

10. Értékelési kötelezettség: a magyar ügyek és a gyakorlat bemutatása

10.1. Bevezetés, az értékelés célja

A 2010-es évek elejéig az európai uniós állami támogatási szabályok alkalmazása során viszonylag korlátozott jelentőséget tulajdonítottak az állami finanszírozással ténylegesen elért eredményeknek, és az állami támogatásnak a versenyre gyakorolt hatásával kapcsolatos utólagos bizonyítékoknak.⁶⁷⁰ Ugyanakkor a gazdaságpolitikában az elmúlt időszakban egyre fontosabb szerepet kapott a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal⁶⁷¹ (*evidence based policy making*), amely elengedhetlenné tette az odaítélt támogatások értékelését.

Ezért az EU állami támogatási politikája reformjának, amelyet az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012-ben az állami támogatási szabályozás korszerűsítése⁶⁷² (State Aid Modernisation, a továbbiakban: SAM) néven indított, fontos eleme volt az értékelési kötelezettség bevezetése.

Az állami támogatások értékelésének átfogó célja egy adott támogatási program pozitív és negatív hatásainak vizsgálata. Az értékelés magyarázatot adhat arra, hogy teljesültek-e, és milyen mértékben teljesültek a támogatási program eredeti célkitűzései (a pozitív hatások értékelése), valamint meghatározhatja a programnak a piacokra, kereskedelemre és a versenyre gyakorolt hatását (a lehetséges negatív hatások értékelése).⁶⁷³ Az értékelés megerősítheti, hogy a támogatási program előzetes jóváhagyásának alapjául szolgáló feltételezések továbbra is érvényesek-e, és hozzájárulnak a jövőbeni támogatási programok és az állami támogatási szabályok kialakításához.⁶⁷⁴ Továbbá arra keresi a választ, hogy a támogatásnak valóban volt-e ösztönző hatása, azaz megváltozott-e a kedvezményezett magatartása, és a változás a támogatásnak tulajdonítható-e, továbbá a hatások szignifikánsan különböztek-e a kedvezményezettek között, a program tovaggyűrűző hatásokhoz vezetett-e, hozzájárult-e a program célkitűzéseéhez, valamint hogy a legmegfelelőbb támogatási eszközt vették-e igénybe.⁶⁷⁵ Az értékelés elvégzése általában a támogatásban részesülő vállalkozások (támogatottak) és a nem támogatottak (kontrollcsoport) eredményeinek összehasonlításával történik.

A Bizottság úgy vélte, hogy az értékelés az állami hatóságok politikai döntéshozatalának szerves részét kell képezze, és ezért azt a tagállamoknak kellett elvégezniük.

A Bizottság számára az is fontos volt, hogy az értékelés a döntéshozatali folyamat része legyen a kezdetektől, és hogy az ahhoz szükséges adatok köre is legyen előre meghatározva. Ebből

⁶⁷⁰ Lásd az Európai Bizottság *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című szolgálati munkadokumentumát, 2014. május 28., SWD(2014) 179 final, 3. Angolul elérhető: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

⁶⁷¹ Rodrigo Peduzi – Géza Sági: Chapter 4 – State Aid Evaluation. In *EU Competition Law*. IV. State Aid. 2nd edition, Claeys & Casteels, 2016. 1.308. pont.

⁶⁷² Lásd az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló európai bizottsági közleményt (COM/2012/0209 final).

⁶⁷³ Nyikos (2018): i. m. 8. fejezet 95. lj.

⁶⁷⁴ *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére*, 5. (a továbbiakban: munkadokumentum).

⁶⁷⁵ Potvorszki Gábor: Állami támogatások ex-post értékelése. *Állami Támogatások Joga*, 7. (2015), 4. 9.

az következett, hogy az értékelést a támogatási program bevezetésekor elkészítendő értékelési tervnek kell megelőznie.⁶⁷⁶

Az értékelési kötelezettség, amelyet a tagállami hatáskörben adható támogatásokról rendelkező csoportmentességi rendelet⁶⁷⁷ és egyes állami támogatási keretszabályok, iránymutatások⁶⁷⁸ is tartalmaznak, két körre terjed ki:

- az ÁCSR esetében a nagy költségvetéssel – 150 millió euró/év felett – rendelkező támogatási programokra;
- a keretszabályok vagy iránymutatások hatálya alá tartozó esetekben a nagy támogatási költségvetéssel rendelkező és új jellemzőket tartalmazó támogatási programok, illetve jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változás esetén írható elő értékelés.

Azok a támogatási programok, amelyek esetében a végső értékelés azt mutatja, hogy a támogatásnak nem volt ösztönző hatása, nem működtethetők tovább.

10.2. Az értékelési kötelezettség hatálya

A tagállamoknak az értékelési tervet ideális esetben a támogatási program bevezetése előtt kell bejelenteniük jóváhagyásra a Bizottságnak úgynevezett hivatalos bejelentési eljárás⁶⁷⁹ keretében. Amennyiben ez a bevezetés előtt nem történik meg, a bejelentési kötelezettségnek legkésőbb a program hatálybalépését követő húsz munkanapon belül meg kell felelni.

Annak érdekében, hogy az értékelési kötelezettség hatálya alá tartozó támogatási programok hatálybalépése ne szenvedjen késedelmet az olykor hosszúra nyúló bizottsági jóváhagyatási eljárás következtében, a csoportmentességi rendelet engedélyezi, hogy az értékelési tervet a program hatálybalépését követő hat hónapon belül elfogadják.⁶⁸⁰

Előfordulhat olyan eset is, amikor a tagállam eredeti elképzelése szerint az adott támogatási program költségvetése nem érte el az értékelési kötelezettség értékhatárát, de a költségvetés időközbeni megemlése miatt már hatályban lévő program esetében válik szükségessé az értékelés végrehajtása. Ebben az esetben az értékelési tervet a program költségvetésének megemléését

⁶⁷⁶ Peduzzi–Sápi (2016): i. m. 1.326. pont.

