



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

**Külföldi működőtőke beruházásokhoz nyújtott közvetlen költségvetési
támogatások szempontrendszere, és azok érvényesülése**
EKD támogatások odaítélésének vizsgálata

2025. április

www.asz.hu



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

**Külföldi működőtőke beruházásokhoz nyújtott közvetlen költségvetési
támogatások szempontrendszere, és azok érvényesülése**

EKD támogatások odaítélésének vizsgálata

2025. április

Engedélyező:

ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

dr. Windisch László
elnök

ELNÖK

Szerkesztő:

DR. VARGHA BÁLINT TAMÁS elemzésvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA főosztályvezető, vezető közgazdász

Készítették:

JAKOVÁC KATALIN elemző

DR. REINELT SIMON ÁKOS elemző

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-4006-004/2025

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	1
1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
2. AZ ELEMZÉS INDOKOLTSÁGA	5
3. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS TERÜLETE	5
4. AZ ELEMZÉS MÓDSZERE	5
5. ÁTTEKINTÉS A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐTŐKE BERUHÁZÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁRÓL	7
6. A BERUHÁZÁSTÁMOGATÁS STRATÉGIAI KÖRNYEZETE	11
7. BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOK ÉS AZ UNIÓS JOG	14
8. AZ EGYEDI KORMÁNYDÖNTÉSEN ALAPULÓ TÁMOGATÁSOK.....	20
9. AZ EKD BERUHÁZÁSTÁMOGATÁSI DÖNTÉSEK JOGSZABÁLYBAN ELŐÍRT SZEMPONTJAI	23
10. A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉS SORÁN ÉRVÉNYESÍTETT SZEMPONTRENDSZER	25
10.1 A JOGSZABÁLYI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A BERUHÁZÁSI DÖNTÉSEK SORÁN	25
10.2 A SZAKMAI ÉRTÉKELŐ RENDSZER („SCORECARD”)	29
10.3 A BERUHÁZÁSI HELYSZÍN KIVÁLASZTÁSÁNAK SZEMPONTJAI	29
10.4 A TÁMOGATÁSI DÖNTÉSEK ELŐKÉSZÍTÉSE SORÁN VIZSGÁLT EGYÉB SZEMPONTOK	30
10.5 A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉS SORÁN NEM VIZSGÁLT SZEMPONTOK	30
11. ÁSZ ÉRTÉKELÉS ÉS JAVASLATOK.....	32
11.1 A JOGSZABÁLYI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÜLÉSE	32
a) Az államháztartásra gyakorolt hatás, a költségvetési megtérülés vizsgálata	32
b) Nemzetgazdaságra gyakorolt hatások vizsgálata	35
c) Munkaerőpiacra, munkanélküliségre gyakorolt egyéb hatások bemutatása	36
d) A hazai beszállítói háttérpiac fejlesztésében való együttműködés vizsgálata	36
11.2 A SZAKMAI ÉRTÉKELŐ RENDSZER	36
a) Iparági besorolás	37
b) Diszkrét kategóriák és folytonos skálák a pontozásban	37
c) A támogathatósági minimum	37
11.3 A JOGSZABÁLYBAN LEFEKTETETT SZEMPONTOK TELJESKÖRŰSÉGE	38
12. MELLÉKLET	42
13. FELHASZNÁLT FORRÁSOK	44
14. FOGALOMJEGYZÉK	46

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék elemzése azt vizsgálta, hogy a külföldi befektetők magyarországi beruházásaihoz adott költségvetési támogatásokat mely szempontok alapján ítélik oda. Az elemzés értékelte, milyen módon mérlegelik azt, hogy a beruházás támogatandó-e, hogyan számítják a támogatás költségvetési megtérülését, és figyelembe veszik-e a nemzetgazdaság, a társadalmi jóllét, a környezetvédelem szélesebb aspektusait.

A hazai, egyedi kormányzati döntéseken alapuló befektetésösztönzési rendszer prioritásai a globális tendenciákkal és az iparstratégiával összhangban 2019 végétől kezdődően jelentősen módosultak. Ma már a támogatások az új munkahelyeket létrehozó beruházásoktól egyre inkább a magasabb hozzáadott értékű termelés támogatása felé mozdultak el. Az új munkahelyek teremtése mellett további prioritások (hozzáadott érték, energiahatékonyság, hazai ökoszisztémához való illeszkedés) is egyre nagyobb hangsúlyt kapnak. A stratégiai hangsúlyok megváltozását a végrehajtási jogszabályok és a lebonyolító szerv döntéselőkészítési módszerei is lekövezték.

A Nemzeti Befektetési Ügynökség (HIPA) a támogatási döntés előkészítése és megalapozása során az ezt szabályozó kormányrendeletben lefektetett szempontokat és egyéb, nemzetgazdasági és fenntarthatósági szempontból fontos tényezőket is figyelembe vesz. 2022 őszétől a Versenyképességi Tanács javaslatával összhangban ún. Scorecard rendszer egészíti ki a jogszabályi kritériumokat és segíti elő azok gyakorlati alkalmazását. A Scorecard alkalmazása pozitív előrelépés, mert további gazdasági, társadalmi tényezők vizsgálatára is kiterjed. A fent említett szempontok a támogatási kérelem elbírálása során alapvetően érvényesülnek is.

Mindezzel együtt az elemzés olyan hiányosságokat, módszertani hibákat is feltárt, amelyekre tekintettel indokolt megfontolni a támogatási szempontrendszer kiegészítését és továbbfejlesztését.

Fontos lenne dedikált módon vizsgálni a stratégiai célkitűzésekhez történő illeszkedést

Indokolt a jelenleginél részletesebben megvizsgálni és alátámasztani azt, hogy a beruházás mennyiben illeszkedik az általános gazdaságstratégiai, iparstratégiai célrendszerhez. Erre tekintettel javasolt, hogy a döntési szempontrendszer egészüljön ki annak kötelező jellegű vizsgálatával, hogy a beruházás miként illeszkedik az érintett kormányzati stratégiák célkitűzéseikhez, az valóban előmozdítja-e a gazdaságstratégiai célok megvalósulását.

A környezeti, energetikai és nemzetgazdasági összefüggések előzetes és részletesebb vizsgálatára van szükség

Magyarország Alaptörvénye rögzíti a természeti értékek védelmének követelményét, illetve több stratégiai dokumentum hangsúlyozza a környezeti szempontok érvényesítését a beruházások megvalósítása során. Ennek ellenére a vonatkozó kormányrendelet szempontrendszerében nem szerepelnek konkrét környezeti fenntarthatósági követelmények, valamint a Scorecard rendszer, bár utal ilyen szempontokra, nem támaszt ezzel kapcsolatban egyértelmű, mérhető elvárásokat. A beruházási támogatás odaítélése során előzetesen tehát nem vizsgálják meg a beruházás valós környezeti hatásait.

Ezért fordulhat elő az, hogy csak a támogatási döntést követően, a szakhatósági eljárások során kerülhet sor annak vizsgálatára, hogy a beruházás nem veszélyezteti-e a környezeti fenntarthatóságot, holott ezt még az előtt lenne célszerű vizsgálni, hogy a Kormány elkötelezi magát a beruházás támogatása mellett. Erre tekintettel javasolt a döntési eljárás módosítása olyan módon, amely biztosítja, hogy a környezeti fenntarthatóságot már a döntéselőkészítési folyamatban vizsgálni kell.

Hasonló a helyzet az energetikai kérdések vizsgálatával. Egy nettó energiaimportőr országban különösen nagy jelentősége van annak, hogy az ide települő beruházás energiaigénye hogyan érinti az energiarendszer kapacitásait. Bár a beruházó egyeztet az energiaszolgáltatóval, a támogatási döntések előkészítése során dedikált módon nem vizsgálják meg a nagyobb beruházások hazai energetikai ökoszisztémára gyakorolt hatásait, a távlati energiastratégiai célkitűzésekhez történő illeszkedést. Egy ilyen előzetes vizsgálatot az indokol, hogy nem elegendő csupán a beruházás egyedi energiaigényének kielégíthetőségét felmérni, számba kell venni az árakra és az importkitettségre gyakorolt közvetett hatásokat is.

Emellett a döntéselőkészítési eljárás nem kezeli kellő mélységben az összetett nemzetgazdasági hatásokat. A nemzeti össztermékre, a hozzáadott értékre, külkereskedelmi egyenlegre gyakorolt hatások számszerűsítésére nem kerül sor, jóllehet a Scorecard keretrendszerében ezek a szempontok megjelennek. A döntéselőkészítés során nem vizsgálják azt a kérdést, hogy az új munkahelyeken alkalmazott munkaerő más helyeken munkaerőhiányt és bérfeszültségeket okozhat (kiszorító hatások), és nem vizsgálják a hazai hozzáadott érték mértékét és a hazai beszállítók minőségét. Nem mindegy ugyanis, hogy a magyar beszállítók az értéklánc mely szegmenseiben juthatnak szerephez. Erre tekintettel javasolt megfontolni a nemzetgazdaságra gyakorolt komplex hatások, többek között a nettó export és a munkaerőpiaci változások részletesebb vizsgálatát, valamint a hazai beszállítókkal való együttműködés szintjének konkrétabb értékelését is.

A költségvetési megtérülés számítását célszerű új alapokra helyezni

Minden, a gazdaságfejlesztés céljából közvetlenül pénzben nyújtott állami támogatás esetén meghatározó annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a támogatás költségvetési szempontból megtérül-e. A költségvetési megtérülés jelenleg alkalmazott módszere kizárólag az elsőköros közvetlen hatásokat vizsgálja. Azonban még ezt a megközelítést elfogadva is továbbfejlesztendő ennek számítási módszertana, annak érdekében, hogy a megtérülés számítása jobban kifejezze a valódi összefüggéseket. Hiányosság, hogy a beruházás eredményeképpen létrejött munkahelyeken foglalkoztatottak után fizetett adó és járulékbévételek egészét többletbevételként veszik számításba, holott Magyarországon gyakorlatilag teljes foglalkoztatottság van, azaz az új munkahelyekre felvettek többsége korábban is végzett munkát. Ezen túl a beruházási támogatás tényleges nemzetgazdasági hatását pontosabban becsülné, ha azt nem önmagában mutatná be, hanem a beavatkozás nélküli helyzethez képest, ami nemcsak a beruházás meg nem valósulása lehet. Mindez felnagyítja a beruházás pozitív államháztartási hatását, míg e hatások reális számbavétele magasabb követelményeket támasztana a beruházásokkal szemben, növelve a támogatások hatékonyságát. Éppen ezért javasolt a költségvetési hatásvizsgálat módszertanának továbbfejlesztése az államháztartási hatások komplexebb és reálisabb figyelembevétele érdekében.

2. AZ ELEMZÉS INDOKOLTSÁGA

1990 óta a külföldi működőtőke beruházások a magyar gazdaság egyik legfontosabb dinamizáló erejét jelentették, számottevően hozzájárultak a GDP és az export növekedéséhez. Az elmúlt több mint három évtizedben a magyar kormányok a külföldi tőketulajdonosok befektetéseit direkt és indirekt eszközökkel is támogatták. Ugyanakkor az ilyen módon megvalósuló beruházások támogatása terhet jelent a költségvetés számára, ezért elsőrendű fontosságú annak vizsgálata, hogy a támogatások megtérülnek-e. Ezen túl a megvalósult beruházás nyomán, ha az nem exportra termel romolhat a külső egyensúly (a fizetési mérleg egyenlege), illetve a beruházás társadalmi és ökológiai költségei is végesen rendelkezésre álló erőforrásokat terhelnek. Azzal az esetleges hatással is számolni kell, hogy a beruházás nehezen illeszthető az energiapiaci adottságainkhoz, és további feszültségeket generál a kifeszített munkaerőpiacon, valamint az ökológiai vagyon túlhasználatán keresztül.

Éppen ezért kulcsfontosságú, hogy a magyar állam csak azon működőtőke beruházásokhoz nyújtson támogatást, amelyek esetében igazolható, hogy összességében annak költségvetési, nemzetgazdasági, társadalmi, ökológiai és egyéb más szűkös erőforrásokra vonatkozó szaldója pozitív. Az ÁSZ elemzése azt vizsgálja meg, hogy ezek a szempontok mennyiben érvényesülnek a támogatási döntések előkészítése és végrehajtása során.

3. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS TERÜLETE

Az elemzés célja a külföldiek magyarországi működőtőke beruházásaihoz az egyedi kormánydöntések (EKD) keretrendszerében nyújtott támogatások szempontrendszerének értékelése. Az egyedi kormánydöntéssel támogatott beruházásokon belül az elemzés az eszközalapú beruházásokhoz nyújtott regionális támogatásokat vizsgálja.

Az elemzés azt vizsgálja, hogy milyen szempontokat vesznek figyelembe ezen beruházásokhoz nyújtott költségvetési támogatások odaítélése során. Az elemzés arra keres választ, hogy a támogatások odaítélése során meghatároznak-e nemzetgazdasági szinten elvárt eredményeket, illetve számolnak-e a társadalmi, ökológiai, energetikai és foglalkoztatási kockázatokkal.

4. AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés dokumentumelemzés módszerével tárja fel a jogi és intézményi feltételrendszert, elemzi a kapcsolódó jogszabályokat és stratégiákat. A kormányrendeletben meghatározott szempontok beruházási döntések során történő érvényesülésének értékelése érdekében hat esettanulmány elemzésére került sor. Az esettanulmányok döntési- és döntéselőkészítési folyamatának megismerése és elemzése érdekében adatbekéréssel fordultunk a lebonyolító szervezet (HIPA) felé. Az adatszolgáltatás során megküldött dokumentumok a kiválasztott eszközalapú regionális beruházási támogatások döntéselőkészítő és a döntésekhez kapcsolódó egyéb dokumentumai (támogatási kérelmek, támogatási összeg meghatározásának dokumentumai, üzleti tervek, kormány-előterjesztések, kormányhatározatok, megtérülés-számítások, Scorecard-rendszer háttértáblái, notifikációs folyamat dokumentumai, támogatási szerződések, monitoring beszámolók), valamint egyéb, a döntési folyamathoz kapcsolódó általános dokumentumok (HIPA éves beszámolók, rendszer- és folyamatleírás, belső szabályozók).

Az elemzés a 2020 és 2024 közötti időszakban támogatott egyes beruházásokat és az azokhoz, a költségvetés terhére nyújtott pénzügyi támogatásokat vizsgálja. Az időszak kiválasztásának indoka, hogy a befektetésösztönzés feltételrendszerében jelentős változások következtek be ebben az

időszakban: a korábbi, termelésorientált rendszerekről a magasabb hozzáadott értékű, szolgáltatói, kutatás-fejlesztési, digitalizációs és technológia-intenzív folyamatok, valamint az energiahatékonyság felé tolódik el a hangsúly.

Az esettanulmányokat a kormányzati honlapon¹ 2024 szeptemberében publikált, „EKD támogatások” megnevezésű listából választottuk ki aszerint, hogy azok nagyszámú támogatások legyenek, eltérő iparágakba tartozzanak, valamint mutassák be a jelenlegi beruházásértékelési módszertant. A kiválasztott beruházási támogatások összefoglaló adatait a 12.2. melléklet mutatja be.

A támogatási rendszer szempontrendszerének tartalmi értékeléséhez a Felhasznált források fejezetben bemutatott publikációkat és nemzetközi szervezetek ajánlásait (elsősorban az Európai Bizottság, a European Investment Bank, illetve az OECD szakpolitikai hatásvizsgálatra vonatkozó ajánlásaiban megjelenő szempontokat) vettük figyelembe.

¹ <https://kormany.hu/dokumentumtar/szerzodesek-megallapodasok>

5. ÁTTEKINTÉS A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐTŐKE BERUHÁZÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁRÓL

A magyar gazdaság szerkezeti alakulásában meghatározó szerepet játszanak a külföldi közvetlentőke-befektetések (Foreign Direct Investment, FDI), hozzájárulva egyfelől a termelékenység növekedéséhez, új munkahelyek teremtéséhez, a technika modernizációjához, az exportképesség javulásához, másfelől a magyar gazdaság nemzetközi kitettségéhez, a külföldi tőkétől és nyersanyagoktól való függéséhez, a külföld felé való eladósodottsághoz.

A statisztika szerint a közvetlentőke-befektetések azok a külföldi befektetések, amelyekre teljesül, hogy egy ország rezidens befektetője egy másik ország rezidens vállalatában² való tartós érdekeltség megszerzésére törekszik. A közvetlentőke-befektetések kategóriájában kerülnek elszámolásra a 10% vagy annál nagyobb szavazati joggal rendelkező nem-rezidens befektetők hazai társaságokban lévő részvény és egyéb részesedései, valamint adósság típusú befektetései³. Ezen kívül itt mutatják ki a végső befektető irányítása alatt álló, ugyanazon vállalatcsoportba tartozó társvállalatokkal szembeni követeléseket és tartozásokat is.

Magyarországra 2020 óta több mint 10 000 Mrd Ft-összegű nettó közvetlentőke-befektetés áramlott, amelynek legnagyobb része (mintegy kétharmada) az újrabefektetett jövedelmekből származott. Az újrabefektetett jövedelem a (fizetési mérlegben szereplő, korrigált) adózott eredményből a (korrigált) osztalék kivonásával kapott érték, amely tehát a vállalatnál marad. Ezzel 2024 II. negyedévének végére a külföldi közvetlentőke-befektetések állománya elérte a 42 000 Mrd Ft-ot (azaz kb. 107 Mrd eurót), melynek túlnyomó többsége (84%-a) részesedés típusú⁴ instrumentum. A nemzetgazdasági ágak szerinti bontást vizsgálva legnagyobb mértékben a feldolgozóipar részesedése növekedett külföldi közvetlentőke-befektetések állományán belül (21,4%-ról 46,1%-ra) 2013 és 2022 között. (A közvetlentőke-befektetések alakulásáról részletesebben lásd az 13.1. mellékletet).

Az FDI definíciójából következően nem minden külföldi közvetlentőke-befektetés eredményez „tényleges”, fizikailag megvalósuló beruházást, vagyis – a statisztikákban is megjelenő – állóeszköz-felhalmozást. Tekintettel az elemzés fókuszára, a **továbbiakban az új tárgyi eszköz beszerzésével járó beruházásokra** (a továbbiakban: *külföldi működőtőke beruházás* vagy *külföldiek hazai beruházásai*) **fókuszálunk**. Ezek jellemzően zöldmezős vagy barnamezős beruházások, valamint gépek/berendezések, szellemi tulajdont képező termékek beszerzését jelentik.

