

Az állami támogatások új csodafegyvere? IPCEI-k Európában és Magyarországon

VOSZKA ÉVA*

Az iparpolitika és ennek egyik alapvető eszköze, az állami támogatás reneszánszát éli világszerte. A 2020-as évek elején az egyre erősödő nemzetközi támogatási versenyben az Európai Unió is új megoldásokkal próbálkozik, amelyek egyik formája a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek (Important Projects of Common European Interest – IPCEI) felpörgetése. Az egyelőre hiányos adatok az újfajta támogatások erős koncentrációját mutatják mind az országok, mind a vállalatok szintjén. Ezért is fontos kérdés, hogy milyen esélyei vannak Magyarországnak a bekapcsolódásra. A konstrukció bemutatása és kritikai értékelése után a cikk ezt térképezi fel a hozzáférhető dokumentumok elemzése mellett az irányító apparátusok, néhány érintett vállalat és tanácsadó cég véleménye alapján. A kezdeti tapasztalatok arra utalnak, hogy a támogatási konstrukció alapvonásaiból és a magyar intézményrendszer jellemzőiből következően Magyarországon nem ez lesz a gazdasági szerkezetváltás alapvető eszköze. Az intézményi és pénzügyi kapacitás szűkössége, a több helyütt hiányos szakértelem és tapasztalat, a kormányzati szervezetek tevékenységének és a különböző pályázati rendszereknek az összehangolatlansága, az ország formális és informális lobbijének gyengesége, valamint a hazai üzleti kultúra és a bizalomhiány az IPCEI-knél szélesebb körben is csökkenti a kormányzati intézkedések hatékonyságát.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H71, L52, O31, O32.

Kulcsszavak: állami támogatás, iparpolitika, versenypolitika, Magyarország.

* *Voszka Éva* DsC, a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar professor emeritusa.
E-mail: voszka.eva@eco.u-szeged.hu ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7336-3695>

A kutatás az NKFI-OTKA K 143238 sz. „Új európai ipari stratégia és a közép- és kelet-európai növekedési modell” című projekt támogatásával készült.

A kézirat 2024. május 10-én érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.7-8.48>

Abstract

The new magic bullet of state aid? IPCEIs in Europe and Hungary

ÉVA VOSZKA

Industrial policy, including one of its key instruments, state aid, is experiencing a renaissance worldwide. As international competition between regions to increase state aid for companies intensifies in the early 2020s, the European Union is also trying new approaches, one of which is the funding of Important Projects of Common European Interest (IPCEI). The still incomplete dataset shows a strong concentration of this subsidy at both country and company level. This is why it is important to investigate what Hungary's chances are of getting involved. After presenting and critically assessing the scheme, the paper explores this, analysing available documents and drawing on the views of the managing authorities, some of the companies and consulting firms involved. The initial experience suggests that, due to the basic features of the scheme and the characteristics of the Hungarian institutional system, IPCEI will not be the main instrument of economic restructuring in the country. Institutional and financial capacity constraints, lack of expertise and experience in many fields, poor coordination between governmental organisations and the various subsidy schemes, the weakness of Hungary's formal and informal lobbying in the European Union, as well as the lack of trust and other specific features of the domestic business culture are all obstacles to the effectiveness not only of IPCEIs but also of other governmental policies.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H71, L52, O31, O32.

Keywords: state aid, industrial policy, competition policy, Hungary.

Bevezetés

Az egypólusú világrend átalakulásának elindulása, a neoliberális elmélet és gyakorlat megrendülése 2008 után, majd a 2020-as évek egymásra torlódó válságai – divatos kifejezéssel a polikrízis – mindenütt az állami szerepvállalás és ennek részeként az iparpolitika és a támogatások kiterjedését hozták.¹ Ezen a terepen az Európai Uniónak sajátos a helyzete. Közös forrásokból segíti egyes átfogó célok elérését – a regionális egyenlőtlenségek csökkentését, a kutatás-fejlesztést és a klímavédelem ösztönzését – de ezek összege abszolút értékben és a GDP-hez viszonyítva is sokkal kisebb, mint a nagy versenytársak, az Egyesült Államok és Kína keretei.

¹ Az iparpolitika körébe sorolható beavatkozások világszerte meghétszereződtek 2010 és 2017 között, majd 2022-ig ismét közel hétszeresükre emelkedtek, és ebben a fejlett országok élen jártak (Juhász et al., 2023). Az EU tagországai 2019-ben az összesített GDP 0,8 százalékát, 2020-ban és 2021-ben már több mint két százalékát fordították támogatásokra (European Commission, d.n.e).

előmozdítására... nyújtott támogatás” (Európai Unió 2008, 107. cikk). Ezért valószínűleg *nem is önálló finanszírozási eszköz*, hanem „összeegyeztethetőségi jogalap” (lásd Ambrusz [2022] kitűnő összefoglaló cikkét), amelynek alapján a tagállamok meghatározott feltételek teljesítése esetén engedélyt kaphatnak a Bizottságtól támogatások folyósítására.³ Az IPCEI-re vonatkozó szabályokat az uniós intézmények először 2014-ben foglalták egységes keretbe, amit egy 2021. évi frissítés követett (European Commission, 2014, 2021). A folyamat ezután gyorsult fel, amelyben az állami támogatások általános felpörgése is szerepet játszott.

