
cember 31-ig voltak érvényben.<sup>8</sup> Az egyes tagországok gazdaságfejlesztési politikáját a versenyszférának nyújtott nem válságcélu támogatások jellemzik a legjobban, így a továbbiakban ezeket az adatokat használjuk az elemzéshez.

A vizsgált állami támogatások nem tartalmazzák a családoknak, magánszemélyeknek, költségvetési szerveknek, nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatásokat. Forrásuk lehet bármilyen közfinanszírozás, a magyar költségvetés, az Európai Unió strukturális alapjai (amelyek a szintén a magyar költségvetésen keresztül jutnak el a támogatottakhoz), Norvégia és Svájc segélyalapjai, vagy önkormányzati források, vagyis az elemzés nem korlátozódik az úgynevezett uniós forrásokra. A továbbiakban állami támogatások kifejezésen a vállalatoknak nyújtott állami támogatásokat értem.

Az ipari és a szolgáltató ágazatoknak nem válságintézkedések keretében nyújtott támogatások GDP-hez viszonyított aránya Magyarországon 2000 óta jelentősen meghaladja az Európai Unió tagállamainak átlagát, ami 0,4–0,6 százalék között ingadozik, miközben a magyar adat minden évben 0,8 százalék felett volt, 2008-ban az 1,8 százalékot is meghaladta (1. ábra).

### 1. ábra

Az állami támogatások aránya a GDP-hez viszonyítva Magyarországon és az Európai Unióban, 2000–2011



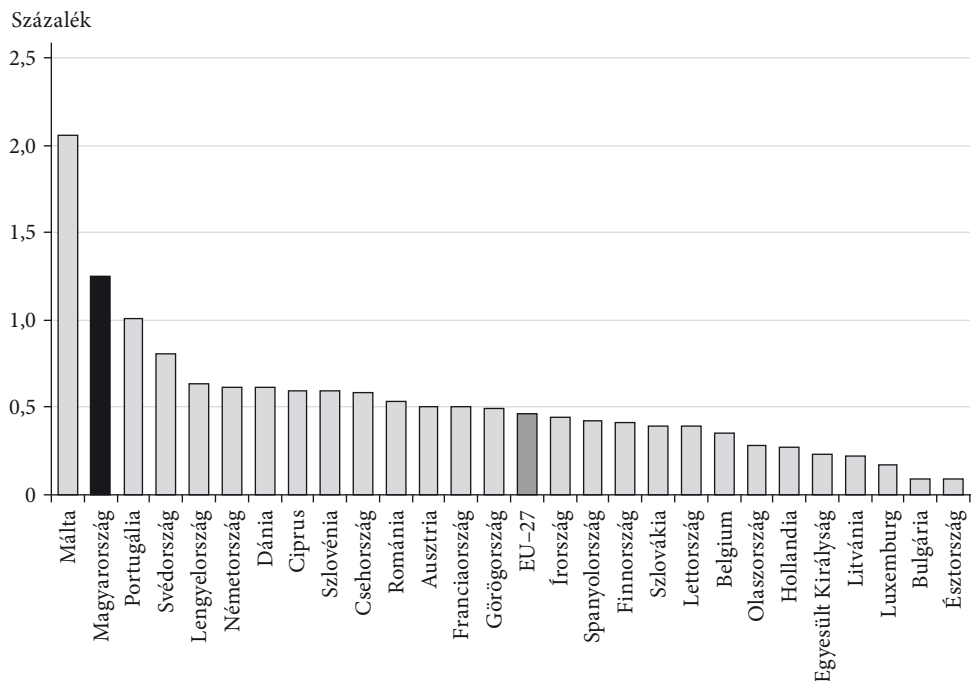
Megjegyzés: Bulgária és Románia adatai csak 2002-től szerepelnek az adatbázisban.

Forrás: saját szerkesztés az Európai Unió Versenypolitikai Főigazgatóság honlapjának adatai alapján ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm\\_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp\\_ncr\\_12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_12)).

<sup>8</sup> A határidő a támogatási döntések meghozatalára vonatkozott, és ha ez a feltétel teljesült, a kifizetések később is megvalósulhattak (EB [2009]).

## 2. ábra

A vállalatoknak nyújtott nem válságkezelési célú állami támogatások a GDP arányában az Európai Unió tagországaiban, 2004–2011



*Forrás:* saját szerkesztés az Európai Unió Versenypolitikai Főigazgatóság honlapjának adatai alapján ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm\\_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp\\_ncr\\_12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_12)).

Az adatokból látható, hogy a vállalatok állami támogatása már az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt a magyar gazdaságpolitika hangsúlyos részévé vált. A nagy költségvetéssel működő támogatási programok intézményét a 2000-ben indult (első) Széchenyi-terv vezette be. Azt megelőzően a kis- és középvállalkozások fejlesztését szolgáló kormányzati programok nagyságrendekkel alacsonyabb költségvetéssel működtek, és pályázati úton elnyerhető beruházási támogatást alig tartalmaztak.<sup>9</sup> A nagyvállalatoknak nyújtott egyedi kormánydöntésekkel megítélt beruházási és foglalkozásosztónzési támogatásokat a kormány korábban is alkalmazta, ezek relatív összege azonban nemzetközi összehasonlításban nem volt magas.

Az Európai Unió átlaga és a magyarországi arány közötti különbség 2008 után tovább nőtt. A 2011. évi jelentős csökkenés nem fejlesztéspolitikai fordulatra utal, hanem a támogatási rendszer átalakítása miatt felfüggesztett pályázatok következménye.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Az 1992-től elfogadott kormányzati programokról lásd a kis- és középvállalkozások helyzetéről szóló éves jelentéseket (*Kállay és szerzőtársai* [1996–2009]).

<sup>10</sup> A kormány 2011 januárjában jelentette be az Új Széchenyi Terv elindítását (*Kormány* [2011]), amelynek egyik fő célja a pályázati rendszer egyszerűsítése volt. 2010 második felében és 2011 elején, az átalakítás idején alig jelentek meg új pályázati kiírások.

A 2. ábra jól mutatja, hogy az állami támogatások magas aránya a magyar gazdaságpolitika tartós jellemzője.<sup>11</sup> Magyarország 2004–2011 között a GDP 1,25 százalékát fordította a vállalatok állami támogatására, ami Málta után a második legmagasabb érték, az EU-átlag 2,7-szerese: 2004–2011 között a Magyarország által nyújtott állami támogatás EU-átlaghoz viszonyított többlete összesen mintegy 1500 milliárd forintot tesz ki.

## Hogyan hathat az állami támogatás a jövedelemtermelésre?

A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások olyan módon fejthetik ki gazdaság-élénkítő hatásukat, hogy a támogatott vállalkozás számára olcsóbbá teszik a termelési tényezők felhasználását. A termelési tényezők társadalmi költsége nem csökken a támogatások hatására, mindössze az történik, hogy a teljes költség egy részét közpénzből finanszírozzák. A támogatási programok azt feltételezik, hogy a mesterségesen olcsóbbá tett termelési tényezőből a támogatottak többet fognak használni, vagyis nagyobb mennyiségű beruházást valósítanak meg, és több embert foglalkoztatnak.<sup>12</sup> Ez a hatás a beruházás és a foglalkoztatás szerkezetének átalakulását is jelenti, mert a támogatott vállalkozások növekedése gyorsabb lesz, mint a nem támogatottaké.