A külföldi vállalatok magas beruházási aktivitását elősegíti, hogy az elmúlt évtizedben a Kormány hangsúlyos befektetés-ösztönző politikával támogatta a külföldi működőtőke beruházásokat. A hazai támogatási rendszer sokrétű: számos program, módszer él egymás mellett, Európai Unió és hazai forrásokhoz, kedvezményes hitelhez, adókedvezményhez, állami garanciához, vissza nem térítendő támogatásokhoz is hozzájuthatnak a beruházó vállalatok, valamint közpénzből megvalósított infrastruktúra-fejlesztések is elősegítik a vállalatok beruházásait.

² A külföldi közvetlentőke-befektetéssel működő vállalkozás olyan jogi személyiségű vagy jogi személyiség nélküli vállalat, amelyben egy másik gazdaságban rezidens befektető jogi személyiségű vállalat esetén a törzsrészvények vagy szavazati jogok legalább 10%-ával, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező vállalat esetén ennek megfelelő részesedéssel rendelkezik.

³ Jellemzően a vállalatcsoporton belüli hiteket tartalmazza, de itt jelennek meg az osztalékfizetéshez kapcsolódó tartozások és követelések, elszámolási és cash-pool számlák, és egyéb, vállalatcsoporton belüli hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok is.

⁴ Részvény, egyéb részesedés és újrabefektetett jövedelem

Részlet a HIPA katalógusából (2022):

Az új beruházások és a K+F tekintetében az adókedvezmények széles skálája áll rendelkezésre. Magyarország adómentességet biztosít a holdingstruktúrákra, a részvények és a szellemi tulajdonból származó tőkenyereség bizonyos feltételek mellett adómentes, a jogdíjjövedelmekre pedig 50%-os adókedvezményt lehet alkalmazni. Nincs forrásadó a magyar vállalat által külföldi vállalatnak fizetett osztalékra, kamatra és jogdíjra. Magyarország széles nemzetközi egyezményi hálózattal rendelkezik, több mint 80 kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt kötött.

A magyar kormány a befektetésösztönzés területén prioritásként kezeli az eszközberuházásokat, a K+F projekteket és az üzleti szolgáltató központok létrehozását vagy bővítését. Az egyedi kormánydöntés alapján nyújtott, vissza nem térítendő VIP pénzügyi ösztönző rendszer (210/2014. kormányrendelet alapján) célja a magas hozzáadott értéket képviselő projektek elősegítése Magyarországon.

Mintán sikerült elérni, hogy a magyarországi munkanélküliségi ráta 3,5% alá csökkenjen, az ösztönzőrendszer most a magas hozzáadott értékű munkahelyek létrehozására, a meglévő munkahelyek megtartására és a vállalati termelékenység javítására összpontosít.

A beruházásösztönzés közvetlen eszközei közé elsősorban a vissza nem térítendő pénzügyi támogatások tartoznak, amelyek finanszírozása hazai költségvetési vagy uniós forrásból történik, pályázati rendszer keretében vagy egyedi döntésen alapuló szerződés alapján.

A hazai forrásból származó, vissza nem térítendő támogatások közé tartozik a költségvetésben a Beruházásösztönzési céllelőirányzatból biztosított, egyedi kormánydöntésen alapuló támogatás (EKD támogatás⁵). A Beruházásösztönzési céllelőirányzat (BC)⁶ a Kormány stratégiai beruházáspolitikájának egyik fontos eszköze, az ebből nyújtott támogatások elsődleges célja a működőtőke-beáramlás szempontjából meghatározó nemzetgazdasági jelentőségű nagyberuházási projektek Magyarországon történő megvalósításának elősegítése, a K+F projektek, technológiaintenzív beruházások támogatása, valamint a munkahelyteremtés és -megtartás ösztönzése.⁷ A BC felhasználásának szabályait a beruházás ösztönzési céllelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet (EKD-rendelet) tartalmazza.

Az EKD támogatás szerepe jelentős. Ezt mutatja például, hogy 2020 és 2023 között a központi kormányzat által – a háztartásokon kívüli szereplőknek – nyújtott beruházási támogatások⁸ kb. ötödével megegyező nagyságú⁹ volt az egyedi kormánydöntés alapján nyújtott támogatás (lásd 1. ábra).

⁵ angolul: VIP investment cash grant (HIPA tájékoztató alapján)

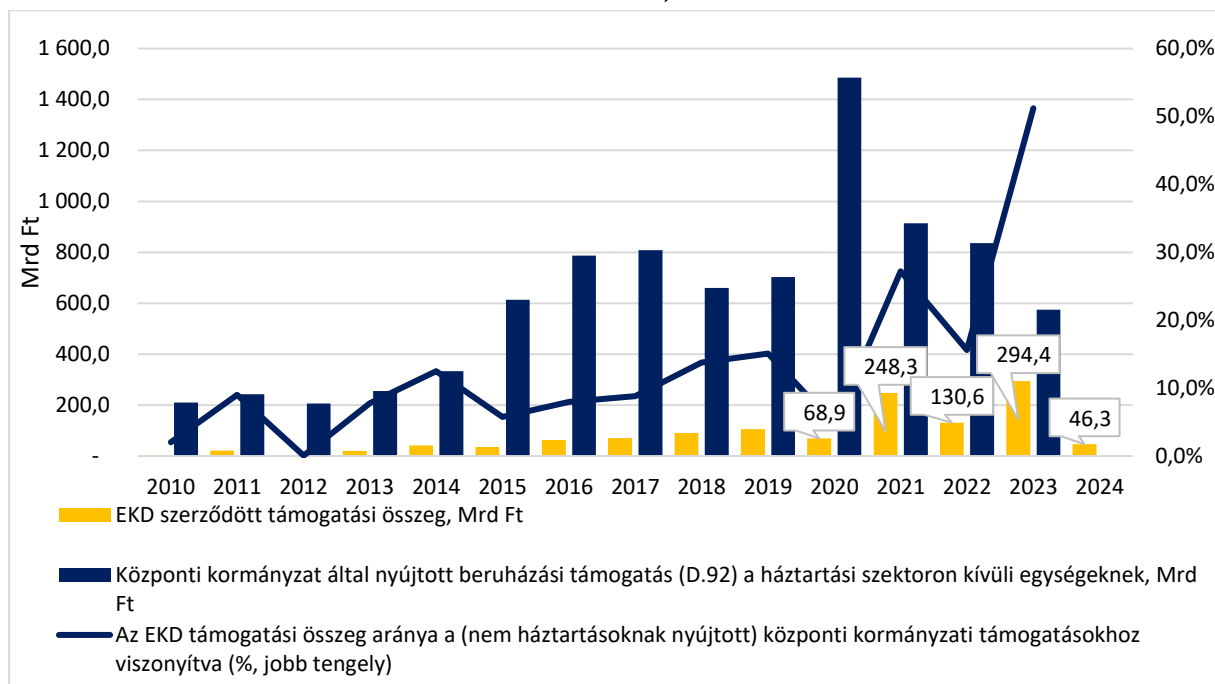
⁶ Külgazdasági és Külügyminisztérium fejezetén belüli, fejezeti kezelésű előirányzat. Az ÁSZ 2019. évi elemzésében megállapította, hogy a kormányzat 2010-2017. között a beruházásösztönzéshez a szükséges költségvetési forrásokat alapvetően a beruházásösztönzési céllelőirányzatból biztosította (https://www.asz.hu/dokumentumok/allami_befektetes_ostonzes20191010.pdf)

⁷ Megjegyzendő, hogy az előirányzatból hazai cégek is támogathatóak.

⁸ A központi kormányzat által nyújtott beruházási támogatások (A statisztikai kódja (ESA-kód): D.92) összege átlagosan 1 400 Mrd Ft körül alakult éves szinten, 2020 és 2023 között (KSH STADAT 21.1.1.17). A támogatások kb. kétharmada a háztartásokon kívüli szereplők felé irányult.

⁹ 2020 és 2023 közötti adatok alapján

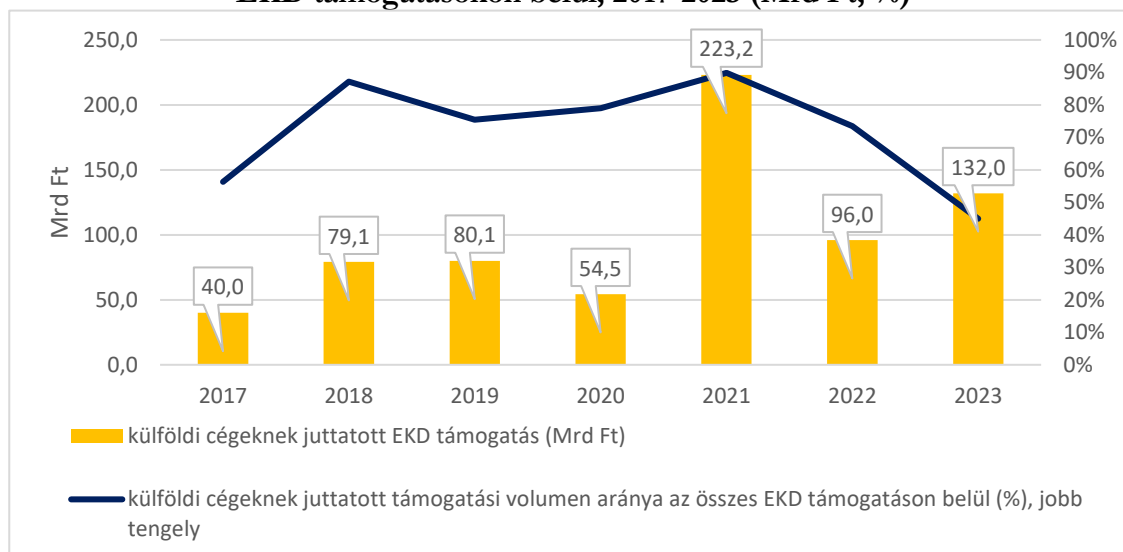
1. ábra Az egyedi kormánydöntéssel nyújtott támogatások és a kormányzat által (nem a háztartásoknak) nyújtott beruházási támogatások alakulása, 2017-2024 (Mrd Ft és százalék)



Forrás: KSH STADAT 21.1.1.17, 21.1.1.32 és az EDT nyilvános adatai alapján saját számítás és szerkesztés.
letöltés: 2025. 02. 14.

A 2017-2023. évek között nyújtott EKD támogatások kb. 70%-a külföldi relációjú cégekhez került (2. ábra). 2021-ben kimagasló volt mind a támogatási volumen (223,2 Mrd Ft), mind a külföldi cégekhez kerülő támogatás aránya (90%).

2. ábra Külföldi relációjú vállalatok EKD támogatásainak volumene és aránya a teljes EKD támogatásokon belül, 2017-2023 (Mrd Ft, %)



Forrás: <https://kormany.hu/publicapi/document-library/szerzodesek-megallapodasok/download>, letöltés: 2024. szeptember 13. A feltüntetett év a szerződés megkötésének éve. A támogatási volumen a támogatási döntésben szereplő összeg.

Az EKD rendszer bevezetése óta számos cég több alkalommal is részesült támogatásban (pl. Bosch, Audi, Continental, Mercedes, Hankook). A legmagasabb támogatási összeg (76,4 Mrd Ft) az SK On Hungary iváncsai akkumulátorgyárának létrehozásához (592,6 Mrd Ft beruházási volumen) kapcsolódott. A teljes EKD volumen kb. 45%-át a stratégiai partnereknek juttatott támogatások teszik ki (ezek azok a vállalatok, amelyek stratégiai megállapodást kötöttek a kormánnyal, összesen 96 ilyen megállapodás létezik jelenleg¹⁰). A stratégiai partnerek többsége jellemzően többször is kapott EKD támogatást. 2021-től egyre nagyobb súlyt tesznek ki a kedvezményezettek között a hazai vállalatok, 2023-ban az EKD támogatások több mint felét már nem külföldi cégek kapták.

Az EKD támogatásokon túl az állam egyéb konkrét támogatási program keretein belül is nyújtott támogatásokat; ilyen volt pl. a járványidőszakban bevezetett, és az EKD támogatások nagyságrendjével összemérhető Versenyképesség-növelő Támogatási Program (VNT).

¹⁰ <https://kormany.hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminisztium/strategiai-partnersegi-megallapodasok>, 2025. 02. 27.

6. A BERUHÁZÁSTÁMOGATÁS STRATÉGIAI KÖRNYEZETE

A beruházások ösztönzésének, azon belül a külföldi működőtőke beruházások támogatásának stratégiai szintű irányait alapvetően az aktuális iparstratégiák, ágazati stratégiák kell, hogy kijelöljék.

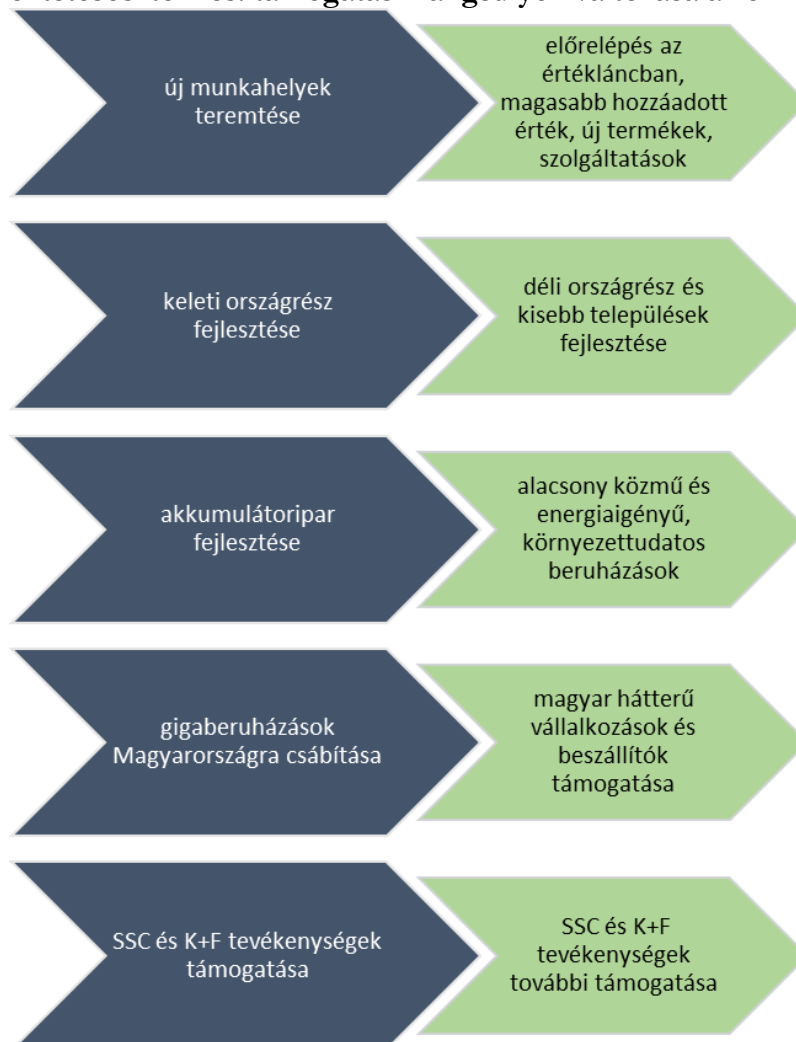
A 2016 februárjában elfogadott **Irinyi Terv** (az újraiparosítás stratégiája) 2020-ig jelölte ki a magyar ipar fejlesztésének fő irányait. Fő céljává vált az ipari termelés arányának növelése a nemzetgazdaságon belül elsősorban a feldolgozóipar szerepének újraértékelésével, az üzleti környezet fejlesztésével és nemzetgazdaság szempontjából meghatározónak tartott szektorok erősítésével. A stratégia ezzel párhuzamosan csökkenteni kívánta az ipar egyoldalú függését a járműgyártástól és a hozzá kapcsolódó beszállítói iparágaktól, illetve a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés biztosítása érdekében a többi ágazat megerősítését tervezte. A Kormány célja volt, hogy minél több magyar vállalkozás tudjon versenyképes saját terméket, a fogyasztókhoz közvetlenül eljutó végterméket előállítani, illetve a létrejövő beszállítói láncokhoz minél több hazai kis- és középvállalkozás tudjon csatlakozni. Az iparstratégia célul tűzte ki többek között a hazai ipar versenyképességének növelését, magasabb hozzáadott értékű termelését, az energia- és anyaghatékony termelési módok elterjedését, a kevésbé iparosodott körzetekben új vállalkozások és munkahelyek teremtését.

A beruházástámogatás tekintetében a jelenleg hatályos, meghatározó dokumentum Magyarország 2024-2030 közötti időszakra vonatkozó iparstratégiája, amelyet a Kormány 2024 márciusában fogadott el **Versenyképességi Stratégia** megnevezéssel. A dokumentum elkészítése során elsőszámú vezérelv volt, hogy a stratégia a gazdasági szereplők stratégiája legyen, így az a vállalatok javaslataira épül. A Versenyképességi Stratégia szintén a feldolgozóipar súlyát kívánja növelni a gazdaságban – ezt főképp a munkatermelékenység növekedésével, magas beruházási rátával, magasabb hozzáadott értékű munkahelyek létrehozásával tervezi megvalósítani. A külföldről érkező ipari beruházásokat a termelékeny, magas hozzáadott értékű szektorok és tevékenységek irányába tartja szükségesnek terelni. Rögzíti, hogy az ipari beruházások esetében törekedni kell a Tudományos és Innovációs Parkokkal, a Nemzeti Laboratóriumokkal, a Magyar Kutatási Hálózattal (Hungarian Research Network, HUN-REN), a felsőoktatási, szakképzési és felnőttképzési intézményekkel történő összekapcsolásra. Az ipartámogatási forrásokat azon megyék irányába szükséges terelni, ahol jelenleg az ipari termelés kevésbé meghatározó jelentőségű. Az ipari beruházások megvalósítási helyszíneinek kiválasztásánál a barnamezős területeket és az ipari parkokat kell előnyben részesíteni, ehhez a barnamezős területek és az ipari parkok adatbázisát aktualizálni szükséges. A Versenyképességi Stratégia kimondja, hogy minden ipari érintettségű jogalkotási és támogatási tárgyú kormányzati intézkedés (előterjesztés) vonatkozásában el kell végezni egy iparstratégiai hatáselemzést, egy „meghatározott szempontrendszer” alapján (azonban ezt a szempontrendszert a továbbiakban nem részletezi).