⁶⁷⁷ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és annak módosításai (a továbbiakban: ÁCSR).

⁶⁷⁸ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209., 2013.07.23., 1.); Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 2013.01.26., 1.); A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági iránymutatás (HL C 198., 2014.06.27., 1.); A kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás (2014/C 19/04); a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01, HL C 200., 2014.06.28.); A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról (2014/C 99/03) szóló iránymutatás; Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról című bizottsági közlemény (HL C 249., 2014.07.31.) és ezek utódai.

⁶⁷⁹ Az Európai Bizottság részére az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárás.

⁶⁸⁰ ÁCSR (8) preambulumbekkezdés.

követő hat hónapon belül kell jóváhagyni a Bizottsággal, a határidő pedig a keretemelésről szóló tagállami döntés időpontjától számítandó.⁶⁸¹

Amennyiben a Bizottság jóváhagyja az értékelési tervet, a támogatási program elindítható, illetve folytatható. Fontos kitétel azonban,⁶⁸² hogy amennyiben az értékelési tervet nem hagyja jóvá az Európai Bizottság a támogatási program bevezetését vagy a költségvetés megemelését követő hat hónapos határidőn belül, úgy a programot fel kell függeszteni az értékelési terv elfogadásáig. A felfüggesztés alatt a támogatási programból nem ítélt oda támogatás. Ezen időszak alatt a támogatást nyújtó kizárólag támogatási programon kívüli úgynevezett *ad hoc* támogatást nyújthat, ami azt jelenti, hogy a csoportmentességi rendelet *ad hoc* támogatásra vonatkozó szigorúbb feltételeinek (például regionális beruházási támogatás esetén szigorúbb ösztönző hatás a feltétel)⁶⁸³ és utólagos tájékoztatási kötelezettség a Bizottság felé) is meg kell felelni. A hat hónapos limit nem játszható ki azzal, hogy a tagállam hathavonta újabb és újabb programokat indít, mivel az azonos támogatást nyújtó által felügyelt, hasonló célú és kedvezményezett körű támogatási programokat egynek kell tekinteni.

10.3. Az értékelési terv tartalma

A tagállamoknak sem érdeke, hogy nem kellően hatékony támogatási programokat finanszírozzanak, ezért a támogatási programok *ex-ante* vagy *ex-post* értékelése sok esetben már korábban is bevett gyakorlat volt.⁶⁸⁴ Ugyanakkor az értékelésre vonatkozóan nem volt egységes uniós módszertan.

A SAM keretében bevezetett értékelési kötelezettségnek való megfelelés korábbi példa (és a Bizottság elvárásainak ismerete) hiányában azonban nehézségeket okozott, amelyek megkönnyítése és a magas színvonalú tagállami értékelések elkészítése érdekében a Bizottság kidolgozta⁶⁸⁵ a *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című munkadokumentumot⁶⁸⁶ (a továbbiakban: munkadokumentum) és a bejelentéseknél alkalmazandó formanyomtatványokat⁶⁸⁷

⁶⁸¹ Tekintettel arra, hogy a program a keretemelésről szóló tagállami döntés időpontjától kezdve tartozik értékelési kötelezettség hatálya alá.

⁶⁸² ÁCSR (8) preambulumbekzdés.

⁶⁸³ Annak az igazolásán túl, hogy a projekt nem kezdődött meg a támogatási kérelem beadása előtt, *ad hoc* támogatások esetében bizonyítandó, hogy a támogatás hiányában nem került volna sor a projekt végrehajtására az érintett térségben, vagy a projekt nem lett volna kellően nyereséges a kedvezményezett számára az érintett térségben, egyéb támogatások esetében azt kell igazolni, hogy a támogatás következtében lényegesen kibővült a projekt/tevékenység hatóköre, vagy – a támogatás következtében lényegesen nőtt a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg, vagy – a támogatás következtében lényegesen felgyorsult az érintett projekt/tevékenység megvalósítási üteme. ÁCSR 6. cikk (2) bekezdés.

⁶⁸⁴ Például a Strukturális Alapokból nyújtott támogatások esetén: www.palyazat.gov.hu/a-2014-2020-as-operativ-programok-ex-ante-rtkelsei

⁶⁸⁵ European Commission: Directorate-General for Competition. Online: https://ec.europa.eu/dgs/competition/evaluation_en.htm

⁶⁸⁶ European Commission: Commission Staff Working Document. Common Methodology for State Aid Evaluation. Brussels, 28.5.2014. SWD(2014) 179. final. Online: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

⁶⁸⁷ Európai Bizottság: Forms for Notification and Reporting. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/forms-notifications-and-reporting_hu

is. A munkadokumentum az állami támogatási programok értékelésének közös módszertanát határozza meg. Célja, hogy útmutatást adjon az értékelések tervezésében és lebonyolításában részt vevő állami hatóságok számára.