Ha a feltételezett hatások érvényesülnek, akkor az Európai Unió kohéziós politikája keretében a kevésbé fejlett régióknak nyújtott támogatások következtében ezek a régiók gyorsabban növekednének, mint támogatás nélkül. Az egy országon belüli jövedelemátcsoportosításból finanszírozott támogatási programok csak akkor élénkítik a gazdasági növekedést, ha a jövedelemelvonás fékező hatása kisebb, mint a támogatások gyorsító hatása. Ha az állami támogatástól várt hatások érvényesülnek, akkor a támogatást nagyobb mértékben alkalmazó országokban azt tapasztalnánk, hogy ott magasabb a beruházások szintje, a foglalkoztatás és a gazdasági növekedés, és javul a gazdaság versenyképessége.

Vizsgáljuk meg, hogy van-e összefüggés a gazdasági teljesítmény és a vállalattámogatások szintje között! Az elemzést a Magyarországgal egy időben csatlakozó, hasonló helyzetű országokra koncentráljuk, és mércének a felzárkózásban elért eredményeket tekintjük.

## Vállalattámogatás és felzárkózási teljesítmény

A 3. ábra a 2004-ben csatlakozott volt tervgazdaságok (nyolc ország) gazdaságának két adatát veti egybe. A vízszintes tengelyen ábrázolt értékek azt mutatják, hogy hány százalékponttal változott az egyes országok vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó

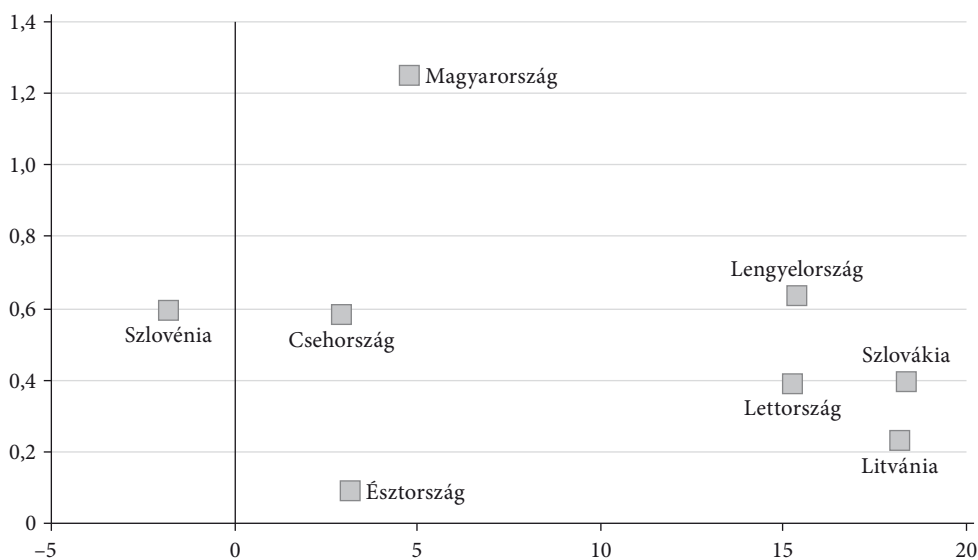
<sup>11</sup> A magyar gazdaságban az állami szerepvállalás más formái is erőteljesen jelen vannak, például a nemzetközi összehasonlításban is magas arányú (közbeszerzéssel megvalósuló) állami kiadások formájában. Erről részletesebben lásd Papp [2010].

<sup>12</sup> Később látni fogjuk, hogy a feltételezett hatás érvényesülését az empirikus vizsgálatok nem mindig igazolják.

GDP-je az Európai Unió 15 régebbi tagországának átlagához képest 2004–2012 között, ami a felzárkózás egy lehetséges jelzőszáma. A függőleges tengely a 2004–2011 között vállalatátogatásra fordított összegek GDP-hez viszonyított arányát mutatja.<sup>13</sup>

### 3. ábra

Az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számolt GDP változása az EU-15 átlagához képest 2004–2012 között (vízszintes tengely) és a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások aránya a GDP-hez viszonyítva 2004–2011 között (függőleges tengely)



Forrás: saját szerkesztés az Európai Unió Versenypolitikai Főigazgatóság és az Eurostat honlapjának adatai alapján ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm\\_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp\\_ncr\\_12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_12), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>).

Látható, hogy miközben Magyarország ebben az időszakban lényegesen többet fordított vállalatátogatásra, mint a többi ország, felzárkózási teljesítménye alig jobb, mint a sokkal kisebb támogatási költségvetéssel dolgozó Csehországgé és Észtországgé.<sup>14</sup> A lemaradásukat jelentősen csökkentő országok – Lengyelország, Lettország, Szlovákia és Litvánia – feleakkoránál kisebb arányban költöttek vállalatátogatásra, mint Magyarország. Az adatok azt mutatják, hogy a vállalatátogatások relatív szintje és a felzárkózási teljesítmény között makroszinten nem látható kapcsolat. Magyarország esete megerősíti ezt, a kiemelkedően magas vállalatátogatások szerény felzárkózási teljesítménnyel párosultak.

<sup>13</sup> A GDP-adatokat azért érdemes egy évvel hosszabb időszakra vizsgálni, mert feltételezhetjük, hogy a fejlesztési támogatások hatása részben késleltetve érvényesül.

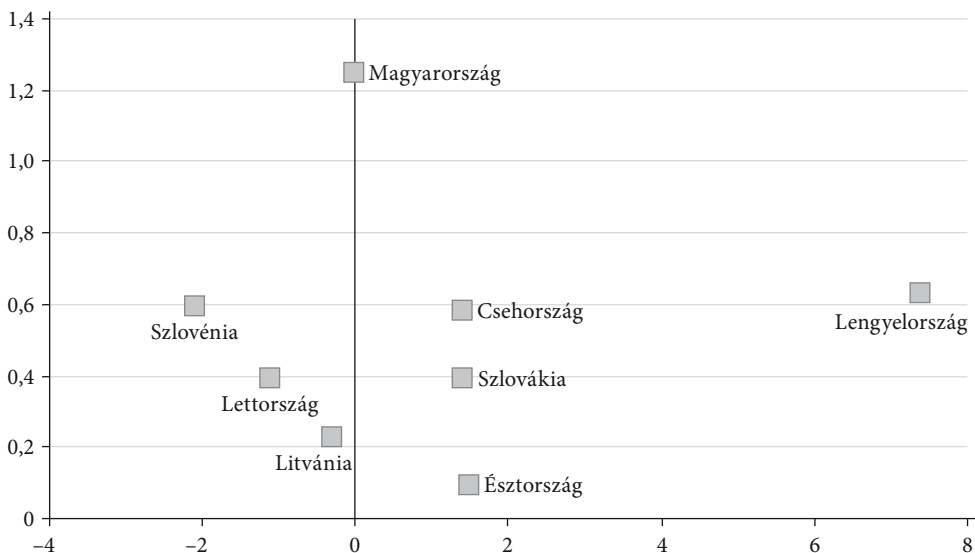
<sup>14</sup> Észtország esetében az EU-15-höz képest szigorúan véve nem felzárkózásról van szó, mert a vizsgált időszakban mindvégig magasabb volt a PPS-módszertannal számított GDP-je (*GDP per capita in Purchasing Power Standards*), vagyis az észtt adat azt mutatja, hogy az ország kismértékben növelte előnyét a referenciacsoporthoz képest.