A HIPA a **befektetésösztönzés új irányairól szóló, 2024-ben készített kormányjelentése** (HIPA, 2024) szerint a beruházásösztönzési politika célja a magasabb hozzáadott értékszint elérése, a nemzetközi termelési értékláncokban történő előrelépés, az ipar mellett a szolgáltatások és a kutatás-fejlesztés fokozott erősítése kell legyen. Elő kell segíteni azon beruházások létrejöttét, amelyek esetében új termék gyártása vagy új szolgáltatás nyújtása valósul meg. Fontos, hogy a külföldi működőtőke beruházások ne jelentsenek egyenlőtlen versenyt a meglévő magyar vállalkozások számára. Továbbra is kiemelt jelentőségű az országos egyenlőtlenségek csökkentése, az ország kevésbé fejlett déli területei, valamint a kisebb települések fejlesztése. Emellett a sikeres kínai, japán, koreai eredetű beruházások mellett szükséges a hagyományos kereskedelmi partnereinktől érkező működőtőke szintjének fenntartása is, minőségi német, amerikai, osztrák, francia, olasz és egyéb európai vállalatok támogatása révén. A magyar közepes és nagyvállalatok fejlesztése és támogatása is indokolt annak érdekében, hogy tovább erősödjön az exportképes, minőségi termékek és szolgáltatások előállítására képes hazai tulajdonú vállalati ökoszisztéma, és a

tevékenység révén megtermelt nyereség így teljes egészében az országban kerüljön újrabefektetésre. A befektetésösztönzés irányainak fentiekben bemutatott, jelenleg is zajló változásáról a 3. ábra nyújt áttekintést.

3. ábra Befektetésösztönzés: támogatási hangsúlyok változása az elmúlt öt évben



Forrás: HIPA prezentáció, 2024. június 19.

A fenti iparstratégiákon túl számos ágazati stratégia (pl. Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia 2030, Élelmiszeripari Stratégia, Hazai Elektromobilitási Stratégia (Jedlik Ányos Terv 2.0) stb.), valamint horizontális stratégia (mint pl. A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019–2030, Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia, Magyarország Nemzeti Digitalizációs Stratégiája 2022–2030, Magyarország Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiája, 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program stb.) fogalmaz meg olyan célokat, amely a támogatási prioritások, illetve szempontok meghatározását segíthetik.

A hazai befektetésösztönzési rendszer – a globális tendenciákkal összhangban – folyamatosan módosult; 2019 végétől kezdve¹¹ mind logikájában, mind részleteiben átalakult; Józsa (2024), HIPA

¹¹ Elemzésünk szempontjából a 2020 utáni időszak változásai, finomhangolása releváns.

(2024). Míg korábban a munkahelyek számának növelése volt a prioritás¹², jelenleg az ösztönzőrendszer a magas hozzáadott értékű munkahelyek létrehozására, a meglévő munkahelyek megtartására és a vállalati termelékenység javítására összpontosít. Ez megmutatkozott például abban, hogy a magas foglalkoztatottsági szint miatt az új munkahelyteremtés mint belépési feltétel több egyedi készpénztámogatási rendszerben megszűnt¹³ (egyes konstrukciókban¹⁴ továbbra is kötelező lehet, de a létszámminimum jelentősen csökkent). A magasabb hozzáadott értékű termelés felé való elmozdulás igényét jelzi az, hogy megindultak a képzési támogatások, valamint a – magas hozzáadott értékű szolgáltatást nyújtó – regionális szolgáltatóközpontok támogatási feltételei kedvezőbbek lettek. A külső sokkokra válaszul (járvány, háború, energiaválság) új támogatási jogcímek jelentek meg (megújuló energiatermelési kiegészítő beruházás támogatása, a járványidőszakban megjelenő versenyképesség-növelő támogatási programok, 2022-től az energiaválság hatásainak kompenzálására szolgáló Gyármentő Program). Olyan beruházások támogatása vált hangsúlyosabbá, amelyek törekednek a karbonsemlegességre, az ökológiai lábnyomuk csökkentésére, a megújuló energia használatára. Összességében az új munkahelyteremtési minimumértékek, a beruházási volumenek, a kötelező garanciák, a bázis foglalkoztatási számok fenntartása, valamint a területi hatály folyamatos enyhítése jellemezte az elemzett időszakot, miközben egyéb prioritások – hozzáadott érték, energiahatékonyság, hazai ökoszisztémához való illeszkedés – egyre nagyobb hangsúlyt kaptak.

¹² Az ÁSZ 2019. évi elemzése erre vonatkozóan megállapította, hogy „a munkahelyteremtési cél annak ellenére prioritást élvezett még 2017-ben is, hogy a munkanélküliség jelentősen csökkent és bizonyos iparágakban munkaerőhiány jelentkezett. A munkaerőpiac jelentős átalakulása nem indokolja az egyedi munkahelyteremtés közpénzből való további támogatását, ehelyett a tudásintenzív, magas hozzáadott értékkel bíró ipari és szolgáltatási területek támogatásával lehetne kezelni az egyes területeken jelentkező munkaerőhiányból és növekvő munkaerőköltségekből adódó nehézségeket.”

¹³ 2019. október 1-től

¹⁴ például a regionális szolgáltatóközpont létrehozására, bővítésére irányuló beruházás esetén

7. BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOK ÉS AZ UNIÓS JOG

Az állami támogatások szabályozásának jogalapját az EU Alapszerződése, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107–109. cikkei jelentik, amelyek egyrészt meghatározzák az állami támogatás fogalmát, másrészt rögzítik az állami támogatás tilalmának főszabályát és a tilalom alóli kivételeket. A kivételek között az EUMSZ két tipikus esetkört határoz meg, az összeegyeztető és az összeegyeztethetőnek tekinthető kivételeket. Míg az összeegyeztethető támogatások esetében a Bizottság kizárólag a feltételek fennállását vizsgálhatja, addig az összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások esetében (EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése) a támogatások értékelése főszabályként egyedileg is megtörténik. Az összeegyeztethető kivételek kivételes esetben kerülhetnek alkalmazásra (legtöbb esetben a természeti katasztrófára való hivatkozással), így a legtöbb esetben állami támogatásra jogalapot az összeegyeztethetőnek tekinthető kivételek jelentenek.

Regionális beruházási támogatások esetében rendszerint az EUMSZ-ben szabályozott két összeegyeztethetőnek tekinthető kategóriára hivatkozással ítélik meg a támogatásokat, nevezetesen:

- az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság;
- az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben¹⁵.

Általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatás

A Bizottság 651/2014/EU rendelete (Általános csoportmentességi rendelet¹⁶) további kivételi lehetőségeket biztosít. Az általános csoportmentességi rendelet alapján abban az esetben nyújtható támogatás, ha a támogatás nyújtása a bizottsági rendeletben foglalt általános feltételeknek és a támogatási kategóriára irányadó különös feltételeknek maradéktalanul megfelel. A regionális beruházási támogatással kapcsolatosan az alábbi általános és különös feltételeket támasztja a rendelet¹⁷ a támogatás nyújtásra:

- a támogatás értéke a bejelentési határérték alatt van,
- a támogatás ösztönző hatással bír,
- a támogatás átlátható,
- a támogatási intenzitás és elszámolható költségek során valamennyi költségek figyelembe vesznek,
- a támogatáshalmaz megfelelően figyelembevételre került, valamint
- a tagállam eleget tesz közzétételi és információs kötelezettségének.

A legtöbb esetben a bejelentési határértéket kell megvizsgálni annak eldöntésére, hogy egy támogatás esetén alkalmazható-e az általános csoportmentességi rendelet. Az egyes bejelentési határértékeket az uniós szabályok rögzítik, de a hazai jogrendszerbe is átültetésre kerültek.

¹⁵ A regionális támogatásokra vonatkozóan két eltérő eljárásrend alapján lehet engedélyezni a támogatást: Általános csoportmentességi rendelet (a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet); A Bizottság regionális állami támogatásokról szóló közleménye (2021/C 153/01 Iránymutatás) (Iránymutatás) alapján.

¹⁶ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról

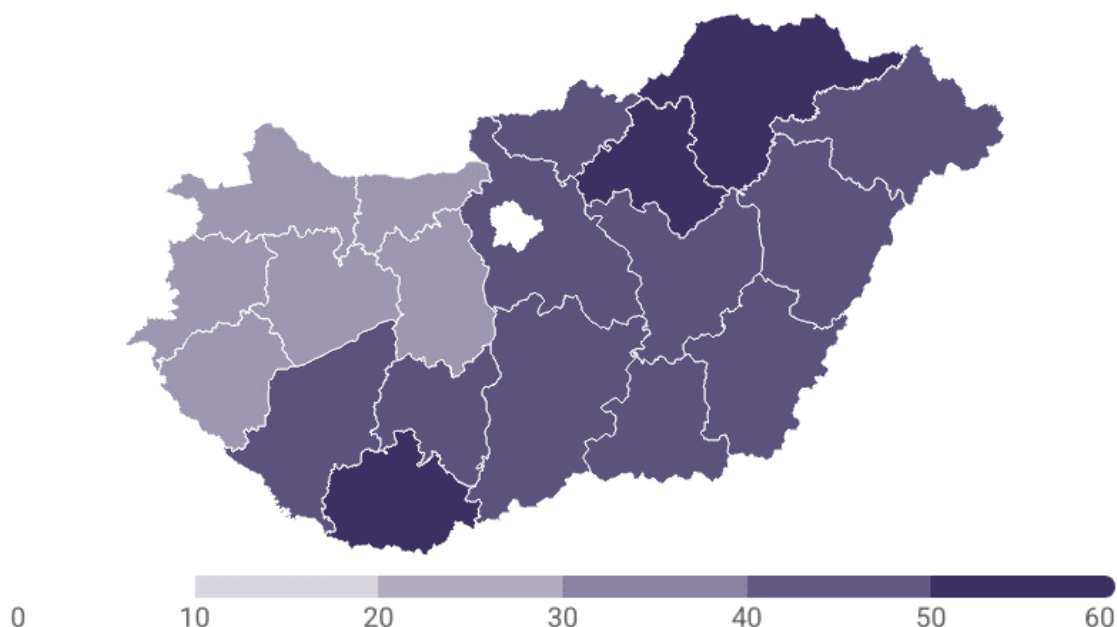
¹⁷ 651/2014/EU rendelet I. fejezet

Mindezek alapján az általános csoportmentességi rendelet szerint nyújtható maximális beruházási támogatás¹⁸:

- 24,75 millió eurónak megfelelő forintösszeg, ha a maximális regionális támogatási intenzitás 30%;
- a 41,25 millió eurónak megfelelő forintösszeg, ha a maximális regionális támogatási intenzitás 50%;
- a 49,5 millió eurónak megfelelő forintösszeg, ha a maximális regionális támogatási intenzitás 60%.

Az egyes támogatási intenzitásokat a támogatni kívánt vállalat méretkategóriája és a beruházási helyszíne együttesen határozza meg. A 2023. május 12-i bizottsági határozattal elfogadott regionális térképet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet tartalmazza. A támogatási intenzitás ezek alapján 30%¹⁹, 50%²⁰ vagy 60%²¹ lehet (lásd 4. ábra). A támogatási intenzitás a kisvállalkozások és középvállalkozások között megemelhetőek.

4. ábra Regionális támogatás jogcímen nyújtható maximális támogatási intenzitás nagyvállalatoknál (2023. augusztus 4-től)



Forrás: 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, ÁSZ szerkesztés

Bizottsági közlemény alapján nyújtott támogatás

Amennyiben a támogatás szándéka túlterjeszkedik az általános csoportmentességi rendelet hatályán, úgy a támogatás nyújtásának szándékát előzetesen be kell jelenteni az Európai Bizottság részére. A bejelentési értékhatárokkal összhangban amennyiben a regionális beruházási támogatás alapjául szolgáló beruházás eléri a 110 millió eurót, úgy minden esetben kizárólag a bizottsági közleményre hivatkozva lehet a támogatás nyújtását kérni. Az alacsonyabb támogatási intenzitással

¹⁸ a 2021–2027 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 638/2023. (XII. 28.) Korm. rendelet 20.§

¹⁹ Fejér, Veszprém, Komárom-Esztergom, Győr-Moson-Sopron, Zala és Vas vármegyékben

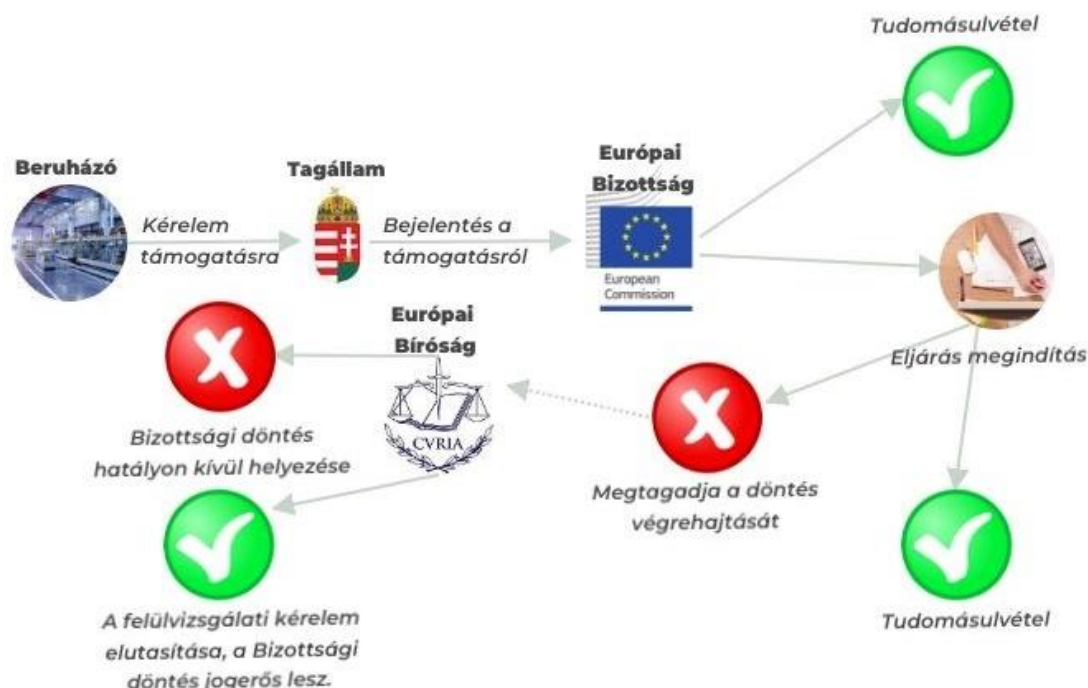
²⁰ Bács-Kiskun, Csongrád-Csanád, Békés, Somogy, Tolna, Észak-Alföld, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Pest vármegyékben

²¹ Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves vármegyékben

rendelkező régiókban már alacsonyabb összeg esetén is szükséges lehet a támogatás nyújtásának bejelentése.

A támogatás nyújtásának jóváhagyási folyamatát az 5. ábra mutatja be sematikusán. A tagállamnak a Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell a támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Amennyiben a Bizottság megítélése szerint a támogatási szándék nem egyeztethető össze a belső piaccal, akkor eljárást indít. Amíg az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre. A Bizottság az eljárás során elsőként felhívja az érintett feleket észrevételeik megtételére, majd megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal vagy sem. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a tagállam visszaélészerűen, vagy a belső piaccal ellentétesen kívánja a támogatást nyújtani, a tagállam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani. A határidő lejártát követően bármely ügben érintett tagállam vagy a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

5. ábra Támogatás nyújtásának jóváhagyása



Forrás: EUMSZ alapján ÁSZ szerkesztés

A bizottsági közlemény a támogatások nyújtására vonatkozóan az általános csoportmentességi rendelethez hasonlóan számtalan kritériumot támaszt:

- a támogatás hozzájárul a regionális fejlődéshez és kohézióhoz
- az intézkedés célja a térségek gazdasági fejlődésének előmozdítása vagy a térségek fejlesztésének elősegítése
- ösztönző hatás
- az állami beavatkozás szükségessége
- a javasolt támogatási intézkedésnek megfelelő szakpolitikai eszköznek kell lennie célkitűzésének eléréséhez
- a támogatás arányos

- a pozitív hatásoknak ellensúlyozniuk kell a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait
- a támogatás átlátható
- a bizottsági közlemény a támogatás közlemény főszabályként deklarálja, hogy a nagyvállalkozásoknak²² a beruházásokhoz nyújtott regionális támogatás a Szerződés alapján főszabályként nem tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, kivéve, ha azt olyan induló beruházáshoz nyújtják, amely az említett térségekben új tevékenységeket eredményez, a bizottsági közleménnyel rögzített kritériumokkal összhangban vannak.

Az EKD támogatások és az Uniós szabályok

Az EKD rendelet biztosítja a támogatások összhangját az EU jogrendjével. A legjellemzőbb támogatási kategóriának az EKD támogatásoknál a regionális beruházási támogatásokat tekinthetjük. Ezen támogatásokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontjában foglaltakra hivatkozva nyújtják. Az EKD rendelet ennek mentén a regionális beruházási támogatások esetén lehetővé teszi, mind az általános csoportmentességi rendelet, mind a Bizottsági Közlemény alapján nyújtott regionális beruházási támogatás nyújtását is (EKD rendelet 2.§ (1) bekezdés). A két eltérő eljárásrend lényegi különbségét ebben az esetben is az adja meg, hogy míg az általános csoportmentességi rendelet keretein belül nyújtott regionális támogatás nem tartozik egyedi bejelentési kötelezettség hatálya alá, addig a Bizottsági Közlemény értelmében ezen kötelezettség fennáll. A regionális beruházási támogatás mellé, olyan egyéb speciális jogcímek is beillesztésre kerültek, melyek eltérő cél érvényesülése érdekében biztosítják a támogatás nyújtásának lehetőségét, így különösen:

- Az általános csoportmentességi rendelet szerint vett megújuló energia támogatására irányuló beruházás, képzési támogatás, K+F támogatás
- „Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret” című, 2023. március 17-i, 2023/C 101/03. számú Bizottsági Közlemény szerint vett nulla nettó kibocsátási célt szolgáló gazdaságra való átállás szempontjából stratégiai jelentőségű ágazatokban történő gyorsított beruházásokhoz nyújtott támogatás (EKD rendelet 2.§ (1) bekezdés).

Esettanulmányok alapjául szolgáló támogatási döntések és a támogatás jogalapja

Az elemzés során kiválasztott esettanulmányok alapjául szolgáló támogatási döntések mindegyike regionális beruházási támogatásnak minősül. Az alkalmazott eljárás a támogatási összeghez és a támogatási intenzitáshoz idomult. A Samsung SDI Magyarország Gyártó és Értékesítő Zrt. és a GKN Automotive Hungary Kft. (korábban Rubin NewCo 2021 Kft.) esetében kizárólag a Bizottsági Közlemény mentén volt és lett volna lehetőség a támogatás nyújtásának biztosítására. Ezen esetekben az uniós jogszabályoknak megfelelően sor került az Európai Bizottság előzetes engedélyének megkérésére is.

Az Európai Bizottság a GKN Automotive Kft. regionális eszközalapú beruházás támogatását nem engedélyezte; az erre vonatkozó összefoglalót az 1. sz. keretes írás tartalmazza, a részletes folyamatát a 6. ábra mutatja be.