A módszertan alapján az értékelésnek az alábbi területekre kell koncentrálnia:

- támogatás kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen ösztönző hatásának felmérése (a támogatás megváltoztatta-e a kedvezményezett magatartását, és mennyire volt jelentős a támogatás hatása);
- a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt általános pozitív és negatív hatások meghatározása;
- a választott támogatási eszköz arányosságának és megfelelőségének vizsgálata.⁶⁸⁸

Ahhoz, hogy a fent leírtak megvalósuljanak, a Bizottság elvárása szerint az értékelési tervben különösen az alábbi információkra szükséges kitérni:

- *Az értékelés alá vont támogatási program célkitűzései:* Milyen problémákat és hiányosságokat hivatott orvosolni a program, mely kedvezményezettek alkotják a célcsoportot? Emellett szükséges megemlíteni a támogatási programot esetlegesen befolyásoló külső tényezőkkel kapcsolatos főbb feltételezéseket is.⁶⁸⁹
- *Az értékelési kérdések:* A kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen hatásokat, a támogatási program közvetett hatásait (például régió növekedésére gyakorolt pozitív hatás, versenyre gyakorolt negatív hatás), illetve a támogatási eszköz arányosságát és megfelelőségét kell vizsgálni, figyelemmel a támogatási program célkitűzéseire. Az értékelési kérdések meghatározásánál célszerű a rendelkezésre álló erőforrásokat és adatokat is figyelembe venni.⁶⁹⁰
- *Az eredménymutatók (indikátorok)* mennyiségi információkat közölnek az állami támogatási program által elért eredményekről.⁶⁹¹ A munkadokumentum II. melléklete tartalmaz javaslatot a közvetlen és közvetett eredményindikátorokra.
- *Az értékelés lebonyolítása során alkalmazott módszerek:* A munkadokumentum I. melléklete összegyűjti az ok-okozati hatás azonosítására szolgáló releváns módszereket, amelyek az alábbiak (ezeken túl más módszerek is alkalmazhatók):
 - *Difference-in-difference*, azaz különbségek különbsége módszer: a módszer a támogatottak és a kontrollcsoport teljesítményében lévő különbséget hasonlítja össze a támogatás *előtt* és a támogatás *után*, ezt követően pedig a különbségben jelentkező változást a támogatásnak tulajdonítja.⁶⁹²
 - *Instrumentális változók módszerén alapuló lineáris regresszió:* állami támogatások értékelése során az instrumentális változó olyan változó, amely megmagyarázza a támogatásban részesülés tényét, de nincs közvetlen hatása a mérendő eredmény más észrevétlen determinánsaira.⁶⁹³

⁶⁸⁸ Munkadokumentum 4.

⁶⁸⁹ Munkadokumentum 6.

⁶⁹⁰ Peduzi–Sápi (2016): i. m. 1.343. pont.

⁶⁹¹ Munkadokumentum 7.

⁶⁹² Munkadokumentum 22.

⁶⁹³ Munkadokumentum 26.

- *Szakadós regresszioelemzés (regression discontinuity design, RDD):* ez a módszer egy olyan változó létezését használja ki, amelynek nem folytonos hatása van a program által befolyásolt valószínűsége.⁶⁹⁴
- *Adatgyűjtés:* Az értékelés elvégzéséhez elengedhetetlen a megfelelő minőségű és mennyiségű adat rendelkezésre állása mind a támogatott, mind a kontrollcsoport⁶⁹⁵ tekintetében. Ezért az adatok forrását a támogatási tevékenység megkezdése előtt kell meghatározni, kitérve arra, hogy az ahhoz való hozzáférés az értékelés időtartama alatt miként biztosított. Az adat létező adatbázisokból vagy más folyamatban lévő adatgyűjtésből is származhat.⁶⁹⁶ A támogatási program jóváhagyását követően azonnal elindított adatgyűjtés jelentősen csökkentheti az értékelés költségeit.⁶⁹⁷
- *Az értékelés időhorizontja:* Az értékelési tervben meg kell határozni az értékelés végrehajtásának ütemtervét, vagyis milyen dokumentumokat (például időközi jelentés, végső jelentés tervezete) szükséges benyújtani a Bizottsághoz és milyen határidővel, beleértve a végleges értékelés elkészültének dátumát.⁶⁹⁸
- *A független értékelő szerv:* Meg kell nevezni az értékelő szervet, illetve ha az még nincs kiválasztva, akkor be kell mutatni a kiválasztásának módját. A Bizottság – az értékelés tárgyilagossága, elfogulatlansága és átláthatósága érdekében – ragaszkodik ahhoz, hogy az értékelő független legyen a támogatást nyújtótól, és a megcélzott kedvezményezett körtől is.⁶⁹⁹
- *Az értékelés publikálásának helye:* Biztosítani kell az értékelés nyilvánosságát annak érdekében, hogy az értékelés eredményei megfelelően hasznosuljanak.⁷⁰⁰

Az értékelés kulcskérdése, hogy a támogatás többlettevékenység elvégzésére ösztönözte-e a kedvezményezettet, vagy az adott tevékenység támogatás nélkül is megvalósult volna. Ennek megállapítása érdekében meg kell határozni a tényellentétes⁷⁰¹ helyzetet. A feladat nehézségét az adja, hogy a tényellentétes forgatókönyv hipotetikus, ezért az értékelőnek kell olyan kontrollcsoportot találnia/kialakítania, amely vállalkozásméret/szektor/tevékenység stb. tekintetében hasonló a támogatott csoporthoz, és ezáltal meghatározható, hogy mi történt volna támogatás hiányában.

A támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között szignifikáns ok-okozati kapcsolatnak kell fennállnia, amelyben az ok-okozati hatást a támogatás és a támogatás nélküli eredmény különbsége jelenti. A tényellentétes hatásvizsgálat elvégzéséhez a megfelelő, számban és minőségben rendelkezésre álló exogén kontrollcsoport kulcsfontosságú.⁷⁰²

Ugyanakkor az értékelés során számításba kell venni, hogy az általános gazdasági környezet meghatározó hatással van a vállalkozások működésére, így a támogatott csoport és a kontrollcsoport vállalkozásait különböző tényezők befolyásolják. Kedvező gazdasági környezetben ugyanis a vállalkozások javuló eredményei mögött nem csupán a támogatás jótékony hatása

⁶⁹⁴ Munkadokumentum 30.

⁶⁹⁵ Az elutasítottakból is lehet kontrollcsoporttag.

⁶⁹⁶ Munkadokumentum 10.

⁶⁹⁷ Peduzi–Sápi (2016): 3.5. fejezet.