## Foglalkoztatás

Mint korábban láttuk a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások egyik lehetséges célja a foglalkoztatás növelése, ami egyben a hazai gazdaságpolitika preferált céljai közé is tartozik. Nézzük meg, hogy van-e összefüggés a vállalattámogatás szintje és a foglalkoztatás változása között! A 4. ábrán a vízszintes tengely a foglalkoztatási szint 2004–2012 közötti változását mutatja százalékpontban kifejezve, a függőleges tengely a 2004–2011 között vállalatátámogatásra fordított összegek GDP-hez viszonyított arányát mutatja.<sup>15</sup>

### 4. ábra

A foglalkoztatási szint változása 2004–2012 között (vízszintes tengely) és a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások aránya a GDP-hez viszonyítva 2004–2011 között (függőleges tengely)



*Forrás:* saját szerkesztés az Európai Unió Versenypolitikai Főigazgatóság és az Eurostat honlapjának adatai alapján ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm\\_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp\\_ncr\\_12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_12), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>).

A két mutató között ebben az esetben sincs szoros kapcsolat. A foglalkoztatási arányt legjobban növelő Lengyelország támogatási szintje közepes, és a gyakorlatilag ugyanakkora támogatásokat felhasználó Szlovénia foglalkoztatási szintje csökkent. Magyarország magas támogatási szintje mellett a foglalkoztatás nem változott a vizsgált időszakban. Négy ország is jobb eredményt ért el a foglalkoztatás növelésében, mint Magyarország jóval alacsonyabb vállalattámogatási szint mellett.

<sup>15</sup> A foglalkoztatási adatokat azért érdemes egy évvel hosszabb időszakra vizsgálni, mert feltételezhetjük, hogy a fejlesztési támogatások hatása részben késleltetve érvényesül.



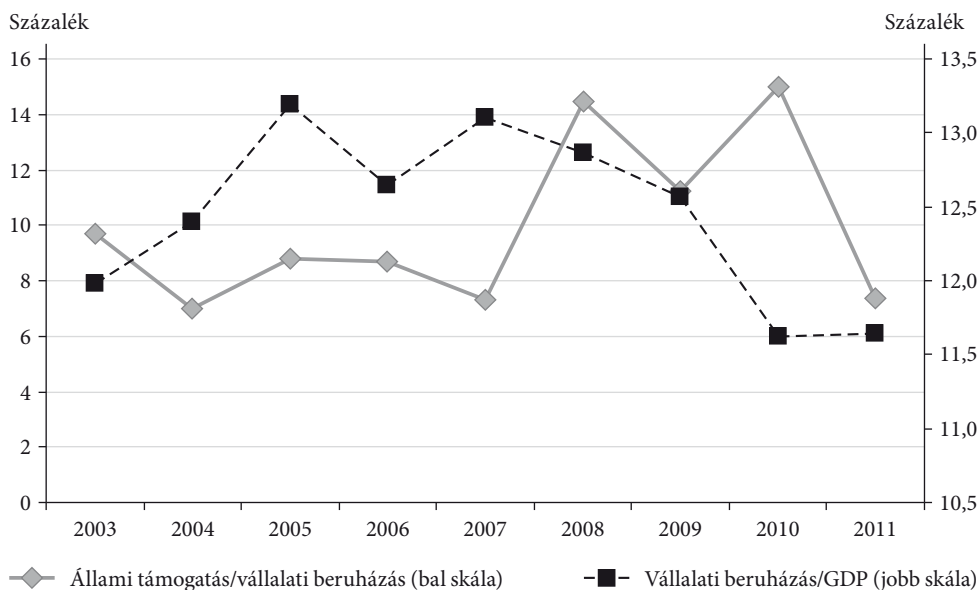
## Beruházások

Az állami támogatásokat két szempontból is érdemes összevetni a beruházások alakulásával. Egyrészt az állami támogatások jelentős része a beruházások ösztönzésén keresztül fejtheti ki (remélt) gazdaságfejlesztési hatását, mert vagy közvetlenül, vagy kedvezményes pénzügyi szolgáltatásokon keresztül (hitel, garancia, tőke) finanszírozza a beruházásokat. Másrészt a foglalkoztatási támogatások jelentős része is beruházások megvalósításához kötött. Magyarországon a beruházási ráta 2000 óta tendenciájában csökken, csak 2004-ben volt növekedés, és 2005-ben maradt az előző évi szint. A beruházási ráta a 2000-es közel 22 százalékról 2011-re 15,5 százalékra csökkent. A magas összegű vállalattámogatások alkalmazása nem esett egybe a beruházási tevékenység élénkülésével.

A vállalatok támogatása definíció szerint azt jelenti, hogy a támogatásban részesülő szervezet a versenyszférában tevékenykedik. Ezért érdemes összevetni a versenyszféra beruházásait és a vállalattámogatásokat (5. ábra).

### 5. ábra

Az állami támogatások vállalati beruházásokhoz viszonyított aránya és a vállalati beruházások GDP-hez viszonyított aránya



Forrás: KSH.

A vállalati beruházások GDP-hez viszonyított aránya az Európai Unióhoz való csatlakozás után növekedett, két évben is meghaladta a 13 százalékot, majd 2008-tól csökkenni kezdett, és 11,6 százalékra esett. A vállalattámogatások aránya a versenyszféra beruházásaihoz viszonyítva 2008-tól magas szintre ugrott, két évben is meghaladta a 14 százalékos mértéket. (A 2011-es visszaesés, mint korábban említettük, nem gazdaságpolitikai fordulatra utal, hanem a támogatási rendszer átalakítása miatti egyszeri

hatást jelez.) Ezek az arányok meglehetősen magasak, elérik azt a mértéket, ami alkalmas lehet arra, hogy a támogatási rendszereken keresztül a gazdaságpolitika hatással, befolyással legyen a beruházások, fejlesztések alakítására. Ennek ellenére Magyarországon nem következett be trendforduló a beruházások területén, nem láthatók annak jelei, hogy a magas támogatási szint a vállalati beruházásokra ösztönzően hat. Az adatokból az látszik, hogy a tőkét mint termelési tényezőt olcsóbbá tevő támogatásokkal nem nőtt ennek a termelési tényezőnek a felhasználása.