²²Nagyvállalkozásnak minősül a 651/2014 EU rendelet alapján azon vállalkozás, aki 250-nél több személyt foglalkoztató vállalkozás vagy árbevétele az 50 millió EUR-t, míg mérlegfőösszegük a 43 millió EUR-t meghaladja.

1. sz. keretes írás

A GKN Automotive Kft. beruházásának támogatásáról szóló bizottsági döntés háttere

Magyarország 2021-ben bejelentette a Bizottságnak, hogy 43,76 millió EUR összegű állami támogatást kíván nyújtani a Rubin NewCo Kft. (jelenleg GKN Automotive Kft.) részére egy Felsőzsolcán megépíteni kívánt új gépjárműalkatrész-gyárhoz. A vállalkozás közvetetten a Melrose Industries PLC, brit repülőgépgyártó vállalat, 100 %-os tulajdonában áll. A készpénztámogatás azért esett egyedi bejelentési kötelezettség alá, mert meghaladta az általános csoportmentességi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott bejelentési határértéket. A bejelentést követően a Bizottság szolgálatai, a magyar hatóságok és a GKN Automotive Kft. képviselői között több virtuális találkozóra, valamint kiegészítő információ nyújtására is sor került. A Bizottság jelezte, hogy összeségében a projekt az előzetes értékelések alapján elősegíti a gazdasági fejlődést és a foglalkoztatást az EU egy kedvezőtlenebb helyzetű régiójában. Ennek ellenére kétségei voltak azzal kapcsolatban, hogy a támogatás megfelel-e az iránymutatásban foglalt feltételeknek. Emiatt 2022. októberében értesítette a tagállamot, hogy előzetes jóváhagyás helyett részletes vizsgálatot fog lefolytatni a támogatás nyújtásának EU joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Ezzel párhuzamosan a gyár építése megkezdődött és 2023. második félévben már megkezdte a termelést.

A részletes vizsgálat során a Bizottság különösen azt vizsgálta, hogy a támogatás nyújtásával megvalósul-e a Bizottsági Közleményben követelményként támasztott ösztönző hatás. A Bizottsági közlemény ösztönző hatásnak két forgatókönyvet tekint nevezetesen: (1) ha a támogatási döntés nélkül a beruházás nem, vagy csak korlátozott mértékben valósulna meg, (2) a beruházás az EGT-n belül sehol nem valósulna meg. A támogatás nyújtásának ezzel összefüggésben kell a vállalkozás magatartását megváltoztatnia, hogy kifejtse az érdemi ösztönző hatást. Az eljárás során Magyarország arra hivatkozott, hogy a pozitív döntés hiányában a beruházás Törökországban valósult volna meg (2. forgatókönyv szerinti eshetőség). A Bizottság a fenti érvelést azonban nem tartotta megalapozottnak és bizonyítottnak, ezért megalapozatlan volt a szükségességi feltétel is, hogy a támogatás ösztönző hatással bírt volna. A megalapozatlanság ellen szolt, hogy már 2019-ben megszületett a MELROSE csoport (a GKN Automotive Kft. 100%-os tulajdonosa) által az előzetes országértékelés, mely hét érdeklődésre számot tartó országot azonosított be, illetve értékelt és Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát sorolta az élre, azzal, hogy Törökországot a politikai országhoz kockázat miatt kizárta. Ezt követően egyéves helyszínikiválasztási elemzés vette kezdetét, melyek alapján a MELROSE csoport 2020. decemberében a beruházási projektre vonatkozó tőkekiadási kérelem jóváhagyásával a magyarországi beruházás mellett döntött. A fentiekkel összefüggésben az Európai Bizottság vitatta azt az álláspontot, hogy a GKN Automotive Kft.-nek kellő felhatalmazása és döntési szabadsága lett volna arra nézve, hogy megváltoztassa a tulajdonosi döntést. Ennek alátámasztására használt fel, egy a GKN Automotive Kft.-nek 2020. augusztus 12-i vezető testületi üléséről készült feljegyzést és az ülés előkészítő dokumentumot, amelyek következő lépésként azonosítják be a területkiválasztás MELROSE általi jóváhagyását. A törökországi beruházás lehetőségét a Bizottság hipotetikusnak tekintette, tekintettel arra az e-mail-re is, melyben a HIPA azt írja a GKN Automotive Kft.-nek azt írja, hogy: „bizonyítanunk kell, hogy nincs ok-okozati összefüggés az esetleges állami támogatás és egy EGT-országban folytatott tevékenység megszüntetése között”. Ez az email bizonyította azt, hogy a kedvezményezett tisztában volt azzal a ténnyel, hogy a regionális támogatásra való jogosultságához be kell nyújtania a beruházási projektre vonatkozó 2. eset szerint vett forgatókönyvet is (Törökország).

A fentiekkel összefüggésben a Bizottság álláspontja szerint a kedvezményezett nem vette figyelembe az állami támogatást, amikor úgy döntött, hogy beruházását Magyarországon valósítja meg, továbbá nem állt rendelkezésre elegendő bizonyíték arra, hogy a beruházás más helyszínen valósulna meg.

Erre tekintettel a Bizottság arról rendelkezett, hogy a támogatási döntés nem hajtható végre. A támogatási döntés végrehajtásának megtagadása egyet jelentett azzal, hogy a végleges támogatási döntés értelmében nem lehetett támogatást nyújtani a beruházónak.

Forrás: A Bizottság (EU) 2024/3031 határozata²³

²³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403031

6. ábra A GKN Automotive Kft. támogatásának egyes kiemelt lépései



Forrás: ÁSZ szerkesztés

8. AZ EGYEDI KORMÁNYDÖNTÉSEN ALAPULÓ TÁMOGATÁSOK

Az EKD támogatás a Magyar Kormány egyedi döntése alapján elérhető, vissza nem térítendő készpénztámogatás, mely alapvetően beruházási, munkahelyteremtési, K+F vagy képzési jellegű projekthez nyújtható. A beruházási támogatások lehetnek regionális beruházási támogatások, megújuló energia támogatására irányuló beruházási támogatások, a nulla nettó kibocsátási célt szolgáló gazdaságra való átállás szempontjából stratégiai jelentőségű ágazatokban történő gyorsított beruházásokhoz nyújtott támogatások, illetve kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatások. Az EKD-rendelet alapján nyújtott támogatási jogcímeket az alábbi táblázat foglalja össze.

1. táblázat Az EKD-rendelet alapján nyújtott, a HIPA által jelenleg kezelt támogatási típusok és jogcímek

Támogatási típus, jogcím	Tartalma	Kimeneti feltétel
<i>Eszközalapú EKD-támogatás (regionális támogatás)</i>	A vállalatoknak nyújtott leggyakoribb támogatási jogcím eszközalapú beruházásokhoz. Az eszközberuházáshoz kapcsolódhat megújuló energiatermelésre irányuló kiegészítő beruházási elem.	helyszíntől függően legalább 3/5/10 millió euró elszámolható költség (földterület, építkezés, tárgyi eszközök, immateriális javak), valamint a bértömeg és árbevétel növelése
<i>Regionális szolgáltatóközpontok EKD-támogatása (SSC) (regionális támogatás)</i>	Magas hozzáadott értékű üzleti szolgáltatóközpontoknak (például mérnöki, pénzügyi, K+F központok, de ide tartoznak az ügyfélszolgálatok és raktározás is) nyújtott támogatás, amely esetében az elszámolható költség általában nem tárgyi eszköz alapú, hanem bérköltségalapú.	legalább 25 új munkavállaló ²⁴
<i>Eredményalapú EKD-támogatás²⁵ (EEKD) (regionális támogatás)</i>	A globális minimumadó szabályozás életbe lépésével a társasági adókedvezményt a minimumadó alá tartozó nagyvállalatok már nem érhetik el, számukra került bevezetésre a hasonló jegyeket viselő EEKD támogatás. A támogatás a beruházási időszak után, a cég adózás előtti eredményének függvényében érhető el.	beruházás megvalósítása, valamint a bértömeg és árbevétel növelése vagy munkahelyek számának megtartása/növelése
<i>Profit repatriálásra alapuló támogatás²⁶ (PRP) (regionális támogatás)</i>	a külföldi leányvállalattal is rendelkező magyar vállalatok eszközalapú támogatása	adott összegű osztalékot hazautalása a külföldi leányvállalatától

²⁴ 2023. december 24-től (korábban 50 fő)

²⁵ 2023. december 24-től bevezetett jogcím

²⁶ 2023. december 24-től bevezetett jogcím

Támogatási típus, jogcím	Tartalma	Kimeneti feltétel
K+F támogatás	Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által K+F minősítéssel ellátott projektek működési költség alapú támogatása	a projekt költsége legalább 1 millió euró, legalább 10 új K+F munkahely
Képzési támogatás²⁷	a vállalatok által foglalkoztatott munkavállalók belső vagy külső képzéseinek támogatása	regionális szolgáltató központ létesítés vagy üzemfejlesztés, új/megtartott munkahelyek
Nulla nettó kibocsátási célt szolgáló beruházások támogatása²⁸ (TCTF)	Speciális eszközalapú támogatás, amely révén egyes tevékenységekhez az eszközalapú EKD-támogatásnál magasabb támogatás nyújtható nemzeti hatáskörben. Az érintett tevékenységek listája szűk, ide tartozik az akkumulátorgyártás, napelemgyártás, szélturbina és hőszivattyú gyártása.	beruházás megvalósítása, elérhető legkorszerűbb termelési technológia használata
Gyármentő program (korlátozott összegű támogatás²⁹), inaktív	döntően magyar vállalatok energiahatékonysági és megújuló energia termelő beruházásainak támogatása (inaktív jogcím, 2022-2024. között került sor a támogatásai szerződések megkötésére)	energiahatékonysági és energiatermelő beruházás megvalósítása, létszámtartás

Forrás: HIPA adatszolgáltatás (Támogatási Igazgatóság Onboarding képzési anyag, beszámoló) és az EKD-rendelet alapján ASZ szerkesztés

A beruházásokat támogató egyedi kormánydöntések meghozatalának eljárására a beruházás-ösztönzési célú irányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet (EKD-rendelet) szabályai irányadóak. Az eljárási szabályokat a 23/2018. (X. 11.) KKM utasítás (EKD-utasítás) tartalmazza.

A támogatás odaítélése

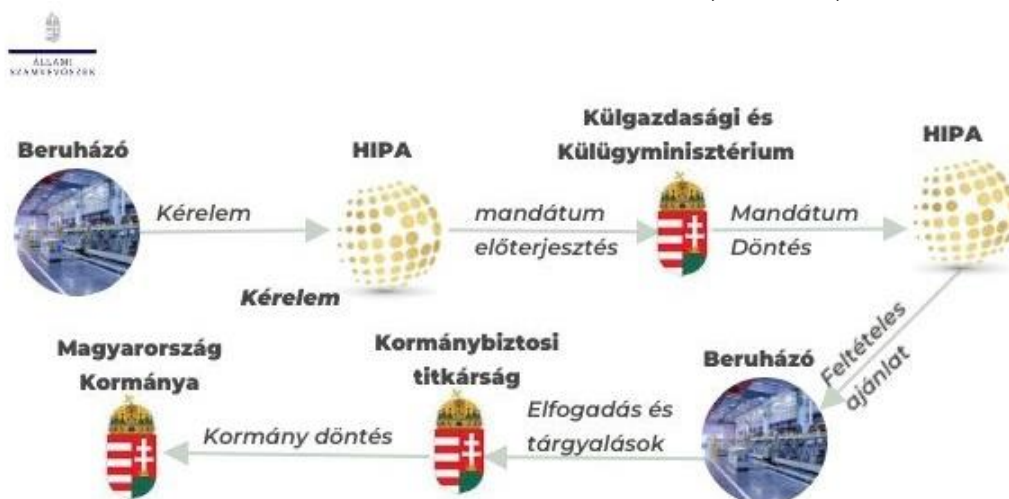
Az EKD támogatás odaítélése több lépésből álló folyamat, amelyben a lebonyolító szervezet a HIPA Nemzeti Befektetési Ügynökség Nonprofit Zrt, a támogató a beruházásösztönzési célú irányzatot tartalmazó központi költségvetési fejezetet irányító miniszter (külgazdasági és külügyminiszter). A beruházó által benyújtott támogatási kérelem értékelését követően, a támogató vizsgálata és eredményes mandátumdöntése esetén születhet meg a feltételes döntés. Ezt ajánlatként küldik meg a beruházó részére elfogadásra. Az ajánlat elfogadása után kerülhet sor a kormányzati jóváhagyásra (7. ábra).

²⁷ 2020. október 22-től bevezetett jogcím

²⁸ 2023. augusztus 4-től bevezetett jogcím

²⁹ 2022. október 27-től hatályos jogcím. A támogatás Magyarországon székhellyel, fiókteleppel, vagy telephellyel rendelkező olyan nagyvállalkozásnak minősülő gazdasági társaság részére nyújtható, amely a regisztrációkor legalább egy lezárt üzleti évvel rendelkezik, és érintett az Ukrajna elleni orosz agresszió, a bevezetett szankciók vagy a válaszként hozott megtorló ellenintézkedések által.

7. ábra Az EKD döntések eljárásrendje



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Mi a helyzet akkor, ha a támogatott nem tesz eleget a támogatási szerződésben foglalt kötelezettségeknek?

Ha a támogatott nem teljesíti a támogatási szerződésben vállalt többletlétszámra, felsőfokú végzettséggel rendelkezők többletlétszámára, többlet árbevételre, vagy a többlet bértömegre vonatkozó kötelezettséget, a felek elsődlegesen tárgyalás útján rendezik és a jóhiszeműség elvét szem előtt tartva módosíthatják a szerződést. Amennyiben a felek a szerződés módosításban nem tudnak megállapodni, úgy a HIPA szankciókat alkalmazhat, melyek mértékét és típusát, az egyes vállalatok és azok nem teljesítésének aránya határozza meg. A kötelezettségek teljesítését a támogatott által évente benyújtott monitoringbeszámolók alapján ellenőrzik.

Amennyiben a támogatott az adott évben nem teljesíti a többletlétszámra vagy többlet árbevételre vonatkozó kötelezettségének legalább 75%-át, úgy a támogatást teljes egészében – a jogszabályokban meghatározott kamatokkal együtt – köteles visszafizetni. Amennyiben a 75%-a teljesítésre kerül, úgy az alábbi képlettel határozták meg a visszafizetendő összeg mértékét:

$$0,85 * \frac{\text{Támogatott összeg}}{\text{Monitoring évek száma}} * \frac{\text{Vállalt és tényleges létszám/árbevétel különbsége}}{\text{Vállalt létszám/árbevétel}}$$

A támogatási szerződések nem tartalmaznak, tiltó rendelkezéseket a munkaerő leépítése, vagy a munkavállalók átlagos statisztikai létszámának csökkenése vonatkozásában. A vállalatok akár nagyobb arányú létszámleépítés mellett is teljesíthetik a létszámra vonatkozó kötelezettségeiket. Ennek ellenére a csoportos létszámleépítés esetén a jogszabály főszabályként a támogatási szerződéstől való ellást köti ki. (EKD rendelet 26.§ 2) bekezdés e) pontja)

A többletbértömeg kötelezettségének nem teljesítése esetében a támogatottnak kötbér fizetési kötelezettsége áll fent. A kötbér összege a nemteljesítés arányától függően a támogatás 3-50%.

9. AZ EKD BERUHÁZÁSTÁMOGATÁSI DÖNTÉSEK JOGSZABÁLYBAN ELŐÍRT SZEMPONTJAI

A beruházásokat támogató egyedi kormánydöntések meghozatalának eljárására az EKD-rendelet meghatározza azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén támogatást lehet nyújtani és azokat a szempontokat, amelyeket a döntést megelőzően vizsgálni kell.

Az EKD-rendelet szerint beruházási támogatást csak olyan beruházáshoz lehet nyújtani, amely megfelel a beruházóra és a beruházásra vonatkozó előzetes és kimeneti feltételeknek, illetve alapkövetelményeknek³⁰ (mint pl. felszámolás alatt álló vagy nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak nem nyújtható támogatás, kereskedelmi tevékenységhez nem nyújtható támogatás, vagy a beruházónak vállalnia kell a beruházás fenntartását a kötelező üzemeltetési időszakban).

Emellett az EKD-rendelet (10.§) meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a támogatónak figyelembe kell vennie a támogatási döntés meghozatala során. Ezek a következők:

- a beruházás által érintett iparág, gazdasági terület,
- a beruházás nemzetgazdaságra, illetve államháztartásra gyakorolt hatása,
- a beruházás eredményeként megvalósuló árbevétel és bértömeg növekedés,
- a beruházás által érintett kistérség elmaradottsága,
- a beruházó tartós magyarországi jelenléte,
- a beruházásnak a régiós munkaerőpiacra gyakorolt pozitív hatása,
- a szakképzett és felsőfokú végzettségű munkavállalók aránya (a kutatás-fejlesztési projektek és a regionális szolgáltató központok létrehozására vagy bővítésére irányuló beruházás esetén),
- a beruházó együttműködése a lebonyolító szervvel egy hatékony, erős, versenyképes, világpiaci igényeknek megfelelni képes magyarországi beszállítói háttérpar kifejlesztésében (közvetlenül vagy kapcsolt vállalkozása útján, szerződés alapján),
- a vállalkozás eddigi magyarországi kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenysége, továbbá a meglévő, valamint a beruházás kapcsán létesíteni vállalt, a hazai kutatás-fejlesztési intézményekkel, illetve felsőoktatási intézményekkel megvalósuló együttműködései (kutatás-fejlesztési projektek esetén),
- a beruházással létrehozott újonnan létesített munkahelyek, valamint az újonnan létesített kutatás-fejlesztési munkahelyek száma és azok fenntartására vállalt időtartam, amennyiben ezek fenntartására kötelezettséget kell vállalnia a beruházónak.

A legfőbb feltételeket és a 10.§-ban rögzített szempontokat az alábbi ábra foglalja egybe.

³⁰ EKD rendelet 7-9.§, 14.§

8. ábra A támogatási döntés meghozatala során vizsgálandó szempontok és legfőbb feltételek az EKD-rendelet alapján



* a kutatás-fejlesztési projektek és a regionális szolgáltató központok létrehozására vagy bővítésére irányuló beruházás esetén

** kutatás-fejlesztési projektek esetén

Forrás: EKD-rendelet alapján ÁSZ szerkesztés

10. A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉS SORÁN ÉRVÉNYESÍTETT SZEMPONTRENDSZER

Jelen fejezet azt mutatja be (a kiválasztott eszközalapú regionális beruházási támogatások döntéselőkészítő dokumentumai, valamint a HIPA által megküldött egyéb háttérdokumentumok³¹ alapján), hogy a támogatási döntések előkészítése során a lebonyolító szerv miképpen érvényesítette az EKD-rendelet 10.§-ban lefektetett szempontokat. Emellett az elemzés ismerteti azon további tényezőket, hatásokat és összefüggéseket, amelyek a lebonyolító szerv egy adott beruházás támogathatóságának megítélésakor vizsgált, illetve szerepeltetett a támogatási döntésekre vonatkozó kormány-előterjesztésekben.