⁶⁹⁸ Munkadokumentum 11.

⁶⁹⁹ Munkadokumentum 12.

⁷⁰⁰ Munkadokumentum 13.

⁷⁰¹ Mi következne abból, ha fennállna egy olyan tény, amely valójában nem áll fenn.

⁷⁰² Potvorszki (2015): i. m. 15.

feltételezhető. A támogatási program értékelése tehát nem támaszkodhat kizárólag a kedvezményezettek és a nem kedvezményezettek közötti egyszerű összehasonlításra, hanem annak a két csoport eltérő jellemzőit is figyelembe kell vennie.⁷⁰³

Továbbá tekintettel kell lenni arra is, hogy a kontrolles csoport vagy a támogatott vállalkozások köre más támogatási programból (vagy ugyanazon vállalkozási programból többször) is részesülhetett támogatásban. A hatásértékelés eredményét torzíthatja, ha nem szűrik ki az egyéb támogatás(ok) hatásait.⁷⁰⁴

10.4. Értékelési kötelezettség alá tartozó támogatási programok Magyarországon

A SAM keretében bevezetett értékelési kötelezettség alá Magyarországon ez idáig négy támogatási program tartozott. Ezeket a 14. táblázat mutatja be.

14. táblázat: Az értékelési kötelezettség alá tartozó magyar támogatási programok

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Hazai jogszabályi alap
SA.39669 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39669)	Pénzügyminisztérium költségvetési fejezetében működő fejlesztési adókedvezmény	165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről
SA.48680 (2017/EV) (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680)	Nemzeti Befektetési Ügynökség által kezelt beruházásösztönzési céllelőirányzat	210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet a beruházásösztönzési céllelőirányzat felhasználásáról
SA.52527 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_52527)	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
SA.62013 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013)	Magyar Turisztikai Ügynökség által kezelt turisztikai céllelőirányzat keretében működő Kisfaludy Program	2/2018. (XII. 28.) MK rendelet a fejezeti és központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról

Forrás: a szerzők szerkesztése

A fenti négy támogatási programból regionális beruházási támogatást lehet nyújtani, amelynek célja az uniós szinten elmaradott térségek felzárkóztatása.

A táblázatban bemutatott támogatási programok mindegyike rendelkezik a Bizottság által jóváhagyott értékelési tervvel és – a Kisfaludy Program kivételével – az értékelési terv alapján lefolytatott értékeléssel. A Kisfaludy Program értékelési tervét 2021 májusában hagyta jóvá

⁷⁰³ Munkadokumentum 10.

⁷⁰⁴ Potvorszki (2015): i. m. 19.

a Bizottság, mivel azt 2021 februárjában jelentették be a Bizottság részére az előző évben végrehajtott jelentős keretemelés következtében.⁷⁰⁵

A 2014 óta működő beruházásösztönzési célelőirányzat és a Strukturális Alapokból finanszírozott Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) esetében is a támogatási programok költségvetéseinek megemlése miatt került sor 2018 februárjában és 2018 szeptemberében az értékelési tervek bejelentésére.

A bejelentett négy értékelési terv fő jellemzőit a mellékletben szereplő táblázatban foglaltuk össze. Elmondható, hogy jelentős átfedések vannak a programok fő célkitűzései, célcsoportja között, így az értékelési tervek is több ponton hasonlóságot mutatnak. A Kisfaludy Program e tekintetben is némileg kakukktojás, tekintettel arra, hogy ágazati program, így hatását a turisztikai ágazatban kívánja kifejteni. A programok regionális beruházási támogatások nyújtása révén próbálják ösztönözni a beruházások megvalósulását, s a célkitűzések között a munkahelyteremtés, a vállalatok termelékenységének, versenyképességének növelése, valamint a regionális különbségek csökkentése is megfigyelhető. Hogy mindez milyen nehézségeket eredményezett, azt a következő pontban a fejlesztési adókedvezmény értékelésének példáján keresztül mutatjuk be.

10.5. A fejlesztési adókedvezmény értékelése

Az értékelési kötelezettség hatálybalépésekor a fejlesztési adókedvezményre fordított átlagos éves állami támogatási kiadás 82,4 milliárd forintot, megközelítőleg 269 millió eurót tett ki, ami meghaladta a 150 millió eurós határértéket.⁷⁰⁶ Ezért Magyarország 2014. augusztus 4-én SA.39292 (2014/X) számon benyújtotta a Bizottság részére a fejlesztési adókedvezményre vonatkozó értékelési tervéhez kapcsolódó dokumentumokat. A Bizottság 2014 novembere és decembere során több alkalommal is informális kérdéseket intézett a magyar hatóságokhoz, amelyek megválaszolását követően az értékelési tervet a Bizottság 2015. január 16-i határozatában elfogadta. A jóváhagyott értékelési terv szerint az értékelést 2020. május 31-ig kellett benyújtani a Bizottságnak. A magyar hatóságok ennek eleget tettek. Az alábbiakban az értékelés összeállításának nehézségeit is ismertetjük.

10.5.1. A támogatási program célkitűzései

A program a regionális beruházási támogatás szempontjából az egyik legfontosabb magyar támogatási program, amely társasági adókedvezményt biztosítva ösztönöz beruházásra. Általános célkitűzése, hogy megoldást kínáljon az összehasonlításban alacsony szintű foglalkoztatás, tőkeállomány és bizonyos, pozitív externáliákat eredményező tevékenységekbe történő beruházások problémájára. Konkrét célkitűzése, hogy a kedvezményezetteket fenntartható új beruházásokra és munkahelyteremtésre ösztönözze,⁷⁰⁷ ezáltal növelje a vállalati szektor kibocsátását és termel-

⁷⁰⁵ European Commission: SA.62013 (2020/EV) Evaluation plan of SA.60399 (2020/X). Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013

⁷⁰⁶ SA.39669. (2014/N) sz. állami támogatás – Magyarország Fejlesztési adókedvezményről szóló bizottsági határozat (a továbbiakban: Fejlesztési adókedvezmény határozat) (21).