## Versenyképesség

A vállalatátogatások és a versenyképesség kapcsolatát a nemzetközi versenyképességi felmérések tükrében is vizsgálhatjuk. Annak ellenére, hogy ezek a felmérések nem a múltbeli konkrét gazdasági teljesítményt értékelik, hanem az aktuális gazdasági környezetet próbálják leírni, érdemes felidézni, hogy 2004–2013 között Magyarország rontott a versenyképességi rangsorban elfoglalt helyén: a Világgazdasági Fórum jelentésében a 39. helyről a 63. helyre csúszott vissza (Schwab [2013]), az IMD versenyképességi rangsorában (*World Competitiveness Scoreboard*) a 35. helyről a 45. helyre került.

A támogatási, fejlesztési programok egyik legfontosabb kinyilvánított célja a kis- és középvállalkozások fejlődésének felgyorsítása, versenyképességük javítása. Ennek megfelelően a támogatások jelentős része csak kis- és középvállalkozások, időnként csak mikrovállalkozások részére érhető el. Hatottak-e a nagy összegű állami támogatások a kis- és középvállalkozások fejlődésére?

Magyarország 2001 óta vesz részt a vállalkozói szféra teljesítményét mérő és nemzetközi összehasonlításban elemző Globális Vállalkozói Monitor (*Global Entrepreneurship Monitor, GEM*) kutatásban, ami lehetővé teszi, hogy az általunk vizsgált időszakban áttekintsük a vállalkozói aktivitás alakulását Magyarországon. A legfrissebb jelentés megállapítása szerint „Magyarország a gazdasági fejlettséghez tartozó trendvonalhoz képest rosszabb összetételű vállalkozói struktúrával rendelkezik. ... Vállalkozói aktivitás területén Magyarország a 6,3 százalékos teljes korai fázisú vállalkozói mutatójával (*Total Entrepreneurial Activity, TEA*) a fejlettség szerinti trendvonal alatt helyezkedik el, lemaradásunk jelentős: a trendvonal szerint a hazai TEA mintegy 9 százalékon kellene, hogy álljon.” (Szerb–Márkus–Petheő [2011] 4. o.)

Ezek a mutatók azért is figyelemre méltók, mert Magyarországon a többi volt tervgazdasághoz képest korábban kezdődött a piacgazdaság intézményi szabályozási környezetének kialakítása, a kisvállalkozások mesterséges korlátok nélküli fejlődése előbb indulhatott.

A GEM-kutatások néhány területen az átlagnál jobbnak értékelik a magyarországi vállalkozási teljesítményt, ugyanakkor az összképről azt állapítják meg, hogy „ha feltételezzük, hogy Közép-Kelet-Európa átlaga továbbra is stagnál, akkor is évekbe telik, míg utolérjük a régió országait” (Szerb–Márkus–Petheő [2011] 53. o.).

Ugyanebben a jelentésben egy másik mutató – a globális vállalkozói fejlődési index (*Global Entrepreneurship Development Index, GEDI*) – alapján Magyarország teljesítménye viszonylag jobb, de ezzel a mérési módszerrel sem emelkedik ki a régiós

országok közül. Összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy az EU-átlagot jelentősen meghaladó állami támogatások nem javították érzékelhető módon a hazai kis- és középvállalkozói szektor versenyképességét.

## A kis- és középvállalkozások versenyhátrányának csökkentése, ellensúlyozása

A gazdaságfejlesztési programok egy része célzottan a kis- és középvállalkozások vagy azok valamelyik szűkebb csoportjának helyzetét, lehetőségeit igyekszik javítani. A megalapozás vagy indoklás egyik visszatérő eleme, hogy a programok várhatóan javítani fogják a kis- és középvállalkozások versenypozícióját. A gazdasági rendszerváltás után a kis- és középvállalkozói szektor bő másfél évtizedig extenzíven fejlődött, gyorsan növelte részesedését a foglalkoztatásban, az árbevételben és a jövedelemtermelésben. A kétezres évek közepétől (vagyis az európai uniós csatlakozás után) a kis- és középvállalkozási szektor szerepének növekedése lelassult, a termelési tényezők megoszlását jelző mutatók (foglalkoztatás, tőke) nem változtak érdemben, az árbevételből és az exportból is nagyjából hasonló arányban részesednek a kis- és középvállalkozások, mint az kétezres évek közepén.<sup>16</sup>

Az eddigiek alapján levonható néhány fontos következtetés:

- Az Európai Unió átlagát jelentősen és tartósan meghaladó vállalati támogatások mellett a magyar gazdaság felzárkózási teljesítménye legfeljebb átlagosnak mondható. A Magyarországgal egy időben csatlakozó országok többsége a támogatási arány kevesebb mint felével jobb felzárkózási teljesítményt ért el a csatlakozás óta.

- Magyarországon a támogatások által javítani szándékozott alapvető mutatókban, a beruházások élénkítésében, a foglalkoztatás növelésében és a versenyképesség javulásában, vagy a kis- és középvállalkozások versenyhátrányának csökkentésében nem következett be pozitív változás. A foglalkoztatás stagnál, a vállalati beruházások GDP-hez viszonyított aránya tendenciájában csökken, és a versenyképességi mutatók romlanak, a kis- és középvállalkozási szektor fejlettsége elmarad a régiós átlagtól.

- Úgy tűnik, az évente mintegy 200 milliárd forintnak megfelelő, átlag feletti többlettámogatás olyan kiadás volt, amelynek magas az alternatív költsége, és nem szolgálta hatékonyan a gazdaság fejlesztését.

## A magyar támogatási szerkezet jellemzői

A magyar gazdaságpolitika az állami támogatások lehetséges eszközeinek széles skáláját alkalmazza, a nemzetközi gyakorlatban ismert programtípusok többsége működik Magyarországon. A fő támogatástípusok arányai nem különböznek

<sup>16</sup> A kis- és középvállalkozások teljesítményéről részletesen lásd az éves jelentéseket (*Kállay és szerzőtársai* [1996–2009]).

jelentősen az európai uniós átlagtól: a vissza nem térítendő támogatások aránya Magyarországon 61 és az Európai Unióban 54 százalék; Magyarországon az adókedvezmények részesedése 37, a pénzügyi eszközöké összesen 2 százalék, az Európai Unióban 40, illetve 6 százalék.

Nagy- és kisvállalatok egyaránt kapnak állami támogatást, bár eltérő megfontolásokból és eltérő módon. A következőkben áttekintjük a fontosabb támogatási formák szerepét a magyar gyakorlatban.

*Vissza nem térítendő beruházási és foglalkoztatási támogatások.* A nagy- és a kisvállalatoknak nyújtott támogatások több fontos szempontból is különböznek egymástól, így ezeket külön érdemes tárgyalni. A legtisztább eset, amikor a nagyvállalatok új vagy bővítő beruházáshoz kapnak támogatást. Ilyenkor az adott régióban munkahelyek jönnek létre, így az állami támogatásra vonatkozó szabályok szerint indokolt lehet ennek az eszköznek az alkalmazása. Magyarországon a kilencvenes évek eleje óta alkalmazzák ezt a beruházásösztönzési eszközt az európai uniós jogharmonizáció miatt megváltozott szabályok szerint. A kilencvenes évekre a nagyvállalatoknak adott támogatások döntő többségét a beruházási és foglalkoztatási támogatások tették ki. A nagyvállalati támogatásokkal akkor merülnek fel problémák, ha az illetékes szervek úgy ítélik meg, hogy torzítják a versenyt vagy a belső piac működését, és ezért az európai uniós joggal nem összeegyeztethetők. A magyarországi gyakorlatban ilyen eset volt a Malévnak nyújtott támogatások tiltottá nyilvánítása.