Bonyolult eljárásrend

Az IPCEI különlegessége nem az európai versenyhatóság egyedi döntésének és a nemzeti finanszírozásnak a kombinációja – ez minden olyan támogatásra jellemző, amely nem a csoportmentességi rendeletekre vagy jóváhagyott támogatási programokra épül –, hanem az, hogy több tagállam részvételével megvalósított, méretében vagy minőségében jelentős, egyes stratégiai értékláncok számottevő részét átfogó projekt. Ehhez a szokásosnál magasabb, a működési költség és az eredmény különbségének akár száz százalékát elérő támogatásintenzitás tartozhat.⁴ A kormányok szempontjából további előny, hogy közpénzekkel segíthetnek olyan régiókban megvalósított programokat, amelyek a kohéziós alapokból nem támogathatók, bár éppen az IPCEI fókuszában álló kutatás-fejlesztésre fejlett területeken is nyújtható támogatás tagállami forrásból.

A célok egy része mindvégig változatlan: növekedésgyorsítás, munkahelyteremtés, versenyképesség-javítás a piaci vagy rendszerszintű hiányosságok kiküszöbölésével. Ehhez a 2021. évi dokumentum hozzáteszi az európai iparpolitika új kulcselemeit, a növekedés fenntarthatóságát, a zöld és digitális átalakulás támogatását, a reziliencia és a stratégiai autonómia erősítését. Ezek azok a közös európai érdekek, amelyeket az egyedi vagy integrált (azonos célt szolgáló, közös programba összekapcsolt) projekteknek elő kell segíteniük. A pályázóknak bizonyítaniuk kell, hogy a

³ Az IPCEI uniós társfinanszírozásban részesülhet, ami a jóváhagyásnál előny. Ez jelentheti közös európai (például kutatás-fejlesztési) alapok felhasználását, de azt is, hogy a tagállamok a nekik járó strukturális vagy helyreállítási alapokból csoportosíthatnak át erre pénzt. Ilyenkor ez számukra nem pótlólagos forrás. Az uniós dokumentumok nem különböztetik meg világosan a két lehetőséget.

⁴ Ez a támogatásintenzitás nem egyedülálló: a klíma-környezetvédelem és az energetika területén nyújtható szubvenciók felülvizsgált szabályozása is megengedi ezt a mértéket (European Commission, 2022a).

javasolt fejlesztés hatása az érintett vállalatokon és egy-egy ország határán is túlterjed, az egész Unió gazdaságában és a társadalom szélesebb körében hasznosítható.

Az IPCEI-k egyik típusa olyan kutatás-fejlesztés, amely nagy horderejű, a tudomány és technika területén áttörést hozó innovációt képez. Ezzel együtt finanszírozható az első ipari hasznosítás is,⁵ ha az jelentős K+F-tevékenységre építve új termék vagy szolgáltatás kifejlesztését eredményezi, de a tömegtermelés vagy a kereskedelem nem. Kivétel a másik típus, a több országot érintő, környezetvédelmi, energetikai, szállítási, egészségügyi és a digitális ágazatba tartozó nagy infrastrukturális beruházás, amely a működőképesség elérésének (a sajátosan értelmezett tömegtermelésnek) a szakaszáig kaphat ilyen szubvenciót.

Az állami támogatások uniós elbírálása általában is bonyolult, főként azért, mert nehezen összeegyeztethető törekvéseket próbál egyszerre érvényesíteni: érvényesüljön a piaci verseny, de közben az azt korlátozó közpénzt is folyósítani lehessen. Ezért a döntéseket jól körül kell bástyázni a támogatás szükségességét, arányosságát, a versenyre gyakorolt negatív hatásokat ellensúlyozó, kedvező következményeket bizonyító érvekkel, és a részrehajlás feltételezését féken tartó nyilvánossági előírásokkal. Ezek a követelmények még erősebbek a nagy méretű, ezért nagy hatású, az érintetteknek jelentős előnyt adó és tetemes összegeket megmozgató projektek esetében. Az IPCEI-k ráadásul ezek sorából is kiemelkednek. Ezért, valamint a különösen kedvező támogatási szabályok és a sok (potenciális) résztvevő miatt nem meglepő az ügymenet körülményessége és a döntések lassúsága.