⁷⁰⁷ Kádár Kriszta – Kerekes Gábor – Tóth Lili: *Állami befektetésösztönzés és munkahelyteremtési intézkedések*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2019. 54.

kenységét. A program másodlagos célkitűzése, hogy a támogatás intenzitásának régiók szerinti differenciálásával csökkentse a régiók közötti különbségeket.⁷⁰⁸

Nagyvállalkozások esetén a program keretében legalább 3 milliárd forint összköltséget meghaladó projektek után nyújtható támogatás, amennyiben az adókedvezmény első igénybevételének adóévét követő négy adóévben a kedvezményezett átlagos állományi létszáma 150 fővel meghaladja a beruházás megkezdését megelőző adóév átlagos állományi létszámát, vagy az adózó éves bérköltsége legalább az adóév első napján érvényes minimálbér adóévre számított összegének hatszázszorosával meghaladja a beruházás megkezdését megelőző három adóév éves adataiból számított számtani átlagnak megfelelő bérköltségét. A támogatási program jogalapjául szolgáló a fejlesztési adókedvezményről szóló 165/2014 (VII. 17.) Korm. rendelet kis és középvállalkozások esetén, a rendeletben meghatározott feltételek teljesülése esetén, valamint kedvezményezett településeken végrehajtott beruházások esetében kedvezőbb jogosultsági kritériumokat állapít meg.⁷⁰⁹ Ezen szabályok alapján a beruházási értékhatár minimum 500 millió euró, a létesítendő új munkahelyek száma pedig kisvállalkozások esetén 10, középvállalkozások esetén minimum 25 fő, az elvárt bérköltségnövekmény pedig kisvállalkozások esetében a minimálbér huszonöt-szöröse, középvállalkozások esetében ötvenszerese kell legyen.⁷¹⁰

10.5.2. Értékelési kérdések

Az értékelési terv alapján az értékelésnek az alábbi kérdésekre kellett választ adnia:

- A program hatására nőtt-e a beruházások, a foglalkoztatás, a bruttó hozzáadott érték és a munkatermelékenység szintje?
- A program okozott-e holttehervesztést?
- Költséghatékonyabb-e a program más támogatási programoknál?
- Hosszú távon mik a program költségvetési hozadékai?⁷¹¹

10.5.3. Eredménymutatók

Ehhez pedig a terv alapján a következő eredménymutatókat alkalmazták, amelyek a támogatott vállalkozások társasági adóbevallása alapján könnyen meghatározhatók:

- az éves beruházási áramok, az üzembe helyezett eszközök aktivált értéke, a nem pénzügyi befektetett eszközök állományának változása;
- bérköltségek, átlagos magyarországi állományi létszám;
- bruttó hozzáadott érték;

⁷⁰⁸ Fejlesztési adókedvezmény határozat (5).

⁷⁰⁹ Fejlesztési adókedvezmény határozat (6) b) i. és ii pont.

⁷¹⁰ A program feltételrendszere több alkalommal is módosult, amit az értékelés részletesen bemutat. Lásd: Horváth Katalin – Keresztély Tibor: A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése. 2020. 09. 18. 4–7. Online: https://ngmszakmaiterulek.kormany.hu/download/5/ed/a2000/A%20fejleszt%C3%A9si%20ad%C3%B3kedvez%C3%A9ny%20hat%C3%A1s%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se_200923_kn.pdf

⁷¹¹ Fejlesztési adókedvezmény határozat (8)–(10).

- a munkatermelékenység kapcsán: bruttó hozzáadott érték/átlagos állományi létszám, illetve bruttó hozzáadott érték/bérköltség.⁷¹²

10.5.4. Az értékelés módszertana

Az alkalmazott módszertan alapján a kedvezményezett vállalkozások eredménymutatóit vetették össze egy előre meghatározott kontrollcsoport mutatóival. Emiatt, ahogyan azt a bevezető részben is említettük, kiemelten fontos a kontrollcsoport pontos meghatározása, amely a fejlesztési adókedvezmény értékelésének tervezése során különös nehézséget okozott a támogatást nyújtónak. Figyelembe kellett ugyanis vennie, hogy a kontrollcsoportot csak olyan vállalkozások alkothatják, amelyek nem részesültek támogatásban a vizsgált időszak során. A tény tehát, hogy az értékelési kötelezettség hatálya alá eső négy magyar programból háromnak is nagyon hasonló a célcsoportja és a célkitűzései, jelentősen szűkítette a kontrollcsoportként számba vehető vállalkozások körét. A fejlesztési adókedvezmény mellett a beruházásösztönzési céllelőirányzat, illetve a GINOP is a munkahelyteremtést, illetve a vállalkozások termelékenységének növelését helyezte előtérbe. Emellett meg kell említeni azt is, hogy ezek a támogatási programok egy nagyon széles célcsoportot fednek le, mivel a GINOP elsősorban kis- és középvállalkozásokat, a beruházásösztönzési céllelőirányzat elsősorban a nagyvállalkozásokat célozza, míg a fejlesztési adókedvezmény mindkét méretkategória számára elérhető. Fontos megjegyezni továbbá azt is, hogy a beruházásösztönzési céllelőirányzathoz nyújtott támogatások mellé a vállalkozások a legtöbb esetben fejlesztési adókedvezményt is igénybe vesznek annak érdekében, hogy kihasználják a beruházásukhoz elérhető legmagasabb támogatási intenzitást.