Már az EU-csatlakozás előtt – a Széchenyi-terv megvalósításakor – nyújtottak a kis- és középvállalkozásoknak vissza nem térítendő támogatásokat: akkor még nem a kohéziós forrásokból, hanem a hazai költségvetésből finanszírozva. Azóta minden kormányzati program alkalmazta ezt az eszközt.<sup>17</sup> Közös jellemző, hogy a forrásokhoz pályázati úton lehet hozzájutni, a projektek utófinanszírozással valósíthatók meg, és megvalósítónak a jövőre vonatkozóan egy bizonyos ideig vállalnia kellett a létrehozott kapacitás működtetését. A pályázatok feltételei sok tekintetben eltértek egymástól. Változtak a jogosultság kritériumai, az elbírálás és a forrásallokáció szempontjai, valamint a minimális vállalásokra vonatkozó követelmények. Az intézkedések üzleti modellje, vagyis az, hogy a megvalósított beruházás költségeinek egy részét a támogató magára vállalja, minden pályázatban azonos volt.

*Adókedvezmények, adóhitel.* Magyarországon az adókedvezmények formájában nyújtott támogatások túlnyomó többségét a nagyvállalatok veszik igénybe; 2005–2008 között enyhén csökkenő trend mellett 92–97 százalék között mozgott a nagyvállalatok részesedése az igénybe vett adókedvezményekből a kettős könyvvitelt vezető vállalkozások körében. Az adókedvezmények nagyrészt beruházásösztönzési célt szolgálnak, és csak bizonyos értékhatár felett vehetők igénybe. A kisebb cégek a beruházási hitelek kamatai után vesznek igénybe adókedvezményt.

*Kedvezményes pénzügyi eszközök.* A közfinanszírozási forrásból támogatott kedvezményes hiteleket a kilencvenes éve eleje óta alkalmazza a magyar gazdaságpoliti-

<sup>17</sup> A Széchenyi-tervet követően a Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Program, majd az I. Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Terv, az Új Széchenyi Terv és az előzetes dokumentumok alapján látható, hogy a 2014–2020-as fejlesztési tervben is jelentős szerephez jut ez a támogatási forma.

ka. A Magyar Fejlesztési Bank, az Eximbank és az országos mikrohitelprogram után a 2007–2014-es programozási időszakban az EU-források egy része is kedvezményes hiteleket finanszírozott. A kétezres évekre a támogatott hitelek elérték a teljes hitelállomány 10 százalékát, ami nemzetközi összehasonlításban magas arány.

*Támogatott hitelgarancia.* Magyarországon a kilencvenes évek eleje óta alkalmazott gazdaságfejlesztési eszköz az állam által támogatott hitelgarancia eszköze. A legnagyobb szervezet, a Garantiqa Zrt., de más szervezetek (Agrárvállalkozói Hitelgarancia Alapítvány, Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt.) is nyújtanak garanciát. A kétezres évekre a kis- és középvállalkozások hiteleinek több mint 10 százalékát garantálta valamilyen állami háttérű intézmény, ami szintén magas nemzetközi összehasonlításban.

*Kockázatitőke-programok.* Az állami háttérű tőkeprogramok is hosszú múltra tekintenek vissza. Elsősorban a Magyar Fejlesztési Bank ellenőrzése alatt működő szervezetek végeztek ilyen tevékenységet, de a Kisvállalkozás-fejlesztési Pénzügyi Zrt. is fontos szereplővé vált. A 2007–2014 közötti EU-források három kiírásban pályáztatták a magántőkét is bevonni tudó alapkezelőket, és a Széchenyi Tőkealap-kezelő Zrt. is ezekből a forrásokból finanszíroz befektetéseket.

Állami támogatások finanszíroznak még (a teljesség igénye nélkül) tanácsadási, képzési, információnyújtási, inkubációs programokat, ipari parkokat, számos további vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatást, amelyek azonban összesen is csak nagyon kis hányadát teszik ki az összes állami támogatásnak.

Hatásos eszköznek bizonyult-e a vállalkozások állami támogatása a gazdasági fejlődés felgyorsítására, a felzárkózás elősegítésére? A kérdésre több megközelítésben keressük a választ.

## Mi az oka annak, hogy a vállalatoknak nyújtott támogatások hatása elmaradt a várakozásoktól?

A támogatások formális szabályainak betartása önmagában nem biztosítja a források hatékony felhasználását. Magyarország a kétezres évek eleje óta az európai uniós és hazai szabályozás kontrollja, valamint társadalmi nyilvánosság mellett valószínűsítette meg a fejlesztési programokat. Állíthatjuk, hogy a formális szabálytalanságok aránya nem magas. A pályázatokban és más programokban megfogalmazott támogatási célokkal a projektek többsége legalább formálisan összhangban volt, a szerződések és a pénzügyi teljesítés dokumentumai a szabályoknak megfelelően készültek el. A jogi szabályozásnak ugyanakkor nem lehet feladata a hatékonyság biztosítása, a támogatások hatékony felhasználása gazdaságpolitikai és programozási kérdés.<sup>18</sup>

A Kaleidoszkóp című kötet szerzői vállalati támogatások és a gazdasági verseny kapcsolatát elemző tanulmányukban több olyan, a támogatási rendszer egészére ér-

<sup>18</sup> Az állami támogatásokat szabályozó 800/2008/EK rendelet tartalmaz előírásokat arra, hogy a támogatások indokoltságát vizsgálni kell, azonban ezek betartása formálisan is lehetséges.

vényes problémát azonosítanak, amelyek ronthatják a rendszer működésének hatékonyságát (*Laki-Voszka* [2010] 37–42. o.). Megállapítják többek között, hogy sem a szabályozás, sem a végrehajtás szervezetrendszere nem egységes, magas az állami és önkormányzati kontroll alatt álló vállalkozások részesedése a támogatásokból, és az uniós források jelentős része olyan beruházásokat finanszírozott, amelyek támogatás nélkül is megvalósultak volna.

Az EU-csatlakozást követően Magyarország olyan tömegű külső fejlesztési forráshoz jutott, amire alig akad példa a gazdaságtörténetben. A hazai közvélemény, annak szakmai részét is beleértve, a legnagyobb figyelmet annak a kérdésnek szentelte, hogy fel lehet-e használni a rendelkezésre álló forrásokat, a hatékonyság kérdéséről jóval kevesebb szó esett, mintha a probléma másodlagos lenne, holott a hosszú távú fejlődést sokkal inkább ez utóbbi határozza meg. A forrásfelhasználás (abszorpció) és a hatékonyság szempontjai közül egyértelműen az előbbi kapott elsőbbséget. Ráadásul a két szempont bizonyos helyzetekben egymással ellentétes is lehet. Az erős abszorpciós nyomás, a források felhasználásának kényszere arra ösztönözheti a programok tervezőit és megvalósítóit, hogy engedjenek a hatékonysági követelményekből, bővítsék a lehetséges pályázók körét, tegyék „vonzóbbá” a pályázati lehetőségeket.