Az eljárásrendet azért érdemes részletesebben ismertetni, mert hozzá kapcsolódik az európai és hazai bírálatok nagy része. Mint minden más állami támogatást vizsgáló döntésnél, az európai versenyhatóság itt is értékeli a javaslat megfelelőségét (az adott cél más eszközökkel nem érhető el), a támogatás szükségességét, ösztönző hatását, arányosságát, a versenyre gyakorolt hatást és az átláthatóság követelményének teljesítését, de a kritériumok néhány ponton az általánosnál szigorúbbak. A szükségesség esetében ki kell dolgozni egy kontrafaktuális (alternatív) forgatókönyvet, bemutatva a támogatás hiányában előálló helyzetet, vagyis azt, hogy a fejlesztés nem olyan méretben vagy egyáltalán nem valósulna meg. Ezt az előzetes mérlegelést belső vállalati dokumentumokkal is alá kell támasztani. Az arányosság itt is a közkiadások minimumra szorítását célozza, ami a magas támogatásintenzitás

⁵ Ez jelentős eltérés lenne a K+F+I más támogatási formáitól, és különleges vonzerőt jelenthetne a pályázók számára, ha a Bizottság informális értelmezése nem tenné hozzá, hogy az első ipari hasznosítás a csoportmentességi rendelet alapján, a kísérleti fejlesztés részeként is finanszírozható (Ambrusz, 2022).

lehetősége miatt különösen fontos, és a kiutalt összeg egy részének visszakövetelését is lehetővé teszi a vártnál vagy az iparágban jellemzőnél magasabb profit elérése esetén. A megfelelő jövedelmezőséget azonban itt is bizonyítani kell, mivel a Bizottság csak olyan (rész)projektek támogatását hagyja jóvá, amelyek egy idő után nyereségesé válnak. Az IPCEI-k esetében a Bizottság mérlegeli a tagállamok közötti támogatási verseny kockázatát, de figyelembe veheti azt is, hogy az Unión kívüli versenytársak hasonló fejlesztésekhez milyen mértékű közvetlen vagy közvetett szubvenciót kapnak. Végül, az átláthatóság jegyében gondoskodni kell arról, hogy minden tagállam és minden cég (beleértve a kicsiket és az induló vállalkozásokat is) megfelelő tájékoztatást, valódi lehetőséget kapjon a részvételre, továbbá egy központi adatbázisban nyilvánosságra kell hozni a bizottsági határozatok teljes szövegét és a 100 ezer eurót meghaladó támogatások alapadatait.

Az IPCEI-k kialakításának folyamata egy vagy több tagország (és vállalataik) kezdeményezésére indul, de az Európai Bizottság képviselői már kezdettől aktív szereplők.⁶ A brüsszeli apparátus (főként a belső piacért és az iparért felelős DG GROW) közreműködése a munka minden szakaszában a többi résztvevőnek is érdeke, hogy az elvárásoknak meg tudjanak felelni, illetve a hiányosságok minél előbb napfényre kerüljenek.

Ha a kezdeményezés teljesíti az IPCEI alapfeltételeit, akkor a javaslattevők meghirdetik a projekt kereteit (tematikáját), más tagállamok is döntenek bekapcsolódásukról, és megválasztják a koordinátor országot. A kijelölt nemzeti hatóságok felhívást tesznek közzé a vállalatok számára, az előszelekció során kiválasztják az esélyesnek látszó javaslatokat, és a kormány előirányozza a támogatások költségvetési fedezetét. Elindul a partnerkeresés (a vállalatközi együttműködések megállapodásba kell foglalni) és a benyújtandó dokumentumok összeállítása. Ezek legfontosabb része az adott IPCEI céljait és alapszerkezetét összegző átfogó leírás (az úgynevezett Chapeau-szöveg, azaz a projekt céljait és alapszerkezetét összegző átfogó leírás) és az egyes részprojektek részletes leírása, műszaki, pénzügyi ismertetése és annak bizonyítása, hogy megfelelnek az IPCEI-feltételeknek. A munka során akár tucatnyi tagország és több tucat vállalat terveit kell összehangolni, integrált keretbe szervezni. Ezután indul az engedélyezési eljárás első lépéseként az előbejelentés, a prenotifikáció. A Bizottság képviselői és az értékelésre felkért külső jogi, műszaki és pénzügyi szakértő cégek tisztázó kérdések sorát teszik fel, kisebb-nagyobb változtatásokat kérnek írásban vagy személyes összejöveteleken. A második lépés a javaslat

⁶ A következő ismertetés DG COMP (2023) és Ambrusz (2022) tanulmányára is épít.

benyújtása végleges jóváhagyásra, notifikációra. Az uniós hatóságoknak elvileg két hónapjuk van arra (ez az egyetlen konkrét határidő a hivatalos szövegben), hogy végleges döntést hozzanak, vagy még további információt kérjenek az érintett felektől. Végül a Bizottság dönt, és nyilvános határozatban, részletes indoklással rögzíti, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti az IPCEI-ben közvetlen partnerként résztvevők számára nyújtható tagállami támogatásokat. Azok a pályázók, amelyek segítik az IPCEI megvalósulását, de valamiért kiesnek a közvetlen résztvevők közül, indirekt partneri státuszt kaphatnak (számuk, mint az *1. táblázat* mutatja, esetenként akár több száz is lehet). Így benne maradnak az IPCEI hálózatában, de nem ennek keretében, hanem a csoportmentességi rendelet alapján finanszírozhatók, ami általában alacsonyabb támogatásintenzitást tesz lehetővé. Végül a program egészének és az egyes részprojekteknek az előrehaladásáról évente jelentést kell készíteni.