10.1 A jogszabályi szempontok érvényesülése a beruházási döntések során

Az EKD-rendelet által lefektetett szempontok érvényesítéséhez kapcsolódóan az EKD-utasítás határozza meg a HIPA teendőit, az alkalmazandó eljárásrendet. A HIPA-nak részletesen meg kell vizsgálnia, illetve értékelnie kell a kérelmet, államháztartási hatásvizsgálatot kell készítenie a beruházás szerződéses kötelezettségvállalási időszaka közvetlen költségvetési hatásainak számszerűsítése céljából. Az államháztartási hatásvizsgálat eredményét (azaz „a támogatás és a beruházás eredményeként keletkező bevételek államháztartási hatásait, a támogatás költségvetési megtérülését”) be kell mutatni a döntést megalapozó mandátum-előterjesztésben. A dokumentumban emellett szerepeltetni kell a támogatási mandátum meghatározásának szakmai indokait, a rendelkezésre álló egyéb támogatások lehetőségét is. Az EKD-utasítás (17.§ (3) bekezdése) alapján a HIPA által elkészített kormány-előterjesztésnek tartalmaznia kell a beruházás lényeges paramétereit, különös tekintettel a szerződés részleteire, a beruházás és a közvetlen állami támogatás ütemezésére, valamint – a kutatás-fejlesztési jogcímen igényelt támogatás kivételével – államháztartási hatására.

a) A beruházás államháztartásra gyakorolt hatása

Az állami támogatásokról szóló döntések meghozatalakor elsődleges szempont a költségvetési megtérülés. Ez azt jelenti, hogy az eszközberuházások részére kizárólag olyan mértékű támogatás nyújtható, hogy az megtérüljön az állam számára a beruházási és a fenntartási időszak során befizetett többlet adóbevételek révén, azaz az államháztartási egyenleg (vagyis a beruházási támogatás nettó jelenértéke) 0 vagy pozitív legyen. Az államháztartási egyenleget a HIPA az államháztartási bevétel és a támogatás különbségként számolja (jelenértéken számítva):

9. ábra A beruházási támogatás nettó jelenértékének számítási módszere a HIPA gyakorlatában



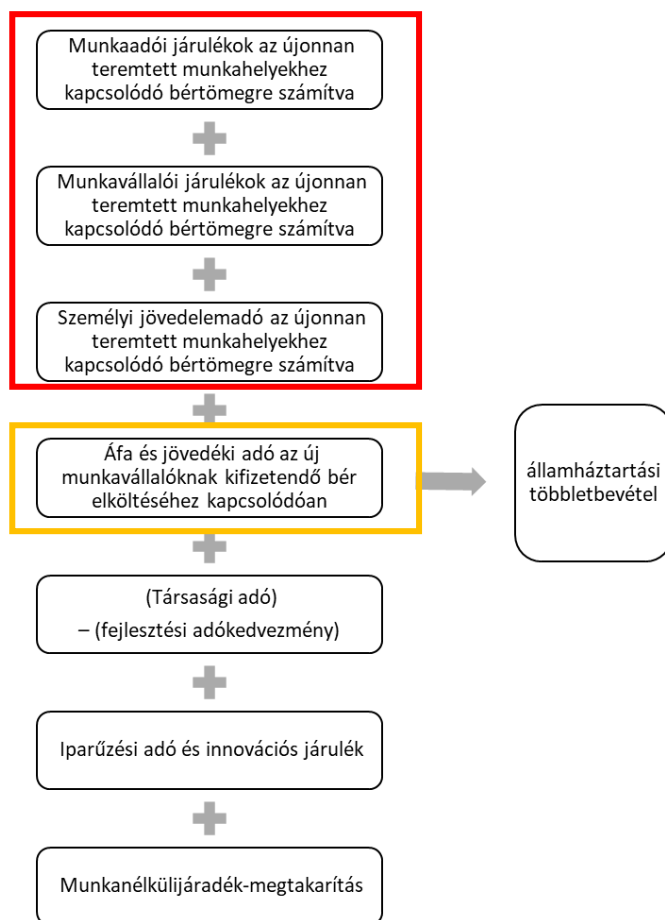
Forrás: HIPA adatszolgáltatás alapján ÁSZ szerkesztés

³¹ Támogatási kérelmek, támogatási összeg meghatározásának dokumentumai, üzleti tervek, Kormány-előterjesztések, kormányhatározatok, megtérülés-számítások, Scorecard-rendszer háttértáblái, notifikációs folyamat dokumentumai, támogatási szerződések, monitoring beszámolók, valamint egyéb dokumentumok

Az EKD-utasításnak megfelelően a beruházás államháztartásra gyakorolt hatását a HIPA ún. *államháztartási hatásvizsgálaton/hatásszámításon* keresztül mutatja ki, amely vizsgálat – a HIPA tájékoztatása szerint – egyedülálló mind a magyar, mind a nemzetközi támogatások között. A hatásvizsgálat keretein belül számszerűsítik a beruházás közvetlen költségvetési hatásait (ez az ún. államháztartási többletbevétel), illetve a támogatás költségvetési megtérülését. Mindezek a megtérülési számítások – az EKD-utasításban foglaltaknak megfelelően – a kormány döntését megalapozó mandátum-előterjesztésben³² is szerepelnek.

A HIPA által számított államháztartási többletbevétel összetevőit az alábbi ábra szemlélteti (lásd 10. ábra).

10. ábra A beruházáshoz kapcsolódó államháztartási többletbevétel számításának HIPA által alkalmazott módszere



Forrás: HIPA adatszolgáltatás alapján ÁSZ szerkesztés

A jelenleg is alkalmazott megtérülési számítás logikája az, hogy a beruházás kapcsán keletkező államháztartási többletbevétel

- egyrészt a bérekhez kapcsolódik (ábrán a piros keretben szereplő tételek): ez a beruházással keletkező munkahelyeken dolgozók bére után fizetett (munkaadói, munkavállalói) járulékok és személyi jövedelemadó (szja)³³ teljes összege, ahol a

³² mandátum-előterjesztés: a támogatónak címzett és a mandátumúlélen a támogató szervezetén belül működő Befektetésösztönzésért és Kiemelt Magyarországi Nagybefektetések Megvalósításáért Felelős Kormánybiztosati Titkárság (a továbbiakban: Kormánybiztosati Titkárság) közvetítésével előterjesztett, a kérelem jóváhagyására vagy elutasítására, a kérelem szükség szerinti kiegészítésére vagy a kérelem tudomásulvételére vonatkozó HIPA javaslat és mellékletei (EKD-utasítás 3.§ h) pontja)

³³ 13,5%-os átlagos effektív szja terheléssel számolt a HIPA

bevételek mérésének alapja a vállalat által szerződéses kötelezettségvállalásként vállalt többletbértömeg);

- másrészt a bérek elköltéséhez kapcsolódik (ábrán a sárga keretben): ez a beruházással keletkező új munkahelyek dolgozói bértömegének elköltésével megfizetett áfa és jövedéki adó összege³⁴, ahol a teljes nettó bértömeg fogyasztási hányada³⁵ képezi az adók alapját;
- harmadrészt a vállalat által fizetett adókhoz kapcsolódik: ez a beruházással keletkező többlet árbevételből, eredményből számított társasági adó, iparűzési adó, innovációs járulék összegét jelenti.
- Emellett még minimális értékben ún. „munkanélkülijáradék-megtakarítást” is számol.

A pótlólagos társasági adóbevételt, illetve iparűzési adót és innovációs járulékot a beruházó üzleti tervében szereplő eredményszámítások alapján számítják ki.

A vizsgált esetekben az államháztartási többletbevétel legnagyobb része (64-100%-a) a létrehozott munkahelyek bértömegének adótartalmából (járulékok, szja, áfa, jövedéki adó) fakadt³⁶. A munkanélkülijáradék-megtakarítás aránya minimális (0,04% körüli), esetenként 0%.

Ahogy a kormány-előterjesztések is jelzik, az államháztartási hatásszámítás egy konzervatív becslés; ez a dokumentumok szerint azt jelenti, hogy **nem számolnak a közvetett hatásokkal**, így például a közvetett munkahelyteremtéssel, a majdani beszállítók által fizetett járulékokkal, a vállalatnál már foglalkoztatottak után fizetett járulékokkal, az addicionális hatásokkal. Nem számolnak továbbá a képzési támogatással sem.

b) A beruházás nemzetgazdaságra gyakorolt hatása

A támogatási döntések előkészítése során – az államháztartási megtérülésen túl – a nemzetgazdaságra gyakorolt hatásokat általános jelleggel vették figyelembe, azt nem számszerűsítették, annak mérése egy-egy terület vonatkozásában sem történt meg. Ez azt jelenti, hogy a kormány-előterjesztésekben kiemelték, hogy a nemzetgazdaságilag megtérülő, Magyarország versenyképességét és foglalkoztatottsági szintjét növelő beruházások közvetlen kormányzati támogatása közpolitikai cél. Az előterjesztések megemlítették, hogy az adott beruházás illeszkedik a Nemzeti Együttműködés Programjához³⁷. A kormány-előterjesztések ágazati kitekintést is tartalmaztak.

2022 őszétől a beruházás egyes nemzetgazdasági aspektusai, mint szempont megjelent a beruházás-értékelési folyamatban. Az új struktúrájú előterjesztésekben a HIPA a költségvetési megtérülési számítás és egy komplex szakmai értékelés (ún. Scorecard rendszer, erről részletesebben lásd a következő alfejezetben) alapján teszi meg támogatási javaslatát, mely értékelés figyelembe veszi a hazai beszállítókra, versenytársakra, munkaerőre gyakorolt hatásokat is. Ez utóbbinál például a magasabb hozzáadott értékűnek számító K+F tevékenység végzése magasabb pontszámot eredményez. Egyes iparágak esetében értékelési szempont az exportképesség is, ami a beruházó által tervezett exporthányadot jelenti. Amennyiben – az egyes nemzetgazdasági hatások figyelembevétel készített – szakmai értékelés pontszáma nem éri el a szükséges minimumot, a beruházás elutasításra kerül.

³⁴ 20,4%-os átlagos áfa- és jövedékiadó-terheléssel számolt a HIPA

³⁵ 85-100%-os fogyasztási hányaddal számolt a HIPA

³⁶ Samsung esetében ez a teljes államháztartási többletbevétel 63,9%-a, az SK esetében 69,8%, a KOMÉTA esetében 63,7%, a Lidl esetében 99,9%, a GKN esetében 82,5%, a Knapp esetében 79,0%.

³⁷ Ezen belül az 1.1 pontjához (Tíz év alatt egymillió új munkahely), 1.2 pontjához (Egyszerűbb és teljesíthetőbb feltételek a vállalkozások számára) és 1.8 pontjához (A felsőoktatás és a szakképzés célszerűsítése), valamint 1.13 pontjához (Az ország gazdasági kapcsolatainak megújítása, szélesítése).

A nemzeti össztermékre, a hozzáadott értékre gyakorolt hatások vizsgálatára, számszerűsítésére nem került sor a döntéselőkészítés során, így azokat sem a mandátum-előterjesztések, sem a kormány-előterjesztések nem mutatták be. A beruházások importra és külkereskedelmi egyenlegre (nettó exportra) gyakorolt hatásának vizsgálatára sem került sor. Megjegyzendő, hogy ezek vizsgálatát konkrétan nem írja elő az EKD-rendelet, de célszerűen részét képezhetné a rendelet által másodikként említett szempontnak, a nemzetgazdasági hatás vizsgálatának.

c) a beruházás eredményeként megvalósuló árbevétel és bértömeg növekedés

A döntéselőkészítés során a beruházás során megvalósuló árbevétel- és bértömeg-növekedés megjelenik

- egyrészt mint értékelési szempont, mivel a HIPA szakmai értékelése figyelembe veszi a beruházás keretében létrejövő új munkahelyek számát, valamint az újonnan létrejövő pozíciókban fizetett átlagos havi bruttó bért (ez az értékelési szempont iparáganként eltérő súllyal szerepel a Scorecard rendszerben, a járműipari beruházásoknál számít legnagyobb, az akkumulátoripari beruházásoknál a legkisebb mértékben);
- másrészt az államháztartási hatásszámításban a többletbevétel számításának alapja,
- harmadrészt a támogatási szerződésben a beruházó kötelezettségeként is megjelenik.

A támogatási döntésekről szóló kormány-előterjesztések bemutatják a beruházás eredményeként megvalósuló árbevétel és bértömeg növekedést.

d) a beruházás által érintett kistérség elmaradottsága

A beruházás által érintett kistérség elmaradottságát figyelembe veszik a támogatási döntések megalapozása során. Ezt egyrészt az biztosítja, hogy a – korábban már ismertetett – regionális térkép alapján az elmaradott régiókban nagyobb a támogatási intenzitás. Másrészt a támogatási döntés megalapozását szolgáló szakmai értékelés figyelembe veszi a beruházás régiójának gazdasági elmaradottságát (egy főre eső GDP alapján).

e) a beruházó tartós magyarországi jelenléte

A beruházó tartós magyarországi jelenléte mint szempont megjelenik a beruházás támogathatóságának elbírálásakor, a kormány-előterjesztés bemutatja a beruházó eddigi magyarországi aktivitását, beszállítói kapcsolatait, lehetséges kapcsolódását a hazai ipari ökoszisztémához. A szakmai értékelése során használt pontrendszerben ugyanakkor nem szerepel tényezőként a tartós magyarországi jelenlét.

f) a beruházásnak a régiós munkaerőpiacra gyakorolt pozitív hatása

A HIPA vezetőivel folytatott interjúban elhangzottak szerint a támogatás kapcsán felméri a beruházó munkaerőpiaci igényét, valamint a munkaerőkínálatot. A rendelkezésre álló magyarországi munkaerőt vizsgálják, ezen belül elsődlegesen a magyar munkaerő kínálatot mutatják be, de a határmenti helyszíneken a teljes vonzáskörzetben elérhető munkaerőt is számításba veszik.

2019 óta nem követelmény új munkahely létrehozása, a bértömeg növelése az elsődleges szempont. Mindezekkel összhangban áll a lebonyolító szerv értékelési módszere, mivel a támogatási döntés megalapozását szolgáló szakmai értékelés nagyobb pontszámmal veszi figyelembe a beruházás által várhatóan keletkező munkahelyek számát, a megyei átlagbértől való eltérést, a munkahelyek jellegét, ezeket feltünteti a kormány-előterjesztésekben is. Ez az értékelési szempont iparáganként eltérő súllyal szerepel a Scorecard rendszerben.

A HIPA megvizsgálja, és a támogatási döntésről szóló kormány-előterjesztésekben feltünteti a regionális munkaerőpiac legfontosabb mutatóit (munkanélküliségi ráta, álláskereső száma), illetve

a beruházó által – az előzetes helyszíni jegyzőkönyv felvételének napjáig – felvett munkavállalók számát.

- g) *a beruházó közvetlenül vagy kapcsolt vállalkozása útján, szerződés alapján együttműködik a lebonyolító szervezettel egy hatékony, erős, versenyképes, világpiaci igényeknek megfelelni képes magyarországi beszállítói háttérpar kifejlesztésében*

A támogatási kérelem alapján a HIPA megvizsgálja, és a támogatási döntésről szóló kormány-előterjesztésekben bemutatja a beruházó aktuális és potenciális beszállítói körét. Az a cél, hogy minden iparágban minél több hazai vállalkozás tudjon bekapcsolódni az ellátási láncokba, megjelenik a szakmai értékelésben is; előnyt jelent, ha hazai beszállítókat tervez alkalmazni a beruházó, vagy hazai vállalatokkal kíván együttműködni, tudást megosztani.

- b) *a beruházással létrehozott újonnan létesített munkahelyek, valamint az újonnan létesített kutatás-fejlesztési munkahelyek száma és azok fenntartására vállalt időtartam (amennyiben ezek fenntartására kötelezettséget kell vállalnia a beruházónak)*

A támogatási kérelem alapján a HIPA megvizsgálja, és a támogatási döntésről szóló kormány-előterjesztésekben feltünteti a beruházással létrejövő új munkahelyek számát. Bár a munkahelyteremtés a jelenlegi munkaerőhiányos környezetben már nem elsődleges szempont, a szakmai értékelésben minimális előnyt jelent, ha nagyobb a teremtett új munkahelyek száma.

10.2 A szakmai értékelő rendszer („Scorecard”)

A beruházások szakmai értékelésére a HIPA 2022 szeptembere óta használja a Növekedési és Versenyképességi Kabinet által jóváhagyott módszertanú, ún. Scorecard rendszert. Ennek célja, hogy az egyes beruházásokat számszerűen értékelje a beruházásöszöntőzési szempontrendszerhez való illeszkedés alapján, azaz regionális fejlettség, a munkaerő, a technológia, innováció, fenntarthatóság, hazai ipar fejlesztése, a közműgények és az exportképesség szempontjain keresztül. A Scorecard-ban a beruházás szakmai értékelése egy előre meghatározott, súlyozott pontrendszer alapján történik 7 főkategórián belül 16 alkategóriában.

10.3 A beruházási helyszín kiválasztásának szempontjai

Az EKD-rendelet és az EKD-utasítás a beruházási helyszín kiválasztásának szempontjaira nem térnek ki, ugyanakkor a Versenyképességi Stratégia szerint az ipartámogatási forrásokat azon megyék irányába szükséges terelni, ahol jelenleg az ipari termelés kevésbé meghatározó jelentőségű, illetve az ipari beruházások megvalósítási helyszíneinek kiválasztásánál a barnamezős területeket és az ipari parkokat kell előnyben részesíteni. Egyéb stratégiai dokumentumok közül például a Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia fogalmaz meg alapelveket a helyszínek kiválasztására vonatkozóan; olyan helyszínekre indokolt gigaberuházást telepíteni, ahol minimalizálható a gyártókapacitáshoz szükséges közüzemi hálózatok bővítési költsége, biztosított a nemzetközi logisztikai útvonalakhoz való könnyű hozzáférés, továbbá elérhető a megfelelő mennyiségű és képzettséggel rendelkező munkaerő. A stratégia azt is rögzíti, hogy a beruházók saját elvárásai nem írhatják felül ezeket az alapelveket.