A fentiek miatt a kontrollcsoportot az alábbi vállalkozásokra kellett leszűkíteni:

- Magyarország regionális támogatási térképe alapján⁷¹³ nem támogatható területen található;
- támogatásuk más kizáró ok fennállása miatt nem lehetséges (például a csoportmentességi rendelet alapján kizárt ágazatban tevékenykednek); vagy
- nem volt olyan beruházásuk, amely megfelelt volna a fejlesztési adókedvezmény jogosultsági kritériumainak (összköltség, munkahelyteremtés, bérnövekmény).⁷¹⁴

Meg kell jegyezni azt is, hogy a fent említett területi korlátozás igen jelentős, tekintettel arra, hogy a program csaknem Magyarország egész területére kiterjed, és a regionális támogatási térkép alapján nem támogatható területek közé csak Budapest és Pest megye egyes részei tartoznak.

A fejlesztési adókedvezmény jellegéből fakadóan azonban a támogatott vállalkozások meghatározása is nehézségeket vetett fel, tekintettel arra, hogy a fejlesztési adókedvezményt a bejelentéstől számított tizennegyedik adóév végéig lehet igénybe venni, adatbázisokból pedig nem hívható le közvetlen adat arról, hogy mely vállalkozások fejezték be a beruházásukat, és közülük melyek használták már fel teljesen az igényelt adókedvezményt. Tehát egy vállalkozást csak akkor lehetett kiválasztani a támogatott csoportba, ha már befejezte a támogatott beruházást, mert ez biztosítja, hogy a beruházás hatása már látható legyen a gazdasági mutatóiban.

⁷¹² Fejlesztési adókedvezmény határozat (11).

⁷¹³ Támogatásokat Vizsgáló Iroda: Regionális támogatási térkép. Online: <https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>

⁷¹⁴ Fejlesztési adókedvezmény határozat (12).

Az ehhez szükséges adatokat a támogatást nyújtó egy kérdőív segítségével kérte be az érintett vállalkozásoktól. Az elektronikus kérdőívet a Pénzügyminisztérium állította össze, és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elérhetővé tette azt a vállalkozások által rendszeresen használt Általános Nyomtatványkitöltő felületen. A kérdőív a következő kérdésekre terjedt ki:

- a vállalatot azonosító adatok;
- jogelődjét (adott esetben) azonosító adatok, ha a kérelmet a jogelőd nyújtotta be;
- a kérelem kelte;
- a beruházás típusa;
- a beruházási projekt befejezési dátuma (adott esetben);
- a kapcsolódó fejlesztési adókedvezmény felhasználtsági állapota.⁷¹⁵

A *matching* módszer alkalmazásával a kontrollcsoport vállalkozásait a támogatottakkal állították párba, és a következő változók szerint választották ki: azonos gazdasági tevékenységet végeznek, és azonos méretűek a kedvezményezett vállalkozásokkal, állományi létszámuk stagnál vagy nő, hasonló nagyságrendben részesülnek más (programon kívüli) támogatásban, az értékelési időszakban beruházást hajtottak végre (vagy, alternatívaként, befektetett eszközeik állománya nem csökkent), és a kedvezményezettekéhez hasonló finanszírozási költségekkel rendelkeznek.⁷¹⁶

A közvetlen hatás, a holttehervesztés, az arányosság és megfelelőség mérésére szolgáló összevetést a „különbség a különbségekben” módszerrel végezték el olyan mutatók alkalmazásával, mint a gazdasági tevékenység, a méret, a foglalkoztatási szint és trend, a programon kívüli támogatások, a beruházás vagy az eszközállomány változása, vagy egyéb, a mérlegből kiolvasható pénzügyi változók.⁷¹⁷

Az adatokat mind a támogatási program kedvezményezettjei, mind a vállalati kontrollcsoport tekintetében évente, a társaságiadó-bevallások alapján gyűjtötték össze.⁷¹⁸

10.5.5. *Eredmények, következtetések*

Az értékelés végrehajtása során az értékelő több olyan akadályba is ütközött, amely alapvetően befolyásolta az értékelés eredményét. Egyrészt a fejlesztési adókedvezmény konstrukciójának sajátosságából fakadóan a kedvezmény igénybevétele egy-egy vállalat esetében akár 10–13 évre is kitolódhat, és mindent figyelembe véve az összes igénybevételi adat csak a program kezdete után 22 évvel válik elérhetővé. Másrészt az adókedvezmény felhasználása ez alatt a 22 éves időszak alatt várhatóan haranggörbét követ, így nem meglepő, hogy a rendelkezésre álló négyéves időszak alapján olyan alacsony volt a vizsgálható vállalkozások száma, hogy nem tette lehetővé az értékelés megvalósítását. Ezért módosítani kellett a támogatott csoport definícióját: a csoportot kiterjesztették azokra a vállalkozásokra, amelyeknek a vizsgált hároméves időszakban megnyílt a fejlesztési adókedvezmény lehívására való joga (és azt a vizsgált időszak során nem is vesztette

⁷¹⁵ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 12.

⁷¹⁶ Fejlesztési adókedvezmény határozat (13).

⁷¹⁷ Fejlesztési adókedvezmény határozat (14).

⁷¹⁸ Fejlesztési adókedvezmény határozat (16).

el).⁷¹⁹ A módosítást ugyan részletesen bemutatja az értékelés, azonban a Bizottság az értékeléseknek az értékelési tervvel való összhangját szigorúan vizsgálja, ezért – mivel az eltéréseket nem egyeztettek a Bizottsággal – azt állapította meg, hogy az értékelés az értékelési tervvel csak részben áll összhangban.