Erős koncentráció

Az eddig elfogadott 10 projekt – az első infrastrukturális beruházás, a Dániát és Németország északi részét összekötő autópálya- és vasútrendszer felépítése kivételével, amely a Bizottság összesítéseiben, ezért az összehasonlíthatóság érdekében az itt következő adatsorokban sem szerepel – világszinten élen járó technológiák megvalósítását célozza a következő öt ágazatban: mikroelektronika, akkumulátoripar, hidrogéntechnológia, felhőalapú szolgáltatások és egészségügy. Mindegyik terület illeszkedik az Unió iparstratégiájához, a zöld- és digitális átalakuláshoz, és része a kulcsfontosságú alaptechnológiáknak (European Commission, 2019a).

A támogatások fő formája vissza nem térítendő juttatás, amelyhez esetenként kedvezményes hitel és állami kezességvállalás is járulhat. A finanszírozás a nemzeti költségvetések mellett egyre gyakrabban tartalmaz uniós forrásokat is. Amíg korábban ilyen utalás nem volt található, addig mindegyik 2023–2024-ben elfogadott IPCEI-dokumentumban szerepel, hogy több részt vevő ország erre fordítja a helyreállítási és rezilienciaépítési eszközökből (Recovery and Resilience Facility – RRF) neki jutó összeg egy részét. A felhőalapú, valamint a harmadik és negyedik hidrogénprojektben (lásd *1. táblázat*) például 7-7 tagállam vesz részt, közülük három vagy négy tervezi a közös uniós források igénybe vételét. Németország csak a hidrogénprojektekre 8 milliárd euró támogatást irányzott elő, ebből 1,5 milliárdot az RRF-ből (Bundesministerium der Finanzen, 2022).

Az IPCEI-k működését ma még nem lehet értékelni: az utolsó támogatási összegeket általában 2028 és 2032 között folyósítják, vagyis a projektek legkorábban akkor fejeződnek be. Ráadásul még az indulás alapadatait sem hozták teljeskörűen nyilvánosságra. A legtöbb információt a Bizottság – általában több mint 100 oldalon, több mint 300 pontban kifejtett – határozatai tartalmazzák. Ilyen dokumentum azonban 2024 nyaráig a 10 projekt közül csak 7 esetében jelent meg. (A Bizottság szerint a késlekedés oka, hogy a nyilvánosságra hozatallal addig kell várni, amíg az érintett felekkel az üzleti titkokat képező részletek kiszűréséről megegyeznek.) A hiányos adatsort összefoglaló *1. táblázat* ezért csak az országok és közvetlen partnervállalatok számát, valamint a támogatás és a várható magánberuházás mértékét összegzi.

Az *1. táblázat* szerint a tagállamok 93 esetben nyújtanak 286 cégnek 37 milliárd euró támogatást, és ehhez várhatóan több mint 70 milliárd euró összegben társul majd magánberuházás. A szubvenció nagysága viszonyítható az EU egészére összesített nemzeti támogatásokhoz (a speciális célú, koronavírus-járvánnyal kapcsolatos tételeket levonva). Az IPCEI-khez a tagállamok 2018 és 2022 között 3,4 milliárdnyi támogatást folyósítottak, amely az összes ilyen célú kiadásnak mindössze fél százaléka. Az alacsony arány nem meglepő, mert az összes támogatás tartalmazza például a mezőgazdasági, a képzési és a kulturális ráfordításokat is. Kizárólag az IPCEI-k zömére jellemző K+F-orientáció alapján ebben a periódusban az IPCEI-szubvenció az összes nemzeti kutatás-fejlesztési támogatás 5,5 százaléka volt (European Commission, d. n. c). Az EU közös forrásaival összevetve: az IPCEI-k teljes, 2018 és 2024 közötti értéke a kutatás-fejlesztési és innovációs Horizon Europe keretprogram hét évre szóló összegének mintegy 30 százaléka (European Commission, d. n. a). Vagyis az eddig jóváhagyott IPCEI-támogatások mérete az összes nemzeti támogatással összehasonlítva – legalább is a most vizsgálható kezdeti periódusban – jelentéktelen, a tagállami K+F-szubvenciókon belül sem számottevő, csak az Unió közös kutatásfinanszírozásához viszonyítva mutat magasabb arányt.

Egy-egy projektben átlagosan 9 ország 28 vállalata vesz részt, 3,7 milliárd euró közpénzt felhasználva. Az *1. táblázat* szerint a második mikroelektronika IPCEI az érintettek számát és a támogatás nagyságát nézve is kiemelkedő méretű (14 ország, 56 közvetlen és mintegy 600 indirekt partner, 8,1 milliárd euró szubvenció), a legkisebb pedig az egészségügy 6 tagországgal, 13 vállalattal és egymilliárd euró támogatással. A korai projekteknél a szubvenció a teljes költség 24–74 százalékát fedezte, a maximum az első akkumulátor IPCEI-ben látható, de ez az adatsor hiányos.