A nagy összegű forrásokkal, egymással párhuzamosan működő programok gyakran versengnek abban, hogy melyik nyújtja a legkedvezőbb feltételeket a pályázóknak. Sokszor kialakul egyfajta licit, és végül érvényesül a „vállalkozásfejlesztés Gresham-törvénye”: a rossz program kiszorítja a jó programot, mert ha az egyik program szigorúbban érvényesíti a hatékonyság szempontját, akkor ez a kevésbé szigorú program felé tereli a pályázókat. Ilyen hatás érvényesül például, ha vissza nem térítendő támogatásokat és kedvezményes hiteleket egyidejűleg érhet el egy adott vállalkozói kör, vagy ha több pénzügyi vagy támogatási program párhuzamosan folyik.

A gazdaságfejlesztési szakirodalom egyik legfontosabb megállapítása, hogy a közvetlen gazdaságfejlesztés csak kedvező jogi, szabályozás, üzleti környezetben hatékony (lásd például *EB* [2008] és [2010a]). A kilencvenes évek második felében a magyar gazdasági környezet összességében javulást mutatott, amit a vállalkozások véleménye is tükrözött. A kétezres évek elejétől azonban a gazdasági reálfolyamatok által nem indokolt kedvezőtlen változások kezdődtek, ismét nőtt a jövedelemcentralizáció, gyakoribbá és kevésbé kiszámíthatóvá vált a jogi szabályozási környezet.<sup>19</sup>

Két területen is jól megmutatkozott, hogy a gazdasági környezet erősen befolyásolja a fejlesztési programok hatékonyságát. A nagyvállalatoknak nyújtott támogatások legfontosabb célja, hogy az új telephelyeket a vállalatok Magyarországon hozzák létre,<sup>20</sup> vagyis a befektetésekért folyó versenyben javuljon az ország pozíciója más térségekhez képest. A támogatások mértéke csak a befektetési döntést befolyásoló sok szempont egyike, a jogi szabályozási környezet, az infrastruktúra fejlettsége és

<sup>19</sup> Erről részletesen lásd *Kállay és szerzőtársai* [1996–2009].

<sup>20</sup> A 800/2008/EK rendelet szerint támogatás nyújtása akkor lehet indokolt, ha az adott beruházás a nélkül nem valósult volna meg.



más tényezők is szerepet játszanak. A közvetlen támogatások bizonyos mértékig elensúlyozhatják azt, ha egy adott régióban a többi tényező kevésbé vonzó feltételeket biztosít a beruházásokhoz, vagyis a két tényezőcsoport között átváltási összefüggés érvényesül. Hosszú távon azonban a támogatások egyre drágábban, rossz hatékonysággal váltják ki a kedvező gazdasági környezet előnyeit.

A kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások hatékonyságát is befolyásolta, hogy milyen jogi szabályozási környezetben valósultak meg a támogatási programok. A kis- és középvállalkozások fejlődését és ezen keresztül a támogatások hatékony felhasználását a következő tényezők nehezítették.

– A vállalkozások működését befolyásoló, a cégalapításra, az adózásra, a számvitelre, a társadalombiztosításra és más területekre vonatkozó szabályok gyakori és sokszor ellentmondásos változása, más szóval a *szabályozási környezet instabilitása*. A kis- és középvállalkozások az elmúlt másfél évtizedben ezt a problémacsoportot tekintették a gazdálkodásukat egyik legnagyobb mértékben akadályozó tényezőnek. A folyamatos alkalmazkodás költségigénye tovább növeli a felmérések szerint amúgy is magas adminisztratív költségek által okozott terheket.

– A kis- és középvállalkozások számára elérhető speciális adózási formára vonatkozó szakmai ajánlások arra irányulnak, hogy ezek adminisztrációja legyen egyszerűbb. Magyarországon az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) bevezetése óta létezik ilyen adózási forma. A *kedvezményes adózási formák nagy és növekvő száma* ugyanakkor önmagában is *növeli az adminisztrációs terheket*, nehezíti az adózási rendszer megértését.

– Kisebb méretű vállalatokat kedvezményező szabályok egy másik következménye, hogy arra ösztönzik a cégeket, maradjanak is kicsik, ami *fékezheti a vállalkozások növekedését* és ezzel a gazdálkodás hatékonyságának javulását. A „kicsiség” túl erős preferálása makroszinten is növekedésseljes ellenes hatású.

– A vállalkozói teljesítményt és a vállalkozói környezetet nemzetközi összehasonlításban vizsgáló GEM-kutatás arra a következtetésre jutott, hogy „a vállalkozói keretfeltételek többsége negatív hatással van ... a vállalkozási környezetre, és ezen tényezők magyarországi értékei alacsonyabbak mind a hatékonyság vezérelt, mind a közép-kelet-európai országok átlagához képest” (Szerb–Márkus–Petheő [2011] 51. o.).

– Támogatástartalom alapján számolva a hazai fejlesztési eszközök közül a *viszsa nem térítendő beruházási és foglalkoztatási támogatások aránya a legmagasabb*. Ennek az eszközcsoportnak sem a mikroszintű, sem a makroszintű hatásait nem könnyű felmérni. A támogatott vállalkozás vissza nem térítendő támogatást kap beruházása megvalósításához vagy foglalkoztatása bővítéséhez, esetleg fenntartásához, amit a támogatási program dokumentumaiban meghatározott költségekre fordíthat. A támogatási szerződésekből vagy a teljesítés dokumentumaiból alapvető kérdések nem válaszolhatók meg. Például: a támogatásra valóban szüksége volt-e vállalatnak a projekt megvalósításához; milyen hatása volt a támogatott cég gazdasági teljesítményére vagy az érintett ágazatra, piacra a támogatási program. A támogatások hatékonyságáról azok a vizsgálatok adnak érdemi információt, amelyet a támogatott cégek fejlődését több éven keresztül követik, és eredményeiket

összevetik azokkal a hasonló helyzetű olyan vállalkozásokéival, amelyek nem kaptak támogatást.<sup>21</sup> A hazai gyakorlatban két ilyen elemzés is készült (*Béres* [2008] és *NFÜ* [2010]), mindkettő ugyanazt a programot vizsgálta, a Nemzeti Fejlesztési Terv, Gazdasági Versenyképesség Operatív Programja keretében a kis- és közép-vállalkozásoknak 2004–2006 között nyújtott „technológiafejlesztési” támogatásokat. A pályázat a fejlődőképes mikro-, kis- és középvállalkozások gép- és eszközbeszerzéseire, épületfejlesztéseire, valamint licenc- és know-how-vásárlásaihoz biztosított, legfeljebb 50 százalékos vissza nem térítendő támogatást 1–25 millió forint közötti értékben. 2004–2006 között négy pályázati forduló keretében 9036 pályázatot nyújtottak be, amelyek közül végül 2738-at valósítottak meg több mint 32 milliárd forint felhasználásával (*NFÜ* [2010] 4. o.)