A fenti módszerrel, bár sikerült megnövelni a támogatott csoportot, a módosítás még így is kis méretű adatbázist eredményezett, ami csökkenti az adatok reprezentativitását, és korlátozza az eredmények általánosíthatóságát. Ennek ellenére az értékelő megjegyzi, hogy a vizsgált projektek tekintetében az eredmények szignifikánsak és közlésre érdemesek.⁷²⁰

Az értékelés megállapította, hogy a fejlesztési adókedvezmény addicionális hatása szignifikáns az eszközállomány, a foglalkoztatottak száma, a bértömeg és a hozzáadott érték tekintetében, ezért az intézkedés nemcsak hatásos, hanem alkalmas eszköz is a növekedés ösztönzésére. Az értékelő mindezek mellett hozzáteszi, hogy a program hosszú távú, közvetlen költségvetési megtérülése ezzel együtt sem valószínű.⁷²¹

15. táblázat: Az értékelési kötelezettség hatálya alá tartozó magyar támogatási programok jellemzőinek összefoglalója

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célúirányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célúirányzat
Bizottsági szám	SA.39669	SA.48680	SA.52527	SA.62013
Bizottsági bejelentés időpontja	2014. 10. 21.	2017. november 15.	2018. szeptember 24.	2021. 02. 28.
Bizottsági jóváhagyás időpontja	2015. 01. 16	2018. június 1.	2019. január 24.	2021. 05. 19.
Támogatást nyújtó	Pénzügyminisztérium	Nemzeti Befektetési Ügynökség (Külgazdasági és Külügyminisztérium)	Pénzügyminisztérium GINOP IH	Magyar Turisztikai Ügynökség (Miniszterelnöki Kabinetiroda)
Forrás	Hazai	Hazai	Strukturális alapok és hazai	Hazai

⁷¹⁹ Horváth Katalin – Keresztély Tibor: A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése (2020). *PM Adózási Műhelytanulmányok*, 6. 2020. szeptember. 46. Online: <https://pmkutatas.gitlab.io/papers/moftwp006.pdf>

⁷²⁰ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 2.

⁷²¹ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 47. Az értékelésben bemutatott számítások szerint, ha 1 forinttal növelik a programra költött összeget, az 0,114 forint többletbevételt generál a költségvetés számára. Ez azt jelenti, hogy a kedvezményből vásárolt termelőeszközöknek 9 évig kellene működniük ahhoz, hogy a program nullszaldóssá váljon. Ezzel szemben a vállalatok termelőeszközeinek átlagos élettartama 7,6 évre becsülhető, ami alapján kijelenthető, hogy a program direkt értelemben valószínűleg nem önfinanszírozó.

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Támogatási program célkitűzései	beruházások ösztönzése foglalkoztatásbővítés termelékenységnövelés	beruházások ösztönzése foglalkoztatás bővítése technológiafejlesztés exportfejlesztés versenyképesség növelése	kkv-k versenyképességének növelése és növekedésük elősegítése a vállalati hálózatok fejlesztése a termelési kapacitások fejlesztése a modern és versenyképes termelési infrastruktúra elősegítése a termelékenység és a termékválaszték növelése a termelési folyamatok alacsonyabb energia- és anyagintenzitása a kkv-k jobb integrálása a regionális, nemzeti és nemzetközi termelési láncba	desztinációs szemlélet megerősítése a magyarországi turisztikai ágazatban a turizmus térbeli és szezonális egyenlőtlenségeinek oldása új célcsoportok számára vonzó minőségi attrakciók kínálatának kialakítása a hozzáférhetőség javítása innovatív módszerek terjesztése az ágazaton belül
Kedvezményezetti kör	Kkv-k és nagyvállalkozások	Kkv-k és nagyvállalkozások	Elsősorban kkv-k	Turisztikai ágazatban aktív vállalkozások vállalati méretkategóriától függetlenül
Éves átlagos költségvetés	269 millió euró	175 millió euró	373 millió euró	160 millió euró
Kontrollcsoport	Olyan vállalkozások, amelyek nem igényeltek támogatást, beruházásuk régiója nem tartozik Magyarország regionális támogatási térképének támogatott régiói közé, vagy beruházásuk nem felel meg a program egy vagy több jogosultsági kritériumának.	A kiválasztása a kiválasztott jellemzők (kontrollváltozók), például szektor, FTE-k száma, bruttó hozzáadott érték és egyéb releváns cégjellemzők (például befektetés) listája alapján történik, ha az adatok rendelkezésre állnak.	A támogatott és a kontrollcsoport összevetése a méret (nettó árbevétel), a termelési tényezők relatív intenzitása (egy alkalmazottra jutó tárgyi és immateriális javak), az ágazat (a NACE-kódok alapján), a működés ideje, az előző növekedési pálya földrajzi elhelyezkedés (NUTS 2 régió) alapján történik.	A kontrollcsoportot a turizmus területén tevékenykedő vállalatok sokaságából választják ki, aminek során figyelembe veszik a kiválasztás szempontjából releváns megfigyelhető jellemzőket (például a vállalat nagysága, életkora, korábbi növekedési pályája és földrajzi elhelyezkedése).