Az elfogadott IPCEI-k kiemelt adatai

IPCEI (Indítási-jóváhagyás)	Rész vevő ország	Főkoordinátor	Rész vevő vállalat: direkt partner	Rész vevő vállalat: indirekt partner	Teljes költség (md euro)	Állami támogatás (md euro)	Magánberuházás (md euro)
1. Mikroelektronika 1 (2016. okt. – 2018. dec.)	4(+1*)	Németország	29(+3) *	370	7,8	1,9	6,5
2. Akkumulátor 1 (2019. jún. – 2019. dec.)	7	Franciaország	17	70	4,3	3,2	5
3. Akkumulátor 2 (2019. jún. – 2021. jan.)	12	Németország	42	150	5,4	2,9	9
4. Hidrogén 1 Tech (2021. aug. – 2022. júl.)	15	Németország	35	n. a.	n. a.	5,4	8,8
5. Hidrogén 2 Use (2020. dec. – 2022. szept.)	13	Hollandia	29	n. a.	n. a.	5,2	7
6. Mikroelektronika 2. (2020. dec. – 2023. jún.)	14	Németország	56	600	n. a.	8,1	13,7
7. Felhő (2020. okt. – 2023. dec.)	7	Németország	19	93	n. a.	1,2	1,4
8. Hidrogén 3. Infra (– 2024. febr.)	7	n. a.	32	n. a.	n. a.	6,9	12
9. Hidrogén 4 mobility (– 2024. máj.)	7	n. a.	11	200	n. a.	1,4	3,3
10. Egészségügy (– 2024. máj.)	6	n. a.	13	175	n. a.	1	5,9
Összesen**	93		286			37,2	72,6
Átlag**	9,3		28,6			3,7	7,3

Megjegyzések:

* 2020-ban 3 osztrák cég csatlakozott utólag a programhoz (Medgyesi, 2022) **Az országok és vállalatok számánál a halmozódás kiszűrése nélkül

Forrás: Saját szerkesztés az European Commission (d. n. b) alapján.

Koncentráció országok és vállalatok szintjén hét IPCEI-ben

IPCEI	Mikroelektronika 1	Mikroelektronika 2	Akkumulátor 1	Akkumulátor 2	Hidrogén 1	Hidrogén 2	Felhő
országok száma (db)	4	14	7	12	15	13	7
egy ország részesedése nagyobb mint 20% (db) („nagy támogató”)	2 (német, olasz)	1 (német)	3 (német, olasz, francia)	2 (német, olasz)	2(francia, olasz)	2 (holland, spanyol)	2 (német, olasz)
a „nagy támogatók” részesedése a projekt teljes keretéből (%)	79	55	74	79	60	59	68
a legnagyobb országrészesedés a projekt teljes keretéből (%)	45 (német)	55 (német)	33 (német)	58 (német)	40 (francia)	34 (holland)	35 (német)
vállalatok száma (db)	29	56	17	42	35	29	19
egy vállalat részesedése nagyobb mint 100 millió euró (db) („nagy kedvezményezett”)	4	18	7	4	14	20	4
a „nagy kedvezményezett” vállalatok részesedése a projekt teljes keretéből (%)	75	75,6	92	61	78	86	57
a legnagyobb vállalat részesedése a projekt teljes keretéből (%)	46 (francia–olasz)	14 (olasz–francia)	33 (francia–német)	42 (Egyesült Államok)	14 (görög)	14 (spanyol)	27 (német)

Forrás: a Bizottság idézett IPCEI-határozatai alapján saját számítás.

A 93 tagországi részvétel halmozódásainak kiszűrésével a projektekbe eddig az EU-tagállamok többsége, 21 állam bekapcsolódott, de *eltérő gyakorisággal*. Franciaország és Olaszország mindegyikben, Németország 8, Spanyolország, Hollandia, Lengyelország és Szlovákia 6-6, Finnország pedig 4 IPCEI-ben vett részt. Teljesen kimaradt viszont Bulgária, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg és Szlovénia, egyszer szerepel Írország, Málta és Románia, kétszer Magyarország, Észtország, Csehország, Dánia és Portugália. E lista szerint tehát az élen a nagy tagállamok állnak, néhány aktív kisebb társukkal kiegészülve, míg a sor másik végén a kicsi, zömmel dél- és kelet-európai tagországok vannak.

A megoszlásról többet mondana, ha az egyes országok számára jóváhagyott támogatásokat is összegezni tudnánk, de ezt adatok hiányában csak hét projektre tudjuk kiszámolni (2. táblázat).

Mind a hét IPCEI-re jellemző, hogy két vagy három ország a teljes támogatási összeg több mint 20 százalékával részesedett: Németország és Olaszország 5-5 projektben, Franciaország 2-ben, Hollandia és Spanyolország pedig 1-1 projektben a keret 55–79 százalékát vitte el (2. táblázat). A három legnagyobb tagállamra a projektek teljes keretének 68 százaléka jutott, Németországra egyedül több mint egyharmada.