A HIPA által ismertetett, jelenlegi gyakorlat szerint a HIPA bekéri a befektető beruházási helyszínnel kapcsolatos igényeit. A HIPA vezetői interjúban erősítették meg, hogy csak olyan beruházás támogatható, amely azonnal, vagy ésszerű fejlesztésekkel kiszolgálható, azzal együtt a beruházások túlnyomó többségében nincs szükség infrastruktúra fejlesztésre. A fejlesztések az adott régió villamosenergia-, földgáz-, víziközmű- és csapadékvíz-elvezetési hálózatának fejlesztését szolgálják, továbbá elősegítik az érintett térségek közúti és vasúti megközelíthetőségének javulását. A HIPA hangsúlyozta, hogy a projektek célja a lakossági igények elsődleges kielégítése, amely kapcsán minden esetben felméri, hogy a nagyberuházások megvalósulásával várhatóan megnövekedő lakosságszám miatt szükséges-e a közműhálózat bővítése. Ezen túlmenően a munkavállalói létszám bővülése elengedhetlenné teszi a város és a

társág közlekedési hálózatának fejlesztését is annak érdekében, hogy a megnövekedő személy-és teherforgalom ne járjon együtt a meglévő úthálózatok túrterhelésével. „Az infrastruktúra-fejlesztésekre vonatkozó döntési javaslat a szakterületileg illetékes tárcákkal (Energiaügyi Minisztérium, Építési és Közlekedési Minisztérium) együttműködésben kerül előkészítésre, a projektek műszaki tartalmának összeállítása során a fenti szempontok kerülnek figyelembevételre. Az infrastruktúra-fejlesztésekre vonatkozó kormány-előterjesztést az Európai Unió Ügyek Minisztériumának felügyelete alatt működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) a közigazgatási egyeztetésétől az elfogadásáig minden egyes döntéshozatali körben véleményez, amely tevékenységet külön kormányrendelet, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet alapján végez.” (HIPA észrevétel)

A döntést megelőzően megvizsgálják, hogy az erőforrások (pl. víz) rendelkezésre állnak-e; erről az illetékes szaktárca készít állásfoglalást. Vizsgálják, hogy a beruházó használja-e az elérhető legjobb technológiát, mennyire takarékos az erőforrásokkal.

A HIPA a beruházó igényeinek megismerését követően egy kb. 2000 helyszínt tartalmazó telephely adatbázisból kiválasztja a lehetséges beruházási helyszín(ek)e)t. A HIPA tájékoztatása szerint a stratégiai irányokkal összhangban 2024 óta jelentősen nőtt a déli területekre történő kijánlások száma. A kijánlott helyszínek listájának összeállítása előtt minden esetben megkeresik a terület tulajdonosát és amennyiben a projektek jellege indokolja, a helyi önkormányzatot. A helyszínek kiválasztást megelőzően helyszínlátogatás is történik, illetve szükség esetén egyeztetéseket folytatnak a helyi hatóságokkal, oktatási intézményekkel, önkormányzattal. A kijánlott helyszín(ek)e)t a beruházó mérlegelést követően elfogadja vagy elutasítja, tehát a beruházási helyszínre vonatkozó döntést a beruházó hozza meg. Ha nem fogadja el a felajánlott helyszínt, alacsonyabb lehet a támogatási összeg, illetve magasabb támogatási összegre szóló ajánlatot kaphat, ha barnamezős helyszínt választ.

10.4 A támogatási döntések előkészítése során vizsgált egyéb szempontok

A HIPA tájékoztatása szerint a támogatási döntések előkészítése során vizsgálták a gazdaságfejlesztési prioritásokkal, a kapcsolódó ágazati stratégiával való összhangot, figyelembe véve az érintett iparági stratégiát (pl. Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégia 2030, a magyarországi emobilitás ökoszisztéma fejlesztési stratégiai irányait tartalmazó Jedlik Ányos Terv, Élelmiszeripari Stratégia). A támogatási folyamat során az ágazati stratégiákkal való összhang vizsgálatára minden szaktárca számára biztosított a lehetőség, mivel az egyes döntéshozatali fórumok (mint a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, a Növekedési és Versenyképességi Kabinet, a Gazdasági Kabinet) számára a támogatandó beruházásokat bemutatják. A feltételes ajánlat kiadását megelőzően a HIPA egyeztet az illetékes szaktárcákkal, kikérve véleményüket a beruházási projekt támogathatóságáról. A támogatás nyújtásáról szóló kormányelőterjesztést minden, releváns stratégiával rendelkező szaktárca véleményezheti, a kormányhatározat a szaktárcák véleményének ismeretében kerül elfogadásra.

10.5 A döntéselőkészítés során nem vizsgált szempontok

A támogatott beruházó/beruházás globális termelési láncokban elfoglalt helyét nem vizsgálták. A beruházók által benyújtott – az elemzés által vizsgált – üzleti tervek, illetve a beruházási kérelmek erre néhol kitértek, de ezekhez a HIPA külön elemzést nem készített, észrevételt nem tett, az előterjesztések erre a témakörre nem, vagy csak szószavúan, a beruházó által készített dokumentumokból kiemelt mondatokban tértek ki. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Scorecard rendszer tartalmaz ezen tartalmi elemekkel összefüggő értékelési szempontokat; az értékelés során figyelembe veszi az adott vállalat, illetve az általa megvalósítandó beruházás termelési láncban

elfoglalt helyét (a termelési lánc legfelsőbb szintjén további pontokat, míg az alsóbb szinteken mínusz pontokat kaphat egy-egy projekt).

a komplexebb energetikai rendszer-hatásokat, a hazai adottságokhoz és energiasztratégiához történő illeszkedést a HIPA nem vizsgálta a beruházási támogatásokról szóló döntéseket megelőzően. Releváns esetekben (pl. akkumulátoripari beruházásoknál) a beruházók által meghatározott energiaigény biztosításáról – szükség esetén – egyeztetéseket folytattak az energiaellátókkal. A HIPA jelezte, hogy minden projekt esetében vizsgálják a szükséges közmű-és infrastruktúra igényeket és azok megvalósíthatóságát, amely a Scorecard értékelésben is megjelenik. Továbbá szintén vizsgálják azt, hogy az adott projekt esetében tervez-e a vállalat alternatív, zöld energiaforrásokat használni és/vagy telepíteni.

A beruházás természeti környezeti hatásait a HIPA nem vizsgálta a beruházási támogatásokról szóló döntéseket megelőzően. Ugyanakkor a HIPA már a döntéshozók tárgyalásai során tájékoztatást nyújt a potenciális beruházók részére a magyar engedélyezési (így környezetvédelmi engedélyezési) folyamatok és főbb irányvonalak tekintetében. Igény esetén a HIPA összeköti a hatóságokkal a vállalatokat annak érdekében, hogy a környezetvédelmi követelmények a hatályos engedélyezési előírásoknak megfelelően tisztázásra kerüljenek.

11. ÁSZ ÉRTÉKELÉS ÉS JAVASLATOK

Jelen fejezet azt értékeli, hogy a támogatási döntések során milyen módon és mennyiben érvényesültek az előzőekben bemutatott jogszabályi szempontok, és a vizsgált szempont céljával összhangban áll-e az adott szempont HIPA általi értékelésének módszere. Az elemzés javaslatokat fogalmaz meg a döntéselőkészítés két kulcsfontosságú eljárásához – az államháztartási hatásvizsgálathoz és a szakmai értékeléshez – kapcsolódóan. Emellett azt is kutatja, hogy a HIPA által alkalmazott szempontokon túl milyen további tényezőkre lehetne figyelemmel a döntési mechanizmus.

11.1 A jogszabályi szempontok érvényesülése

Összeségében az EKD-rendelet 10.§-ban lefektetett, a támogatási döntés meghozatala során érvényesítendő szempontokat a lebonyolító szerv figyelembe vette a döntéselőkészítés folyamatában, a vizsgálandó szempontok szerinti értékelések mind szerepeltek a támogatási döntést megalapozó, általunk vizsgált előterjesztésekben. A kormányrendelet számos szempontot felsorol, ugyanakkor némely szempontnál a jogszabályi előírások tág értelmezésre adnak lehetőséget.

A továbbiakban az EKD-rendelet 10.§-ban rögzített szempontok szerint vizsgáljuk azok érvényesülését.

a) Az államháztartásra gyakorolt hatás, a költségvetési megtérülés vizsgálata

Az állami támogatásokról szóló döntések meghozatalában prioritásként értékelt költségvetési megtérülés jelenlegi számítási módja több okból sem kielégítő, illetve egyéb szempontok értékelésének felülvizsgálata, kiegészítése is indokolt lehet; mindezeket az alábbi pontokban részletezzük.

Alap szcenárió, alternatív forgatókönyvek hiánya a hatásvizsgálatban

Az általánosan elfogadott módszertani megközelítés szerint a hatásvizsgálatok azt mutatják meg, hogy mekkora a beavatkozás (esetünkben a beruházás támogatásának) hatása a beavatkozás nélküli szcenárióhoz képest (a hatásvizsgálati megközelítésre példákat a 2. sz. keretes írás mutat be). Hiányossággként értékeljük, hogy a kormány-előterjesztések nem mutatnak be alternatív forgatókönyveket; azaz a beruházás támogatásának hatását önmagában mutatják be, és nem a beavatkozás nélküli helyzethez képest – ami nemcsak a beruházás meg nem valósulása lehet. Nem vizsgálják például, hogy támogatás nélkül vagy alternatív ösztönző eszközök alkalmazása esetén mennyiben valósulna meg a beruházás, illetve mekkora lenne az államháztartásra gyakorolt hatás és az államháztartási megtérülés. A kormány-előterjesztések ehhez kapcsolódóan annyit jegyeznek meg, hogy „a támogatás hiányában a Beruházó a beruházást nem vagy kedvezőtlenebb paraméterekkel valósítaná meg, illetve az előterjesztésben szereplő tevékenységekre nem vállalna kötelezettséget”³⁸.

³⁸ A támogatás nélkül ugyanakkor az eredetileg tervezettnél kisebb értékben valósul meg esetleg a beruházás. A HIPA szerint vannak olyan esetek is, amikor a támogatás elősegíti, hogy a beruházás Magyarországon jöjjön létre, vagy megnövelt beruházási volumennel és hamarabb, illetve a fenntartási kötelezettséget vállalnak a támogatottak. Megjegyzendő, hogy a vállalatok a készpénztámogatás nélkül is megvalósítják a beruházást, mivel az EKD támogatás egy utófinanszírozott készpénztámogatási forma, így a beruházók - különösen egy notifikációs eljárás keretében - cash flow szempontjából számolnak azzal, hogy a támogatáshoz időben később jutnak hozzá. A HIPA tájékoztatása alapján a vállalatok ezzel együtt számolnak a támogatással, de beruházási döntésükkor tekintetbe veszik az utófinanszírozásból eredő körülményt, és áthidaló megoldásként különböző anyavállalati kölcsönszerződések, vagy banki hitelek formájában biztosítanak forrást a beruházás megvalósításához.

Az államháztartási hatások reális számbavétele érdekében javasoljuk az államháztartási hatásvizsgálat módszerét kiegészíteni alternatív forgatókönyvek (például a támogatás elmaradása esetén bekövetkező állapot) bemutatásával vagy az azzal való összevetéssel, szerepeltetve egyúttal – az EKD-utasítással összhangban – a rendelkezésre álló egyéb támogatások lehetőségét is.

2. sz. keretes írás

Az előzetes hatásvizsgálatról

Az általánosan elfogadott módszertani megközelítés szerint a hatásvizsgálatok azt mutatják meg, hogy mekkora a beavatkozás (esetünkben a beruházás támogatásának) hatása a beavatkozás nélküli scenárióhoz képest, vagyis a hatásvizsgálatokban több forgatókönyv összevetése szükséges. E logika például a kormány számára 2013-ban készült Hatásvizsgálati kézikönyvben (HÉTFA, 2013) is megjelenik, mely alappályának/alap scenáriónak nevezi a beavatkozás nélküli esetre készített előrejelzést, amelyet a beavatkozás kiváltotta hatást becsülő előrejelzéssel veti össze. A két érték különbsége a vizsgálni kívánt hatás. Bár nem konkrét projektek, hanem szabályozás értékelésére vonatkozó eszköz, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet szerint a hatásvizsgálat elsődleges célja a szabályozás (beleértve a kormányhatározatokat is) hatékonyságának növelése. Magában foglalja a szabályozás várható következményeinek megfelelő részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

Az MvM rendelet előírja, hogy az előzetes hatásvizsgálat során el kell végezni a legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését, amelyben a pozitív és negatív hatásokat is fel kell tární. Több döntési változat esetén valamennyi változat tekintetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat. Fontos, hogy értékelni kell a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat is.

A beruházási támogatás nettó jelenérték-számításának hiányosságai, egyéb költségvetési kiadások figyelembevétele az államháztartási megtérülés számításakor

A nettó jelenérték-számítási módszer szerint a támogatás összegén túl elvileg mindazokat a többletbevételeket és többletkiadásokat (pénzáramokat) figyelembe kellene venni egy beruházási döntést megelőzően, amelyek a *beruházás megvalósítása miatt* jelentkeznek. Ilyen a pótlólagos bevételek és kiadások, az elmaradt bevételek és kiadások (lásd 10. ábra). Azokat a bevételeket, amelyekről elesik a költségvetés a beruházás megvalósítása/beruházási döntés miatt, pénzkiadásként; azokat a kiadásokat, amelyeket nem kell megtérítenie, pénzbevételként kellene elszámolni³⁹.

³⁹ A be nem folyó bevételek összege az elmaradt haszon (vagy alternatívaköltség, azaz opportunity cost). A ki nem fizetett kiadások összege elmaradt kiadás (vagy alternatívabevétel, azaz opportunity benefit).

11. ábra A beruházási támogatás nettó jelenérték számítása során figyelembe vett (feketével jelzett), és figyelembe nem vett (pirossal jelzett) pénzáramok

+	a) a beruházás megvalósítása által keletkező, pótlólagos államháztartási bevétel	a) a beruházás megvalósítása miatt keletkező, pótlólagos államháztartási kiadás
	b) a beruházás megvalósítása miatt elmaradt államháztartási kiadás	b) a beruházás megvalósítása miatt elmaradt államháztartási bevétel

Forrás: ÁSZ szerkesztés

A HIPA jelenlegi eljárása szerint a támogatás akkor kerül meg államháztartási szempontból, ha a – korábban bemutatott módon számolt – államháztartási bevétel jelenértéke meghaladja a közvetlen támogatás összegét a monitoring időszak végére. Ehhez figyelembe vesz pótlólagos államháztartási bevételeket, egyes elmaradt államháztartási kiadásokat, pótlólagos államháztartási kiadásokkal nem számol (bár a HIPA figyelembe veszi beruházás megvalósításához szükséges közmű/infrastruktúra igények nagyságát mint szempontot, a megtérülés számításban ez nem szerepel). Így tehát az államháztartási megtérülés vizsgálatához jelenleg használt módszer nem veszi figyelembe az elmaradt államháztartási bevételeket a nettó jelenérték-számítás során (ezt az ábrán pirossal jelöltük). Ezek azok a bevételek, amelyekről az állam amiatt esik el, mert a támogatás összege nem egy alternatív eszközbe áramlik⁴⁰. A megtérülés reális számítása érdekében indokolt lenne az elmaradt bevételek számszerűsítése is az államháztartási megtérülés számítása során.

Új munkahelyek teremtéséből eredő államháztartási többletbevétel felülbecslése

A beruházás által teremtett új munkahelyek létesítése miatt felvettek lehetnek munkanélküliek, illetve érkezhettek más munkaadótól vagy külföldről is. Tekintettel arra, hogy Magyarországon csaknem teljes a foglalkoztatottság, az új munkahelyekre hazánkban felvettek többsége nagy valószínűséggel korábban is végzett munkát, a felvettek csak kisebb arányban kerülnek ki a munkanélküliek köréből.

Amennyiben az új munkahelyekre nem munkanélkülieket terveznek felvenni, a beruházás – elméletileg – csak olyan mértékben eredményez pótlólagos járulékbévételeket és fogyasztási adóbevételeket, amilyen mértékben a keletkezett új munkahelyeken kifizetett bér meghaladja a korábbi/máshol elérhető bérszintet. Ez azt jelenti, hogy a beruházás államháztartási bevételi hatása ekkor csak a bérszint különbségből – pontosabban *a bérszint különbség pótlólagos adó- és járulékbévételeiből* – ered.

Az államháztartási hatásvizsgálat HIPA által alkalmazott módszere álláspontunk szerint felülbecsüli az új munkahelyek teremtéséből eredő pótlólagos államháztartási bevételt, mivel olyan adó- és járulékbévételeket is a beruházás hatásának tulajdonít, amelyek vélhetően a beruházás nélkül is befolyának az államkasszába (például egy másik munkáltatónál helyezkednének el ezek a munkavállalók, így a bértömeg-növekedés a másik munkáltatónál jelenne meg). A számítási módszer csak abban az esetben lenne helyes, ha a beruházás révén keletkező új munkahelyekre felvetteknek máskülönben nem volna jövedelme, így a beruházás megvalósulása nélkül nem fizetnének járulékokat, személyi jövedelemadót, illetve nem fizetnének fogyasztási adókat sem.

⁴⁰ Ez más néven elmaradt haszon vagy alternatívaköltség, például a kockázatmentes befektetés hozama.

Ennek valószínűsége azonban minimális a magyar munkavállalók esetében, mivel a feszített munkaerőpiac miatt a munkavállalók máshol is el tudnak helyezkedni (ezt a HIPA gyakorlata is igazolja; a munkanélküliek foglalkoztatásával jellemzően nem vagy csak minimális mértékben kalkulált). Az új munkahelyek teremtéséből eredő többlet államháztartási bevétel felülbecslésének következménye, hogy a jelenleg alkalmazott megtérülési számítási módszer a ténylegesnél rövidebb megtérülési időt (és szükséges monitoring időszakot) állapít meg.

Tekintettel a fentiekre, indokolt az államháztartási hatásvizsgálat – és ezen belül a megtérülés számításának – módszerét aszerint módosítani, hogy a munkahelyteremtésből fakadó államháztartási többletbevétel kizárólag a beruházási támogatás nélküli állapothoz viszonyított bevételi többletet mutassa. Ehhez célszerű lehet megbecsülni az új munkahelyekre felvehető munkavállalói csoportok (pl. korábban munkanélküli, foglalkoztatott vagy külföldi) nagyságát (értelemszerűen ez más és más nagyságú csoportokat jelent helyszíntől, beruházás típusától stb. függően), majd az egyes csoportokra külön-külön kiszámítani a várható államháztartási nettó bevételeket.

b) Nemzetgazdaságra gyakorolt hatások vizsgálata

A HIPA által készített előterjesztések tartalmazznak ágazati kitekintést, illetve a Scorecard értékelési rendszer figyelembe vesz nemzetgazdasági hatásokkal járó jellemzőket. A HIPA által alkalmazott szakmai értékelés célja ugyanakkor alapvetően a beruházás támogathatósági szempontból történő vizsgálata, és nem a nemzetgazdasági hatások részletes bemutatása, elemzése.