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Értékelési kérdések	– Nőtt-e a beruházások, a foglalkoztatás, a bruttó hozzáadott érték és a munkatermelékenység szintje? – A program okozott-e holttehervesztést? – Költséghatékonyabb-e a program más támogatási programoknál? – Hosszú távon mik a program költségvetési hozadékai?	<i>Közvetlen hatások:</i> A támogatás mennyiben járult hozzá a kedvezményezettek beruházásainak, foglalkoztatásának, bruttó hozzáadott értékének és forgalmának növekedéséhez, valamint az alkalmazottak képzéséhez. <i>Közvetett hatások:</i> Milyen mértékben járult hozzá a kormány gazdaságfejlesztési politikai céljainak eléréséhez, különös tekintettel a munkahelyteremtésre; hozzájárult-e a helyi növekedés a tovagűrűző hatások révén, és van-e bizonyíték arra, hogy a program végrehajtása a magánberuházások kiszorításához vezetett, és hogy a verseny jelentős torzulásához vezetett-e.	<i>Közvetlen hatások:</i> A támogatás mennyiben járult hozzá a beruházások, a foglalkoztatás, a nettó árbevétel és az üzemi eredmény növekedéséhez a kedvezményezettek szintjén? A kistérség fejlettségi szintjének függvényében voltak-e különbségek a kedvezményezettek csoportjai között? Az újonnan alapított vállalkozások fennmaradásának valószínűsége. <i>Közvetett hatások:</i> Okozott-e a program versenyre gyakorolt nem kívánt hatásokat? Eredményezte-e a program tevékenységek megszűnését/áttelepítését? Voltak-e nem szándékos holtteherhatások, és van-e bizonyíték nem életképes projektekre?	Milyen hatást gyakorolt a kedvezményezett vállalkozások pénzügyi és foglalkoztatási mutatóira? Befolyásolta-e a támogatás hatásait a mikroregió gazdasági fejlettségének szintje? A támogatás által az újonnan alapított vállalkozások túlélési esélyei. Hogyan járult hozzá a támogatás a turizmus fejlődéséhez területi szinten? A támogatott projektek a támogatás nélkül részben vagy egészben megvalósultak volna-e? A célkitűzések, a támogatható tevékenységek és a társfinanszírozási arányok megfeleltek-e a célcsoport szükségleteinek?

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Eredményindikátorok	A beruházások kapcsán: éves beruházási áramok, az üzembe helyezett eszközök aktivált értéke, a nem pénzügyi befektetett eszközök állományának változása A foglalkoztatás kapcsán: bérköltségek, átlagos magyarországi állományi létszám A bruttó hozzáadott érték kapcsán: bruttó hozzáadott érték A munkatermelékenység kapcsán: bruttó hozzáadott érték/átlagos állományi létszám, illetve bruttó hozzáadott érték/bérköltség	<i>Közvetlen hatások:</i> kiegészítő magánberuházások a teljes munkaidős alkalmazottak száma és annak változása a forgalom változása a bruttó hozzáadott érték változása az új alkalmazottak iskolai végzettsége <i>Közvetett hatások:</i> A gazdaságpolitikai célkitűzések eléréséhez való hozzájárulás kapcsán: a teljes munkaidős alkalmazottak számának változása A helyi tovaggyűrűző hatások kapcsán: foglalkoztatás, beruházások és bruttó hozzáadott érték megyei szinten A kiszorítási hatások kapcsán: ágazati beruházások A versenyre gyakorolt hatás kapcsán: a születési, a megszűnési és a túlélési arány alakulása	<i>Közvetlen hatások:</i> Alkalmazottak száma, nettó árbevétel, tárgyi eszközök, immateriális javak, üzemi nyereség, következő exportértékesítések, egy főre eső éves villamosenergia-fogyasztás elszámolási szinten és a túlélési arány a harmadik évben. <i>Közvetett hatások:</i> Alkalmazottak száma, nettó árbevétel, tárgyi eszközök, immateriális javak, üzemi eredmény és a következő exportértékesítések.	Bizottsági határozat nem tartalmazza.

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Értékelési módszerek	Párosítás: a kontrollcsoport tagjait az alábbi változók szerint állították párba a kedvezményezettekkel: azonos gazdasági tevékenységet végeznek és azonos méretűek, állományi létszámuk stagnál vagy nő, hasonló nagyságrendben részesülnek más támogatásban, az értékelési időszakban beruházást hajtottak végre és a kedvezményezettekhez hasonló finanszírozási költségekkel rendelkeznek Különbség a különbségekben: a közvetlen hatás, a holtteher-vesztés, az arányosság és megfelelés mérésére	A kedvezményezettek szintjén egy tényelentés megközelítést alkalmaznak, a párosítás és a különbség a különbségekben módszer alkalmazása a teljes munkaidős egyenértékű alkalmazottak számát, a bruttó hozzáadott értéket és a forgalmat érintő hatások vizsgálatához. A közvetett hatások elemzésére főként esettanulmányok és leíró statisztikák alkalmazásával kerül sor.	Párosítás Különbség a különbségekben Elméleti hatásértékelés Bayesi hálózatelemzés Gazdasági időtartamelemzés Esettanulmányok	Tényellentétes hatásértékelés: a programnak a kedvezményezett vállalkozásokra és a területi egységekre kifejtett hatásának vizsgálatára Ökonometria tartamelemzés: kezelt és a kontrollvállalkozások túlélésének valószínűségében jelentkező eltérések számítására Szakértői interjúk: a beavatkozási logika vizsgálatára és annak elemzésére fogják felhasználni, hogy a támogatási program hogyan elégíti ki a célcsoport szükségleteit, illetve hogy lépett-e fel piactorzulás.
Értékelési dokumentumok és határidők	Köztes jelentés: nincs Végleges értékelés: 2020. május 31.	Köztes jelentés: 2019. október Végleges értékelés: 2020. június	Köztes jelentés: 2019. december 31. Végleges értékelés: 2020. június 30.	Záróértékelés: 2021. október 31. (ez egy kvalitatív értékelés, érdemi megállapításokat – az eltelt rövid idő miatt – nem fog tartalmazni, de formai okokból a program továbbviteléhez szükséges) További két érdemi értékelés 2023-ban és 2030-ban.
Értékelő	Állami Számvevőszék	A közbeszerzés keretében kiválasztott KPMG Tanácsadó Kft.	Független értékelő kiválasztására versenyeljárásban került sor az értékelési terv jóváhagyását követően.	A közbeszerzés keretében kiválasztott Ernst & Young Tanácsadó Kft.
Nyilvánosság – végső értékelés publikálásának helye	Horváth–Keresztély (2020): i. m.	www.kormany.gov.hu	palyazat.gov.hu	www.mtu.gov.hu

Forrás: a szerzők szerkesztése