A nagy támogatók mellett a nagy kedvezményezettek is mindenütt jellemzőek: a 100 millió eurónál több szubvenciót kihasználó vállalatok a projektek keretének 57–92 százalékát kapták.⁷ Egy-egy éllovas cég egyedül a támogatások egyharmadát vagy közel felét is megszerezte, de ennél alacsonyabb részesedéssel is be lehetett kerülni a milliárdosok közé. A bajnok vitathatatlanul az Unió legnagyobb félvezető gyára, az STMicroelectronics francia–olasz tőzsdei cég. A két alapító ország az első, majd a második mikroelektronikai IPCEI-ben is több mint egymilliárd euró támogatást ítélt meg neki, amely a projekt egészére jutó összeg 46, illetve a már nagyobb keret 14 százaléka (European Commission, 2018:73–75; European Commission, 2023b:95–96 alapján számolva). Az első akkumulátor fő IPCEI-kedvezményezettje is közös vállalat, egy német és francia autógyárak által alapított akkumulátorgyártó cég, az Automotive Cells Company. A két anyaország több mint egymilliárd euró szán neki, a projekt teljes keretének harmadát (European Commission, 2019b:42–44 alapján számolva). A második akkumulátorprojekt milliárdeurós szereplőjének érdekessége, hogy központja nem Európában van. Az elektromos autógyártó Teslát a német kormány ezzel a kedvezménnyel kívánta egy óriási gyár további bővítésére

⁷ A vállalati koncentráció vizsgálatánál csak az egy-egy IPCEI-n belüli halmozódást vettük figyelembe, noha egy cég több területen, több hullámban is szerepelhet különböző tevékenységekkel.

ösztönözni, amivel a német autóipar erős versenytársának terjeszkedését segítette.⁸ Az építkezés 2021-ben elkezdődött, és a hírek szerint a lakossági tiltakozás ellenére folytatódik is (Kolodny, 2021), csak éppen a támogatás nélkül. Az IPCEI egyik feltétele szerint ugyanis a tömegtermelés nem részesülhet szubvencióban, de a Tesla a döntés elhúzódása miatt máshol már elkezdte gyártani a pályázatban szereplő akkumulátort, és inkább lemondott a támogatásról (Campbell et al., 2024). Ez az eset kétséggé teszi a „fejlesztés támogatás nélkül nem valósult volna meg” feltétel alapos vizsgálatát. A többi három IPCEI-ben nincs milliárdeurós szubvenció; a legnagyobb tételek 330 és 740 millió euró közé esnek.

A tagországok *pénzügyi kapacitásainak különbségét* jól mutatja, hogy 2018 és 2022 között az EU-tagállamok által folyósított 650 milliárd euró támogatás 36 százalékát Németország, közel egyötödét pedig Franciaország adta, miközben sok (főként 2004 után csatlakozó) kis ország részesedése az egy százalékot sem érte el. Az IPCEI-khez legközelebb álló kutatás-fejlesztési támogatások is széles skálán szóródnak. Itt a teljes nemzetállami szubvenció 62 milliárd eurójából 19 milliárd euró jutott Németországra, közel 10 milliárd Franciaországra, míg 14 országé a félmilliárd eurót sem érte el (European Commission, d. n. c).

Az itt bemutatott hét IPCEI adatai tehát egyértelműen *erős koncentrációt mutatnak*: a nagy országok – kiemelten Németország – és a nagyvállalatok előnyét. Ez a támogatások általános trendjét követi; a pénzügyi és egyéb kapacitások különbségeinek ismeretében nem meglepő. Nem kizárt azonban, hogy a későbbi döntések ebből a szempontból hoznak némi változást. A legalacsonyabb koncentrációt minden vizsgált szempont szerint az egyik legfrissebb, a felhőalapú technológiák projektje mutatja, de lehet, hogy ez nem időbeli trendforduló, hanem inkább a tevékenység jellegéből következik. Az biztos, hogy a tagországok támogatási lehetőségei lényegesen és tartósan különböznek egymástól, azaz éles fordulatra nem indokolt számítani. Egyes esetekben, mint a Tesla ügyében, megkérdőjelezhető a bizottsági döntés megalapozottsága is. Ezek a jellegzetességek az IPCEI bírálatának fontos elemei.

Támogatási versenyt vagy egységes piacot?

Az IPCEI-k alkalmazását – legalábbis nyilvánosan – senki nem veti el. A bírálók is elismerik, hogy azok elvileg előmozdíthatják az innovációt, a technológiai

⁸ Hozzá kell tenni, hogy a nagy német OEM-ek közül a BMW is kap támogatást mind a két akkumulátor IPCEI-ben, összesen mintegy 160 millió eurót.

fejlesztést, a zöld- és a digitális átalakulást, de erős fenntartásokat is hangoztatnak. A támogatók és a kritikusok csoportjának elkülönülése abba az Európai Unió tagországai között feszülő régi, rejtett, de az aktuális világgazdasági körülmények és a 2020–2021-ben meghirdetett iparpolitikai stratégia által felerősített (részben ideológiai, részben érdekek által vezérelt) megosztottságba ágyazódik, amelynek választóvonalára a több állami beavatkozás és a szabadpiac hívei között húzódik.