A beruházások nemzetgazdasági hatásainak vizsgálata elsősorban a nettó exportra, a foglalkoztatottságra és az árakra (pl. beruházási árak, munkaerőköltség), a hozzáadott értékre gyakorolt hatások vizsgálatát jelentheti (lásd pl. Equinox és Hétfa, 2020). Bár nem minden beruházás jár jelentős nemzetgazdasági hatásokkal, a nemzetgazdaságra gyakorolt potenciális hatások vizsgálata néhány esetben különösen indokolt lehet.

Nettó exportra gyakorolt hatás

A beruházás jelentős importot is generálhat a megvalósításkor (pl. beruházáshoz használt termékek, gépek, berendezések), vagy a létrejött kapacitás termelésbe vonását követően (pl. energia, nyersanyag, alkatrész), így az a külkereskedelmi egyenlegre vagy a beruházási árindexre is számottevő hatással lehet. A Scorecard rendszerben az exportképesség (tervezett exporthányad) értékelési szempontként megjelenik, azonban a várható hatások számszerűsítése nem célja az értékelésnek. Indokolt ezért becsléseket készíteni arról, illetve bemutatni a döntéshozók számára a dokumentumokban, hogy a létrejövő új termelési kapacitások milyen/mekkora hatással lehetnek a nettó exportra. Ezt az is aláhúzza, hogy a stratégiai szintű dokumentumok (pl. Versenyképességi Stratégia, Élelmiszeripari Fejlesztési Stratégia⁴¹) célul tűzik ki a magas értékű export növelését.

A munkaerőre mint szűkös termelési tényezőre gyakorolt hatás

Indokolt lehet a keresleti és az árhatások vizsgálata a szűk keresztmetszetű vagy rugalmatlan kínálattal jellemzett termelési inputokra, különösen a munkaerőre. Egy nagy külföldi beruházó megjelenése ugyanis jelentősen növeli a munkaerő-keresletet (főképpen a régióban), ami a bérszint növekedésével jár, különösen akkor, ha nagy a régiós munkaerőhiány.

Bár a Scorecard rendszer figyelembe vesz több munkaerővel kapcsolatos szempontot is, a munkaerőpiacra kifejtett, várható hatások számbavétele nem célja az értékelésnek. Mivel a támogatási döntést megalapozó elemzések nem terjednek ki a közvetett hatások vizsgálatára, a beruházás értékelésekor a HIPA nem vizsgálja a munkaerőpiaci indirekt hatásokat sem; így például a munkaerőköltség emelkedése vagy a munkaerőhiány miatt keletkező versenyhátrányt a helyi

⁴¹ „Az élelmiszerláncban a folyamatok és kapcsolatok rendszerének optimalizálásával a lehető legmagasabb hozzáadott értéket kell itthon előállítani, növelve a magyar ellátásban hazai előállítású termékek és szolgáltatások részarányát, valamint a magas értékű exportot.”

vállalkozások esetében. Tekintettel a régiós munkaerőpiacok telítettségére, indokolt lehet legalább az első körös tovaryűrűző hatások feltárása, bemutatása a nemzetgazdasági hatáselemzés során, különösen a nagy vagy speciális szakképzettséget igénylő munkaerő keresletét generáló beruházások esetében.

Hozzáadott értékre gyakorolt hatás

A vállalati szintű hozzáadott érték az adózás előtti eredmény, a személyi jellegű ráfordítások és az értékcsökkenési leírás összege. A beruházás hozzáadott értékre gyakorolt hatása elsősorban a magasabb bértömegből ered (a keletkező jövedelem (eredmény) jelentős részben a külföldi tulajdonosokhoz áramlik). Tekintettel arra, hogy a bértömeg nagysága az értékelési szempontok egyike, a hozzáadott értékre gyakorolt hatás, ha közvetetten is, de megjelenik a döntési folyamatban, döntéselőkészítési dokumentumokban. Megfontolandó ugyanakkor a nemzetgazdasági szinten fontos aggregátumokra, például a nemzetgazdasági szintű hozzáadott értékre, a bruttó hazai termékre (GDP), a bruttó/nettó nemzeti jövedelemre (GNI/NNI) gyakorolt hatások bemutatása is főképpen a jelentős volumenű beruházások esetében. Ez azért is célszerű lenne, mert mind a Versenyképességi Stratégia, mind a befektetésösztönzési stratégia a magas hozzáadott értékű tevékenységek irányába kívánja terelni a külföldről érkező ipari beruházásokat; ehhez viszont szükséges lenne az adott beruházással elérhető hozzáadott érték vizsgálata.

c) Munkaerőpiacra, munkanélküliségre gyakorolt egyéb hatások bemutatása

A kormány-előterjesztések bemutatják a régiós munkanélküliségi, álláskeresői adatokat. Ugyanakkor arra vonatkozóan nem szerepel információ az előterjesztésben, hogy az adott beruházásnak milyen hatása lehet a helyi munkanélküliségre; nincs bemutatva, hogy a beruházó vállalat a munkaerő-igényét a helyi/regiós/országos munkaerőpiacról tervezi-e kielégíteni, illetve hány külföldi munkavállalót tervez foglalkoztatni. Indokolt lenne a döntéselőkészítő dokumentumokban ezen hatások bemutatása is.

d) A hazai beszállítói háttérpiac fejlesztésében való együttműködés vizsgálata

Bár a hazai beszállítókkal való együttműködés tervezése önmagában előnyt jelent az értékelésben, ugyanakkor az értékelés nem terjed ki arra, hogy ez az együttműködés milyen szinten valósulna meg. A hazai beszállítókkal való kapcsolatokra, azok fejlesztésének lehetőségeire, a beruházás beszállítói hatásaira a kormány-előterjesztések nem térnek ki, ezeket nem vizsgálták (a HIPA szerint ennek részben oka az is, hogy sok esetben a beszállítói lánc elemei, a kiszervezett folyamatok üzleti titok részét képezik, ezért ezt nem vagy részben osztja meg a beruházó). Tekintettel arra, hogy stratégiai szinten megfogalmazódott a hazai beszállítók értékláncban elfoglalt pozíciójának javítása, indokolt ebből a szempontból is előzetesen értékelni a beruházási projekteket, illetve az értékelés eredményét bemutatni az előterjesztésekben.

11.2 A szakmai értékelő rendszer

Összességében a HIPA által alkalmazott Scorecard rendszer biztosítja a beruházások módszeres értékelését a beruházásösztönzési szempontrendszerhez való illeszkedés alapján, és a korábbi értékelési módszerrel összevetve lehetőséget ad a beruházások szofisztikáltabb értékelésére. A kvalitatív szempontok a korábbinál hangsúlyosabban, számszerűsítve is megjelennek. Így például nem kizárólag a beruházás révén megvalósuló munkahelyek *száma* szerepel szempontként, hanem a *minősége* (munkakörülmények), valamint a várható *hozzáadott értéke* (munkahely jellege). Szubjektív elbírálás alapján, de az értékelési rendszer a zöld szempontokat is figyelembe veszi. Az értékelő rendszer az iparági prioritások eltéréseire is figyelemmel van, mivel a szempontokhoz rendelt

súlyok iparáganként eltérnek a befektetési cél iparág szerinti prioritásának Mindezekre tekintettel a szakmai értékelés módszere a stratégiai szinten megfogalmazott elvárásokkal összhangban változott az elemzett időszakban.

Ugyanakkor álláspontunk szerint néhány szempontból az értékelő rendszer felülvizsgálata és kiegészítése indokolt; ezeket az alábbiakban részletezzük.⁴²

a) Iparági besorolás

A Scorecard által alkalmazott besorolási struktúra nincs teljes összhangban sem a statisztikai osztályozással (TEÁOR), sem a stratégiai dokumentumokban szereplő kategóriákkal. A Scorecardban kilenc „iparágra” dolgoztak ki súlyokat, ugyanakkor ez a besorolás számos esetben nem egyértelmű, valamint az iparági lista nem fedi le a gazdaság összes ágát (az ipari nemzetgazdasági ágakat vagy a feldolgozóipari ágazatokat sem⁴³). A pontatlanságok, hiányosságok miatt nem lehet minden beruházást egyértelműen besorolni a Scorecard alapján, ami azonban szükséges lenne a besorolástól függő pontozás miatt.

Ezen felül a Versenyképességi Stratégiában, illetve a Befektetésösztönzés irányairól szóló kormányjelentésben egyaránt kiemelt ágazatként szerepel a vegyipar, ugyanakkor a Scorecard rendszerben ez nem jelenik meg.

Mindezekre tekintettel javasolt, hogy a Scorecard rendszer besorolási kategóriáit a Versenyképességi Stratégiában, illetve a Befektetésösztönzés irányairól szóló kormányjelentéssel foglaltakkal összhangban, a statisztikai osztályozásnak megfelelően alakítsák ki.

b) Diszkrét kategóriák és folytonos skálák a pontozásban

A beruházások szakmai értékelésének objektivitását előmozdítaná, ha a jelenleginél több szempont értékelésénél alkalmaznának diszkrét kategóriákat és az értékelést végzők számára is pontos iránymutatásokat határoznának meg.

c) A támogathatósági minimum

Az elemzés rendelkezésére álló dokumentumok ellentmondásosak tekintetben, hogy a szakmai értékelési pontszám milyen skálán értelmezhető⁴⁴. Indokolt a szakmai értékelési pontszám számítási elvének felülvizsgálata és a számításhoz használt háttértáblában szereplő képlettel való összehangolása. Álláspontunk szerint mind az elméleti, mind a gyakorlati támogathatósági minimérték alacsony, a minimum pontértéket a beruházások túlnyomó többsége elérheti. Tekintettel a fentiekre, javasolt további támogathatósági minimumérték felülvizsgálata, valamint szakmai támogathatósági minimumfeltételek kidolgozása és beépítése a szakmai értékelésbe.

⁴² A HIPA az elemzéstervezet véleményezése során jelezte, hogy a Scorecard rendszer vonatkozásában megtett javaslatok alapján az alkalmazott pontrendszert továbbfejleszti.

⁴³ A Scorecard besorolásában szerepelnek egyrészt nemzetgazdasági ágak (pl. Logisztika mint Szállítás, raktározás nemzetgazdasági ág szinonimája), másrészt különböző nemzetgazdasági ágakhoz tartozó ágazatok (pl. Gyógyszeripar), valamint szerepel egy besorolhatatlan „iparág” („ipari termékek” megnevezéssel).

⁴⁴ A kormány-előterjesztés szerint 1 – 10-es skálán, ugyanakkor az elemzésben vizsgált beruházási projekt értékeléséhez használt háttértábla képlete szerint -8 – 19-es skálán. Emiatt nem egyértelmű, hogy a szakmai értékelési pontszám csak az általános szempontokra adott pontok összegét (legfeljebb 10 pont) vagy az általános és az egyéb szempontokra adott pontok összegét (legfeljebb 19 pont) jelenti.

11.3 A jogszabályban lefektetett szempontok teljeskörűsége

Az egyedi kormánydöntésen alapuló támogatások szempontrendszer az iparstratégiai dokumentumok – a 7. fejezetben már bemutatott – beruházásösztönzési szempontjaival összhangban változott az elmúlt években. Jelenleg az EKD-rendeletben meghatározott, a támogatási döntés meghozatala előtt figyelembe veendő szempontok összhangban állnak az iparstratégiai prioritásokkal, mivel a támogatási szempontrendszer a nagyobb árbevétel- és bértömeg-növekedést eredményező, feltételezhetően magasabb hozzáadott értéket előállító, elmaradott régiókban fejlesztést megvalósító, a hazai beszállítókkal együttműködő vállalatoknak kedvez. Az EKD-rendelet a nemzetgazdaságra, illetve államháztartásra, valamint a régiós munkaerőpiacra gyakorolt hatásokat is a figyelembe veendő szempontok közé sorolja.

Az EKD-rendeletben a környezeti, valamint az energetikai önellátásra való törekvés szempontok érvényesülését a Kormány figyelembe veszi a támogatási eszközökön keresztül. Ezt mutatja például az, hogy az EKD-rendelet 2023 februárjától lehetővé teszi a megújuló energiatermelésre irányuló beruházás mint kiegészítő beruházási elem támogatását.

Lényeges hiányosság ugyanakkor, hogy az EKD-rendelet szempontrendszerében jelenleg nem szerepelnek környezeti fenntarthatósági követelmények. A Nemzeti Fenntartható Keretstratégia hangsúlyozza, a fenntarthatósági szempontok érvényesülésének előfeltétele, hogy azok a döntések előkészítése során értékelésre kerüljenek. Ehhez kapcsolódóan a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács már korábban készített javaslatot az előzetes fenntarthatósági vizsgálat módszertanára⁴⁵. Az Országgyűlés által 2022-ben elfogadott⁴⁶, 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a beruházások megvalósítása és működtetése ne eredményezze a környezeti terhelések növekedését, áttérhelését.

Bár az EKD-rendelet nem követeli meg, a szakmai értékelés figyelembe vesz bizonyos környezeti szempontokat; előnyben részesíti például a barnamezős beruházást a zöldmezős beruházással szemben, valamint a Scorecard rendszerben a veszélyes hulladék/szennyvíz/gáz kibocsátásával járó tevékenységek alacsonyabb értékelési pontot kapnak. Ugyanakkor a beruházási támogatás odaítélése során előzetesen nem vizsgálják meg a beruházás potenciális környezeti hatásait, és nem támasztanak ezzel kapcsolatban egyértelmű követelményeket. Csak a támogatási döntést követően vizsgálják, hogy a beruházás nem veszélyezteti-e a környezeti fenntarthatóságot (ekkor kerül sor a környezetvédelmi szakhatósági értékelésekre), holott ezt még az előtt lenne célszerű vizsgálni, hogy a Kormány elkötelezi magát a beruházás támogatása mellett.

Bár a beruházó előzetesen egyeztet az energiaszolgáltatóval, a támogatási döntések előkészítése során dedikált módon nem vizsgálják meg az energiastratégiai célkitűzésekhez történő illeszkedést. Ilyen célok például a végsőenergia-felhasználás csökkenése, a GDP végsőenergia-intenzitásának javulása (Nemzeti Energia- és Klímaterv céljai), vagy a megújuló energiaforrások nagyobb arányú használata a nagy energiaigényű feldolgozóipari vállalatok esetében (Befektetésösztönzés új irányiról szóló kormányjelentésben rögzített cél). Az energetikai ökoszisztémára gyakorolt hatások előzetes vizsgálatát indokolná – különösen a nagy volumenű beruházásoknál –, hogy nem elegendő csupán a beruházás egyedi energiaigényének kielégíthetőségét felmérni, számba kell venni az árakra és az importkitettségre gyakorolt közvetett hatásokat is.

Összességében az EKD-rendeletben lefektetett szempontrendszer elsősorban a beruházásösztönzési stratégia prioritásait tükrözi, a beruházás potenciális hatásait nem emeli be szempontként, illetve csak a nemzetgazdasági hatások egy szűk körére korlátozza. Hiányossága tehát, hogy számos egyéb fontos tényezőt – így például a környezeti, infrastrukturális, energetikai

⁴⁵HÉTFÁ (2013). Előzetes Fenntarthatósági Vizsgálat (EVF) módszertana

⁴⁶ 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat a 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról

stb. hatást – nem sorolja be a vizsgálandó szempontok közé. Emiatt a támogatási döntéshozatal során hatásvizsgálatra csak korlátozottan, az államháztartási megtérülés kapcsán kerül sor.

A szempontrendszer bővítéséhez adhat támpontokat az alábbi, nemzetközi ajánlások felhasználásával készített táblázat, amely olyan hatásvizsgálati szempontokat mutat be (makrotényezők szerinti bontásban), amelyekre a beruházási támogatási programok hatással lehetnek a támogatott vállalatok termelésének növekedésén keresztül. A felsorolt szempontok némelyike az EKD-rendeletben is szerepel (pl. államháztartási bevételek), illetve a HIPA a támogatási döntés előkészítése során figyelembe vesz, vizsgál; erre vonatkozóan a táblázat utolsó oszlopa ad információt.