Az értékelések legfontosabb megállapításai a következők voltak.

A megfigyelt vállalkozások körében a támogatottak nagyobb összegű beruházást valósítottak meg, és növelték foglalkoztatási szintjüket, de nem növelték lényegesen árbevételüket (*Béres* [2008] 24. o.), és a hozzáadott érték termelésében, valamint az export intenzitásában sem érzékelhető jelentős különbség a támogatott és nem támogatott vállalkozások között. Egy, a *Béres* [2008] tanulmány által idézett nem nyilvános értékelés szerint a támogatott vállalkozások 80-90 százaléka – ha nem is teljesen azonos tartalommal – támogatás nélkül is megvalósította volna a beruházási projektjét, és a másik vizsgálat is úgy találta, hogy a támogatott beruházási projektek jelentős része támogatás nélkül is megvalósult volna (*NFÜ* [2010] 54. o.).

Miközben az intézkedés célja a kis- és középvállalkozások tőkéhez juttatása volt, a támogatásban részesülő vállalkozások nem szembesültek (effektív) tőkeszerzési korlátokkal, vagyis jó esélyeik voltak arra, hogy külső forrásokhoz jussanak (uo. 36. o.). Ezek alapján a támogatások formájában megszerzett forrásoknak a vállalkozások számára nem volt érdemi hozadékuk.

A támogatott vállalkozások tárgyi eszközei a támogatás hatására gyorsabban nőnek, mint a nem támogatottakéi, de a növekedés üteme néhány év után visszaesett a „kontrollcsoport” szintjére (uo. 49. o.).

A szóban forgó két elemzés empirikus vizsgálatainak eredményei annak a gyanúnak adnak alapot, hogy miközben a támogatások feltételezett hatásukat azzal váltánák ki, hogy a támogatott vállalkozás számára olcsóbbá teszik a termelési tényezőket, paradox módon ennek ellenkezője történik: a beruházások a többi vállalkozás adatai alapján számolt referenciaértékekhez képest drágábban valósulnak meg.

A vizsgált támogatási konstrukcióra kapott eredmények nem általánosíthatók mechanikusan a hasonló programok mindegyikére, mert a feltételekben több változás is bekövetkezett, és a megvalósítás intézményrendszere is átalakult, azt azonban láthatjuk, hogy a vissza nem térítendő támogatások felhasználhatók (elkölthetők) olyan módon is, hogy ne fejtsenek ki érzékelhető gazdaságfejlesztési hatást. A makroszintű felzárkózás elmaradása valószínűleg részben annak tulajdonítható, hogy ennél a támogatási formánál nincs elég hatékony kontroll a források felhasználása fölött.

<sup>21</sup> Az állami támogatások értékelésének módszertani kérdéseiről lásd részletesen *Alecke és szerzőtársai* [2010].



Az Európai Bizottság elemzése szerint a vissza nem térítendő támogatások nem szükségszerűen és nem minden esetben hatástalanok, vannak példák arra, hogy a támogatások mérhetően javítják a támogatott vállalkozások teljesítményét (EB [2010b] 209. o.).

Az állami támogatások alkalmazásának egyik lehetséges területe a versenyszféra innovációjának erősítése. Egyrészt a támogatások közvetlenül finanszírozzák az innovációs tevékenységet (és ezzel növelik az innovációs ráfordításokat), másrészt az innováció eredményétől nagymértékben függ az ország gazdasági teljesítménye. Magyarországot az innovációs teljesítményt mérő komplex mutató alapján az Európai Bizottság értékelése a négy kategóriából a harmadik, a visszafogott innovátorok (*moderate innovators*) csoportjának második felébe sorolta (EC [2013] 12. o.), miközben az innovációs teljesítmény romlását figyelte meg az elmúlt két évben.

Az állami támogatásokon belül a kedvezményes szolgáltatások csak a felhasznált források 2 százalékát teszik ki, azonban ezek jelentősége a programok között jóval nagyobb, mert az elérhető források a közvetlen támogatások többszörösei. A vállalkozás-fejlesztési programok elemzéseinek egy része arra a következtetésre jutott, hogy a programok hatékonyságát döntően befolyásolja, hogy milyen szemléletben próbálják megoldani a felmerült problémákat.<sup>22</sup> Az úgynevezett *piachelyettesítő* megközelítés lényege, hogy a támogatásokat a nem vagy nem elég hatékonyan működő piac kiváltására, helyettesítésére használják fel a programok. Ezzel szemben a *piacfejlesztő* megközelítés arra törekszik, hogy a nem elég hatékonyan működő piac kialakulását felgyorsítsa, amely egy idő után támogatások nélkül is képes működni. Az eddigi tapasztalok alapján a piacfejlesztő megközelítés – bár gyakorlati megvalósítása nehezebb és kockázatosabb – sokkal jobb eredményeket produkál, mint a piachelyettesítő megközelítés. Ez utóbbi esetén általában a felhasznált támogatások nem járnak érdemi gazdaságfejlesztési hatással, a problémák fennmaradnak, és a donorfinanszírozás elapadásával visszaáll a program indítása előtti állapot.

Tartósan kedvező hatás akkor alakul ki, ha a fejlesztési programok hozzájárulnak az új, önállóan is működni tudó piacok kialakuláshoz. Magyarország több programja esetében is felmerült, illetve felmerülhetett volna a piacfejlesztő megközelítés következetes alkalmazása. Az 1992-ben részben EU-forrásokból indított országos mikrohitelprogram mindvégig fenntartotta azt a megközelítést, hogy olcsó forrást biztosít az ügyfeleknek, és nem törekedett arra, hogy a mikrohitelvezést támogatások nélkül is működtetni tudja. A 2002-ben kezdődött Széchenyi-kártyaprogram azzal a feltételezéssel indult, hogy a kezdeti állami kamattámogatás fokozatosan csökken, majd meg is szűnik. Miközben a program hozzájárult a vállalkozói folyószámlahitelek piacának gyorsabb fejlődéséhez, az állami támogatások szintje akkor is magas maradt, sőt tovább nőtt, amikor a piac már jól működött. A piacfejlesztő megközelítés az EU-forrásokból finanszírozott pénzügyi programok<sup>23</sup> esetében is követelmény, mert tervezésük során vizsgálni kell, hogy fennáll-e olyan piaci

<sup>22</sup> Erről részletesen lásd Kállay [2002].

<sup>23</sup> A 2007–2013 közötti programozási periódusban a pénzügyi programok nagy része a Jeremie-kezdemenyezés keretében valósult meg.

elégtelenség, amelynek kezelésére támogatásokra van szükség. A Jeremie-program kockázatitőke-komponense érte el a piacfejlesztő hatást. Mindezek ellenére a hazai pénzügyi programokra nem általánosan jellemző a piacfejlesztő megközelítés.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy az elmúlt másfél évtizedben Magyarországon kialakult az állami támogatásoknak egy olyan rendszere, amely a forrásokat alapvetően szabályosan, politikailag „kommunikálhatóan”, de versenyképességi szempontból hatástalanul használja fel.