Az állami szubvenciók kiterjesztésének hívei azt hangoztatják, hogy az egyenlő *versenyfeltételeket inkább globális keretben, mint Európán belül* kell értelmezni – márpedig a fő riválisok, az Egyesült Államok és Kína egyre több támogatást adnak vállalataiknak. A csoport szószólója az elmúlt években Franciaország és Németország.⁹ Ez a két tagállam üdvözli – nehezen dokumentálható feltételezések szerint ők maguk kezdeményezték – az IPCEI-konstrukció széles körű alkalmazását is. Ez a kör, hangoztatva ugyan a piac és a kereskedelem szabadságának általános prioritását, általában is az állami támogatások növelését szorgalmazza, ökoszisztéma-specifikus, azaz ágazati szemléletben. Fontosnak tartják ennek érdekében a versenypolitika korszerűsítését, főként a tagállami támogatások és az összeolvadások nagyvonalúbb kezelését, ami lehetővé tenné a nemzeti bajnokok megerősítését (French-German non-paper, d. n.; Manifesto, d. n.). A világszinten versenyképes nemzeti vagy Európa-bajnokok ügye egyébként a Siemens–Alstrom-fúzió bizottsági elutasítása után élénk vitát váltott ki, a két érintett kormány keményen bírálta a versenyhatóság döntését (Csorba, 2020; Pelle, 2023). Az Unió egyes vezetői felkarolták az új bajnokok létrehozását, mégpedig az IPCEI-k révén is. Ezekkel „[n]agyon rövid idő alatt csodákat lehet tenni” – állítja az Európai Bizottság alelnöke, az amerikai repülőgépgyártók kihívójaként a német–francia–brit együttműködéssel, jelentős kormányzati szubvencióval létrehozott Airbus állítva példaként (Morgan, 2019).

A támogatásokat pártoló tagállamoknak a vállalatai, kamarái, szövetségei is ezt az irányvonalat követték az IPCEI-szabályozás 2021. évi felülvizsgálatának előkészítésekor a Bizottság felhívására beküldött véleményükben (Európai Bizottság, 2020).¹⁰ Csak szemezgetve az 13 országból érkező 52 hozzászólásból, jól látszik, hogy sok nagyvállalat és intézmény (például a francia Sanofi, az olasz ENEL, a német Bosch és Siemens) üdvözli a konstrukciót, bár általában technikai, eljárási módosításokat is javasolnak. Néhányan további lazítást is indítványoznak, mint a

⁹ Németország korábban egyértelműen a szabadpiac mellett állt ki, de a 2010-es évek végétől a CDU vezetői is iparpolitikai paradigmaváltást szorgalmaznak, beleértve a kulcsfontosságú ágazatokban az állami támogatások növelését és nemzeti bajnokok fenntartását és megerősítését (Bofinger, 2019).

¹⁰ A hidrogén-projektekhez kapcsolódó véleményeket részletesen elemzi Pudollek (2024).

francia Soitec, felvetve, hogy az EU-n belüli versenytorzítás helyett a tervezetek relevanciáját, az európai gazdaságra és autonómiára gyakorolt hatását kellene inkább figyelembe venni, vagy a német Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie iparági szövetség, amely a verseny globális voltát emeli ki, és a finanszírozást is ehhez igazítaná.

Ezzel szemben a kritikusok, a liberális ortodoxiához ragaszkodók, az északi országokból és a német–francia szövetségtől tartó közép- és kelet-európai tagállamokból álló másik csoport aggályosnak tartja az állami támogatások összegének növelését és szabályozásuk enyhítését, beleértve az IPCEI-ket is. Ezt tükrözi Svédország, Finnország, Norvégia és Hollandia javaslata, amely szerint a közös nagyberuházásoknak csak „...utolsó mentsvárnak kellene lenniük, nem pedig normának” (Proposal, d. n.:6). Az érveket alaposabban kifejti az az állásfoglalás, amelyet már 11 ország írt alá. (Az északiakhoz Spanyolország és a visegrádi négyek csatlakoztak, Magyarország kivételével.) Elismerve az IPCEI-k lehetséges előnyeit, óvnak általános használatuktól, ami aláásná a hatékony piacokat és a versenyt. Szerintük ilyen kezdeményezések csak korlátozott számban, a támogatások szigorú ellenőrzése mellett indulhatnak, mégpedig átlátható, mindenki számára hozzáférhető módon. Ellenkező esetben a kisebb, elmaradottabb iparszerkezetű országok hátrányba kerülnek: nem minden szektor minősíthető stratégiáinak, és nem minden tagállamnak vannak egyforma pénzügyi és humán erőforrásai. Az IPCEI nagy léptékű alkalmazása ezért álláspontjuk szerint nemcsak az egységes piacot, hanem a jogszerűséget és a tagállamok közötti bizalmat is fenyegeti, tovább növeli az Unión belüli gazdasági egyenlőtlenségeket (Government Offices of Sweden, 2021).¹¹