2. táblázat Példák a beruházási döntések során elemezhető hatásvizsgálati szempontokra, illetve a támogatási döntések szempontjai

TÉNYEZŐ- CSOPORT	MAKRO- TÉNYEZŐ	PÉLDÁK LEHETSÉGES HATÁSVIZSGÁLATI SZEMPONTOKRA	EKD TÁMOGATÁSOK SZEMPONTJAI (EKD-rendelet, Scorecard* alapján)
gazdasági környezet	ágazat, versenytársak	hatás az ágazati struktúrára, hatékonyságra, szereplők számára	EKD-rendelet: nemzetgazdaságra gyakorolt hatás (nincs részletezve) Scorecard: részben (hazai versenytárs megléte; új termék, szolgáltatás megjelenése)
	beszállítói hálózat	hatás a hazai beszállítók számának Tier-ek szerinti alakulására, beszállítói hálózat diverzifikáltságára	EKD-rendelet: nemzetgazdaságra gyakorolt hatás (nincs részletezve), beszállítói háttérpiac kifejlődése Scorecard: részben (kapcsolódás a hazai iparági ökoszisztémához, értéklánchoz)
gazdasági teljesítmény	makrogazdasági tényezők	hatás a nemzeti számlás aggregátumokra (hozzáadott érték, GDP, GNI, munkavállalói jövedelem, tulajdonosi jövedelem, export, import stb.)	EKD-rendelet: nemzetgazdaságra gyakorolt hatás (nincs részletezve), beruházás volumene, beruházás eredményeként megvalósuló árbevétel és bértömeg növekedés, a beruházás által érintett kistérség elmaradottsága Scorecard: részben (beruházás volumene, átlagbér, új munkahelyek száma, tervezett exporthányad)
	kormányzati szektor bevételek/kiadások	hatás a központi költségvetési és helyi adóbevételek, költségvetési kiadások (működési, felhalmozási) alakulására	EKD-rendelet: államháztartásra gyakorolt hatás Scorecard: államháztartásra gyakorolt hatás
termelési inputok	humán erőforrás	közvetlenül és közvetetten (pl. a helyi vállalkozások szintjén) létrejövő új munkahelyek száma, regionális/iparági foglalkoztatottság, foglalkoztatotti szerkezet, munkaerőhiány egyes szakterületeken	EKD-rendelet: nemzetgazdaságra gyakorolt hatás (nincs részletezve), új munkahelyek száma, K+F munkahelyek, hatás a régiós munkaerőpiacra Scorecard: részben (átlagbér, új munkahelyek száma, a közvetett hatásokra nem terjed ki az értékelés)

TÉNYEZŐ- CSOPORT	MAKRO- TÉNYEZŐ	PÉLDÁK LEHETSÉGES HATÁSVIZSGÁLATI SZEMPONTOKRA	EKD TÁMOGATÁSOK SZEMPONTJAI (EKD-rendelet, Scorecard* alapján)
	humán erőforrás minősége	munkahelyi egészségkárosító hatások képzési tevékenységek végzésére vállalt kötelezettség	EKD-rendelet: nem Scorecard: igen (munkakörülmények, teremtett munkahely jellege, munkaerő képzése, ennek kapcsán együttműködés egyetemekkel, kutatóintézetekkel)
	energia	energiakereslet növekedésének hatásai (pl. energiaimport növekedése), energiaárak alakulása	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem
	nyersanyagok	földgáz és nyersanyagkereslet növekedésének hatásai	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem
infrastrukturális környezet	technológiai környezet, technológiai infrastruktúra	ipari parkok kihasználtsága, amortizációja technológiatranszfer (tudásgyűjtés), a terület helyi innovációra épülő technológiateremtő képességének növekedése	EKD-rendelet: nem Scorecard: részben (ipari parkokra, új termék, szolgáltatás megjelenésére)
	termeléshez kapcsolódó közszolgáltatások infrastruktúrája	vízhálózat, energiahálózat stb. szűk keresztmetszetei, fejlesztési szükséglete, amortizációja hulladékgyűjtésben, - kezelésben szükséges fejlesztési szükségletek	EKD-rendelet: nem Scorecard: részben (a beruházás energiaellátására vonatkozóan), hatásokat nem vizsgál
	közszolgáltatások infrastruktúrája (egyéb)	egészségügyi, oktatási szolgáltatások iránti kereslet változása közbiztonság változása, pótlólagos intézkedések	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem
	közlekedési infrastruktúra	utak, vasúthálózat, szállítójárművek kihasználtságára, amortizációjára gyakorolt hatások	EKD-rendelet: nem Scorecard: részben (közmű/infrastruktúra igények, hatást nem vizsgál)
	épített környezet	épített környezetre gyakorolt hatások (gyárak, erőmű parkok, munkáslakások, épületkárosodás)	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem
humán környezet	szocio-kulturális környezet	képzési irányok átalakulása, mobilitásra gyakorolt hatás	EKD-rendelet: nem Scorecard: részben (képzési igények felmérése)
	társadalmi összetétel	külföldi vendégmunkások számának növekedése, ennek hatása	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem

TÉNYEZŐ- CSOPORT	MAKRO- TÉNYEZŐ	PÉLDÁK LEHETSÉGES HATÁSVIZSGÁLATI SZEMPONTOKRA	EKD TÁMOGATÁSOK SZEMPONTJAI (EKD-rendelet, Scorecard* alapján)
	humán jóllét	egészségromlás, speciális egészségkárosodás	EKD-rendelet: nem Scorecard: nem
természeti környezet	környezeti fenntarthatóság	ÜHG-kibocsátás, szennyezettség (levegő, víz, talaj, fény), hulladék keletkezése, természeti erőforrás szűkössége, természeti erőforrások iránti kereslet növekedése, kihasználtság, túlhasználat, potenciális állapotromlás	EKD-rendelet: nem Scorecard: a beruházás környezetterhelése (veszélyes hulladék/szennyvíz/gáz kibocsátása), a vállalat ökológiai lábnyomának csökkentésére terv, hatásokat nem vizsgálja

* A 2022 szeptemberétől alkalmazott Scorecard rendszer értékelési módszere szerint

Forrás: ÁSZ szerkesztés az Európai Bizottság^{47,48}, a European Investment Bank⁴⁹, illetve az OECD⁵⁰ szakpolitikai hatásvizsgálatra vonatkozó ajánlásai felhasználásával

⁴⁷ European Commission (2023). Better Regulation Toolbox, List of potential impacts, 142. oldal. A toolbox egy módszertani segédlet az uniós szabályozási beavatkozások előkészítésére, értékelésére stb. vonatkozóan. A hatásvizsgálatot végzők számára általános ajánlásokat is megfogalmaz, pl. meghatározza azokat a területeket, amelyekre a beavatkozásnak hatása lehet. A hatások lehetnek gazdasági, társadalmi és környezeti hatások. A pénzügyi eszközökhöz kapcsolódó hatásvizsgálatra külön kitér.

⁴⁸ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01). (EC, 2021). A dokumentum konkrét mutatókat is javasol a támogatásról szóló döntés kialakításához. Ezek azt a célt szolgálják, hogy a beruházás minél jobban hozzá tudjon járulni a regionális fejlődéshez, a területi kohézióhoz.

⁴⁹ A JRC (EU Joint Research Centre) RHOMOLO modellje a strukturális alapok hatásának becslésére kialakított modell, mind a beruházások és támogatások, mind a termelékenységre, a kereskedelemre, valamint a kutatásra és fejlesztésre gyakorolt strukturális hatások tekintetében.

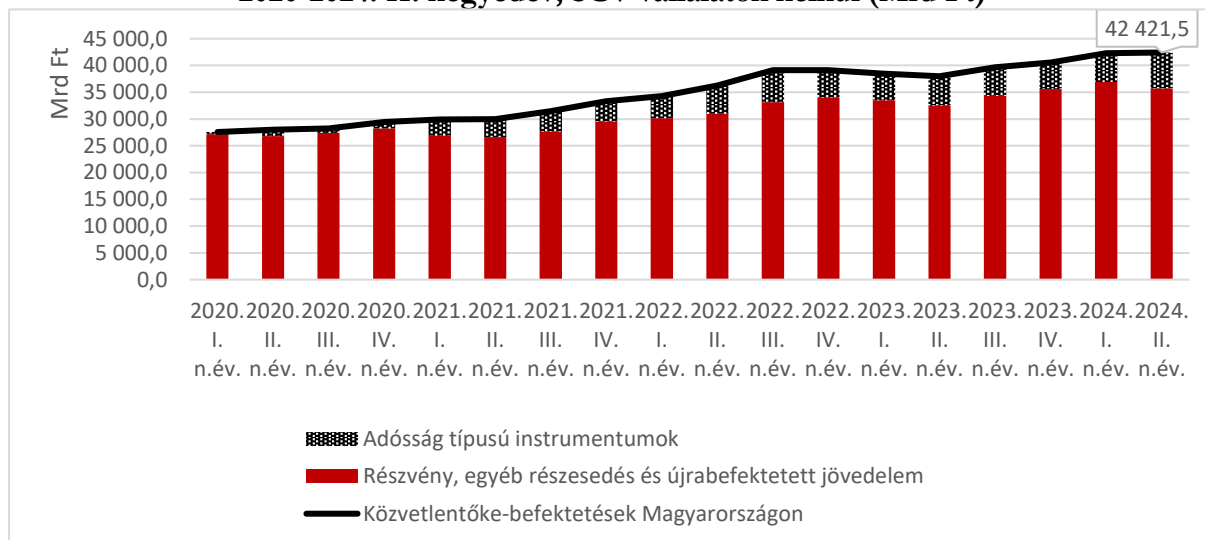
⁵⁰ OECD (2022), *FDI Qualities Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris. A fejlődő országok számára ajánlásokat tartalmaz a dokumentum a tőkebevonó képességük fejlesztése érdekében.

12. MELLÉKLET

Közvetlentőke-befektetések alakulása Magyarországon

2024 II. negyedévének végére a külföldi közvetlentőke-befektetések állománya elérte a 42 000 Mrd Ft-ot (azaz kb. 107 Mrd eurót), melynek túlnyomó többsége (84%-a) részesedés típusú⁵¹ instrumentum (12. ábra).

12. ábra Közvetlentőke-befektetések Magyarországon, állományok negyedéves alakulása 2020-2024. II. negyedév, SCV vállalatok nélkül (Mrd Ft)

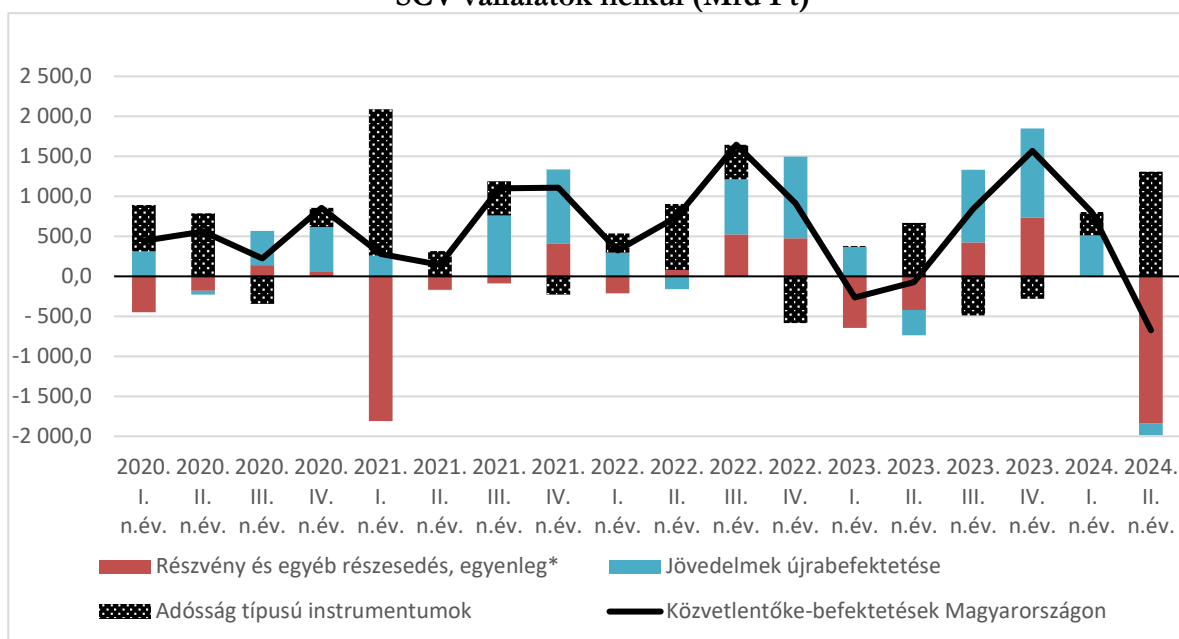


Forrás: MNB, <https://statistika.mnb.hu/publikacios-temak/fizetesi-merleg-es-kapcsolodo-statisztikak/kozvetlentoke-befektetesekek/fobb-aggregatumok> adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Magyarországra 2020 óta több mint 10 000 Mrd Ft-összegű nettó közvetlentőke-befektetés áramlott, amelynek legnagyobb része (mintegy kétharmada) az újrabefektetett jövedelmekből származott (13. ábra). 2024 II. negyedévében a külföldiek magyarországi befektetéseinél a részvény és egyéb részesedést érintő befektetések jelentősen csökkentek, amely nagyrészt a külföldi befektetők magyarországi részesedésének eladása, illetve a tőke kivonásként elszámolt kiugró osztalékok miatt következett be. Emellett a jövedelmek újrabefektetése is csökkentette a külföldiek befektetéseit. Az adósság típusú instrumentumok pozitív forgalma ugyanakkor fékezte a befektetésállomány csökkenését.

⁵¹ Részvény, egyéb részesedés és újrabefektetett jövedelem

13. ábra Közvetlentőke-befektetések Magyarországon: negyedéves forgalmak alakulása, SCV vállalatok nélkül (Mrd Ft)



Forrás: MNB, <https://statisztika.mnb.hu/publikacios-temak/fizetesi-merleg-es-kapcsolodo-statisztikak/kozvetlentoke-befektetesek/fobb-aggregatumok> adatok alapján saját számítás és szerkesztés

13. FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Állami Számvevőszék (ÁSZ, 2019). Állami befektetésösztönzés és munkahelyteremtési intézkedések. Elemzés.
https://www.asz.hu/dokumentumok/allami_befektetes_osztonzes20191010.pdf
- Equinox és Hétfa (2020). A hazai kkv-programok értékelése eredményességi és intézményi szempontok alapján, 2020.
<https://www.palyazat.gov.hu/informacio/ertekelesek/szechenyi-2020-ertekelese/opszint-rtkelsek/gazdasgfejlesztasi-rtkelsek--1/kkv-rtkelst>
- European Commission (EC, 2021). A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429(01))
- European Commission (EC, 2023). Better Regulation Toolbox.
https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf
- Herczeg, B.- Szabó, T. (2020). A Pannonia Bio Zrt. makrogazdasági hatása Magyarországon 2020 és 2024 között. HÉTFA Kutatóintézet.
[https://pannoniabio.com/userfiles/ckfinder/files/2020-24%20HETFA%20Pannonia%20Study%20\(HU\).pdf](https://pannoniabio.com/userfiles/ckfinder/files/2020-24%20HETFA%20Pannonia%20Study%20(HU).pdf)
- HIPA (2024). HIPA prezentáció, 2024. június 19. (Befektetésösztönzés Magyarországon - 2024)
<https://www.youtube.com/watch?v=T1mfzMXs8SM>
- Horvát, K.-Keresztély, (2020). A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése.
https://ngmszakmaiteruletek.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
- Mercenier J; Alvarez Martinez M; Brandsma A; Di Comite F; Diukanova O; Kanacs D; Lecca P; Lopez Cobo M; Monfort P; Persyn D; Rillaers A; Thissen M; Torfs W. (2016). RHOMOLO-v2 Model Description: A spatial computable general equilibrium model for EU regions and sectors. EUR 27728. Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union; 2016. JRC100011.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC100011>
- OECD (2022). *FDI Qualities Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/7ba74100-en>
- Voszka, É.-Végh, M.Z.-London, A. (2023). Támogatási nagyüzem: az egyedi kormánydöntések példája. KÖZGAZDASÁGI SZEMLE, 70 (12). pp. 1297-1337. ISSN 1588-113X. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.12.1297>

Stratégiaiák

- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2021). Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020-2050.
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/5/54/54e/54e01bf45e08607b21906196f75d836de9d6cc47.pdf>

- Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve, 2023. évben felülvizsgált változat.
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/5/54/54b/54b7fc0579a1a285f81d183931bfaa7e4588b80e.pdf>
- Magyarország versenyképességi stratégiája 2024-2030.
<https://kormany.hu/dokumentumtar/magyarorszag-versenykepességi-strategiaja-2024-2030>, elfogadó határozat: 1074/2024. (III. 28.) Korm. határozat Magyarország 2024–2030 közötti időszakra vonatkozó iparstratégiájáról. Cselekvési terv: 1073/2024. (III. 28.) Korm. határozat Magyarország 2024–2030 közötti időszakra vonatkozó ipar és technológiai cselekvési tervéről
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2013). Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, 2013.
<https://www.nfft.hu/documents/1238941/0/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia.pdf/71543d21-2076-41c6-6ad7-c036b64061f5?t=1614021373311>
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2016). Irinyi Terv az innovatív iparfejlesztés irányainak meghatározásáról. <https://2015-2019.kormany.hu/download/d/c1/b0000/Irinyi-terv.pdf>

Jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, normatív utasítások

Jogszabályok

- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
- A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU Bizottsági rendelete
- a beruházás-ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet (EKD-rendelet)
- az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

Közjogi szervezetszabályozó eszközök, normatív utasítások

- A Bizottság (EU) 2024/3031 határozata (2024. június 11.) a Magyarország által a GKN Automotive Hungary Kft. (korábban Rubin NewCo 2021 Kft.) javára megvalósítani tervezett SA.63470 (2022/C) (korábbi 2021/N) számú regionális állami támogatásról (az értesítés a C (2024) 3925. számú dokumentummal történt) szóló Bizottság (EU) 2024/3031 határozata
- a beruházás ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet alapján nyújtható támogatások esetén alkalmazandó eljárásrendről szóló 23/2018. (X. 11.) KKM utasítás (EKD-utasítás)
- Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret” című, 2023. március 17-i, 2023/C 101/03. számú Bizottsági Közlemény
- A Bizottság közleménye Iránymutatás a regionális állami támogatásokról 2021/C 153/01

14. FOGALOMJEGYZÉK

ad hoc támogatás	nem támogatási program keretében nyújtott támogatás Forrás: 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2. § (2) pontja
egyedi támogatás	i. ad hoc támogatás; és ii. támogatási program keretében egyéni kedvezményezetteknek odaítélt támogatás Forrás: Általános Csoportmentességi Rendelet 2. cikk 14. pontja
induló beruházás	a következők valamelyike: a) tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházások az alábbiak közül egy vagy több vonatkozásában: - új létesítmény létrehozása, - meglévő létesítmény kapacitásának kibővítése, - valamely létesítmény termelésének diverzifikációja olyan termékekre vagy szolgáltatásokra, amelyeket a létesítmény korábban nem termelt vagy nem kínált, vagy - a létesítménybe történő beruházással érintett termék(ek) teljes termelési folyamatának vagy átfogó szolgáltatás(ok) nyújtásának alapvető megváltoztatása; b) bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása. Egy vállalkozásban történő részesedésszerzés önmagában nem minősül induló beruházásnak. A pótló beruházás tehát nem minősül induló beruházásnak; Forrás: EKD rendelet 3.§ 12 pontja
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
mandátum-előterjesztés	a támogatónak címzett és a mandátumülésen a támogató szervezetén belül működő Befektetésösztönzésért és Kiemelt Magyarországi Nagybefektetések Megvalósításáért Felelős Kormánybiztosi Titkárság közvetítésével előterjesztett, a kérelem jóváhagyására vagy elutasítására, a kérelem szükség szerinti kiegészítésére vagy a kérelem tudomásulvételére vonatkozó HIPA javaslat és mellékletei Forrás: EKD-utasítás 3.§ h) pont
regionális beruházási támogatás	induló beruházáshoz vagy új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházáshoz nyújtott regionális támogatás Forrás: Általános Csoportmentességi Rendelet 2. cikk 41. pont
támogatási program	olyan intézkedés, amely alapján - anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésekre lenne szükség - az intézkedésben általában és absztrakt módon meghatározott vállalkozások számára egyedi támogatást lehet odaítélni, valamint olyan intézkedések, amelyek alapján egy konkrét projekthez nem kapcsolódó támogatás egy vagy több vállalkozás számára határozatlan időre és/vagy határozatlan összegre vonatkozóan nyújtható Forrás: Általános Csoportmentességi Rendelet 2. cikk 15. pontja

TEÁOR	A TEÁOR a gazdasági Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszere, amelyet a gazdasági egységek főtevékenységének meghatározására alkalmaz a KSH, illetve a gazdasági és társadalmi mutatók számításánál, valamint a statisztikai adatok gyűjtésében és publikálásánál használ fel. A TEÁOR az Európai Unió tevékenységi osztályozásának, a NACE-nak a magyar nyelvű nemzeti változata. Forrás: KSH
-------	---



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10. | 1364 Budapest 4., Pf. 54
www.asz.hu | szamvevoszek@asz.hu
telefon: +36 1 484 9100