## Hogyan tovább a 2014–2020 közötti programozási időszakban?

A 2014–2020 közötti időszak uniós fejlesztési forrásainak felhasználásával foglalkozó 1600/2012 (XII. 17.) számú kormányhatározat 1.h) pontja úgy rendelkezik, hogy azok 60 százalékát közvetlenül gazdaságfejlesztésre, a fennmaradó 40 százalékot pedig emberierőforrás-fejlesztésre, infrastruktúrafejlesztésre, környezetvédelemre és az energiahatékonyság növelésére kell fordítani. Az 1.i) pont szerint elsősorban vissza nem térítendő támogatások nyújtására kell törekedni „a fejlesztéspolitikai önerő minimalizálása mellett”. A 2007–2013 közötti programozási időszakban az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd az Új Széchenyi Terv keretében a rendelkezésre álló források valamivel több, mint 23 százalékát fordítják közvetlen gazdaságfejlesztésre,<sup>24</sup> és mint korábban láttuk, ez az összeg a hazai forrásokkal kiegészülve európai uniós összehasonlításban kiemelkedően magas állami támogatási szintet jelentett. Ha a 2014–2020 közötti, a jelenleginél alig kisebb európai uniós fejlesztési költségvetésből a gazdaságfejlesztési források aránya közel megháromszorozódik, akkor – a hazai források eddigi arányát figyelembe véve – az állami támogatások aránya a GDP-hez viszonyítva megkétszereződik.

Hogyan értékelhetjük ezt a tervezett változást fejlesztéspolitikai szempontból? A korábbiakban láthattuk, hogy a magyar fejlesztéspolitika által alkalmazott magas állami támogatási szint nem érte el a megcélzott eredményeket, és nincs makrogazdasági szinten kimutatható kedvező hatása. Ha az állami támogatások szintje jelentősen tovább nő, akkor erősödik az abszorpciós nyomás, ami az egyik oka az alacsony hatékonyságnak. A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások növelése önmagában nem javítja a gazdasági teljesítményt.

A gazdaságfejlesztési források hatékony felhasználását a következő szerkezeti változások szolgálják.

- A közvetlen gazdaságfejlesztési források összegét nem érdemes a jelenlegi szint fölé emelni, mindaddig, amíg nem javul érdemlegesen a hasznosítás hatékonysága.

- Érdemes lenne jelentősen növelni az innovációs lánc teljes spektrumára fordított forrásokat, beleértve a korai, nem vállalati szférában megvalósuló kutatás-fejlesztési tevékenységet és az innovációmenedzsment fejlesztését.

- A vissza nem térítendő támogatásokat nem célszerű általános beruházásösztönzési céllal működtetni, csak néhány kiemelt terület fejlesztésére kellene ezt az eszközt korlátozni.

<sup>24</sup> Az operatív programok pénzügyi táblázatai alapján számítva.

– A legfontosabb fejlesztési cél a vállalkozások gazdasági feltételeinek javítása, beleértve a legszélesebb értelemben vett infrastruktúrát, valamint azokat a fejlesztéseket, amelyek a költségvetést legalább részben tehermentesítik, és ezzel lehetővé válik az adóterhelés csökkentése.

Ha Magyarország anélkül folytatja a magas arányú állami támogatásra épülő gazdaságfejlesztést, hogy tisztázná és megszüntetné az alacsony hatékonyság okait, akkor a következő programozási periódus forrásai sem fognak érdemben hozzájárulni a gazdasági teljesítmény javulásához.

### *Hivatkozások*

- ALECKE, B.–BLIEN, U.–FRIEG, L.–OTTO, A.–UNTIEDT, G. [2010]: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006. Enterprise Support – an exploratory study using Enterprise Support – an exploratory study using. GEFRA, IAB, Münster.
- BÉRES ATTILA [2008]: A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1). NFÜ, Budapest.
- EB [2008]: „Gondolkozz előbb kicsiben!” Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: „Small Business Act” COM(2008) 394 végleges. Brüsszel, június 25.
- EB [2009]: Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban. A Bizottság közleménye – 2009/C 83/01. Európai Bizottság, Hivatalos Lap április 7.
- EB [2010a]: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság közleménye COM(2010) 2020 végleges. Brüsszel, március 3.
- EB [2010b]: Investing in Europe’s future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf).
- EC [2013]: Innovation Union Scoreboard 2013. European Commission, Brüsszel, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm).
- HOLM-PEDERSEN, M.–MILLARD, J.–PEDERSEN, K. [2009]: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 and 2), Work Package 6a: enterprise and innovation. Danish Technological Institute.
- KÁLLAY LÁSZLÓ [2002]: Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben. Közgazdasági Szemle, 49. évf. 7–8. sz. 557–573. o.
- KÁLLAY LÁSZLÓ–KISSNÉ KOVÁCS ESZTER–KŐHEGYI KÁLMÁN–MASZLAG LUDMILLA [1996–2009]: A kis- és középvállalkozások helyzete. Éves jelentések. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Budapest.
- KORMÁNY [2011] Új Széchenyi terv. Magyarország Kormánya. Budapest, <http://www.kormany.hu/hu/gyik/uj-szechenyi-terv>.
- LAKI MIHÁLY–VOSZKA ÉVA [2008]: Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2007-ben. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Pénzügykutató Rt., Budapest.
- LAKI MIHÁLY–VOSZKA ÉVA [2010]: Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008–2009-ben. Pénzügykutató Rt.–Palatinus, Budapest.

- MAGYARORSZÁG KORMÁNYA [2012]: J/8112. számú jelentés a kis- és középvállalkozások 2009–2010. évi helyzetéről, gazdálkodási feltételrendszeréről, a vállalkozásfejlesztés érdekében megtett intézkedésekről. Budapest.
- NFÜ [2010]: KKV-k technológia fejlesztési célú beruházástámogatási alintézkedés (GVOP 2.1.1.) értékelése. Nemzeti Fejlesztési Terv 2004–2006 gazdasági versenyképesség operatív program 2. prioritás: kis- és középvállalkozások fejlesztése 2.1.1. alintézkedés: a kis- és középvállalkozások műszaki-technológiai hátterének fejlesztése. Március 31.
- PAPP JÓZSEF [2010]: A magyar gazdasági csoda. Alexandra Kiadó, Budapest.
- SCHWAB, K. (szerk.) [2013]: The Global Competitiveness Report 2012–2013. World Economic Forum, Genf. <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014>.
- SZERB LÁSZLÓ–MÁRKUS GÁBOR–PETHEŐ ATTILA [2011]: Kifelé a gödörből? GEM 2011 Magyarország. A Nemzeti Vállalkozói Rendszer összetevőinek értékelése a Globális Vállalkozói Monitor adatai alapján. Pécs.