A liberális kritikához csatlakoztak kutatók is, mint a Bruegel Intézet munkatársai, főként a tagállamok közötti támogatási versenytől, az Unió belső piacának felbomlásától tartva (Poitiers & Weil, 2022). Az üzleti világ véleménye pedig ebben az esetben is saját országának álláspontját tükrözi (Európai Bizottság, 2020). A Danish Energy szövetség azt hangsúlyozza, hogy a közös európai érdeket szolgáló fontos projekteknek meg kell felelniük az egységes piac alapelveinek, és a módszert csak nagyon indokolt esetekben célszerű használni. Ezt emeli ki a dán Kereskedelmi Kamara is, még határozottabban kimondva, hogy elsősorban a vállalati sikert lehetővé tevő versenykörnyezet kialakítására kell összpontosítani, mert az EU-n kívüli országok „...állami támogatásának másolása és a versenyszabályok kiüresítése globális és

¹¹ Meg kell jegyezni, hogy a csoportok határai idővel változhatnak, de a támogatásokat szorgalmazó és ellenző megosztottság tartósan látszik, miként azt a szubvenciók szabályozásának általános lazítására adott későbbi reakciók is mutatják (Packroff, 2024).

esetleg európai állami támogatási versenyt eredményez, amelyet Európa és a kisebb európai országok végül elveszítenek”. Belgium legnagyobb, jórészt kisvállalatokból álló szövetsége is úgy véli, hogy az IPCEI-knek kivételeknek kell maradniuk, már csak azért is, mert a kis tagállamok és régiók – mint azt az első akkumulátorprojekt példáján számokkal is kimutatták – hátrányos helyzetben vannak még akkor is, ha kutatás-fejlesztési kiadásai a GDP-hez viszonyítva magasak. Ennek kiegyenlítése, az egyenlő versenyfeltételek kialakítása, az egységes belső piac védelme érdekében javasolták a nemzeti támogatások kiegészítését uniós finanszírozással.

Az IPCEI támogatói és kritikussai sok ponton hasonló javaslatokat fogalmaztak meg a szabályozás továbbfejlesztésére,¹² valószínűleg azért, mert azok egymással ellentétes célok elérésére is alkalmasak lehetnek. Például a projektek társfinanszírozása közös európai alapokból szolgálhatja a versenyfeltételek kiegyenlítését, de az elérhető források bővítését is. A többi javaslat zöme – a fogalmak és elbírálási kritériumok egyértelmű rögzítése, az elbírálási folyamat egyszerűsítése és gyorsítása, a programok nyitottságának erősítése az országok, vállalatok, projektek és értékláncok körének szélesítésével – egyaránt javíthatja a hozzáférés még gyenge esélyét és az amúgy is erős pozíciók további megszilárdítását.

A javaslatoknak ez a sajátos egybeesése a konstrukció felülvizsgálata során megkönnyíthette a döntéshozók dolgát. A Bizottság nem változtatta meg a szabályozás alapvonalait, de a mindkét oldal által javasolt, jórészt technikai módosításokat beépítette az új közleménybe és kiegészítéseibe.

Az ajánlások közül nem valósult meg sem az IPCEI-k kiterjesztése, nem iktatták be például a tömegtermelés finanszírozását vagy a globális versenyképességet mint elkülönült értékelési kritériumot, és a projektek egyedi jellegzetességei sem kaptak hangsúlyt. Másfelől viszont a támogatások versenytorzító hatásának, az országok közötti támogatási versenynek a kockázata sem enyhült. A szabályozás felülvizsgálata kapcsán ennek veszélyét a Bizottság alelnöke is elismerte (Vestager, 2023). Pótlólagos közös uniós alapok használatára továbbra sincs több biztosíték, mint korábban.

Ma sem segíti egyszerűsített eljárásrend a kis- és középvállalatok bekapcsolódását. (A mikroelektronika 1-ben a direkt partnerek 7 százaléka tartozott ebbe a körbe, a hidrogénprojekteknél 23, illetve 7 és 16 százaléka. A különbség a tevékenység jellegétől is függ). Miközben a deklarációk szintjén mindenki fontosnak

¹² Lásd például egyfelől az előbb idézett Európai Bizottság (2020), Poitiers & Weil (2022), másfelől Friends of industry (2018), Strategic Forum (2019) vagy a kiegyensúlyozott, pro és kontra érveket felsorakoztató European Parliamentary Research Service (2020)

tartja részvételüket a nagy projektekben, a gyakorlat azt is megmutatta, hogy a sokszereplős IPCEI-k nehezen menedzselhetők, felépítésük és értékelésük is elhúzódik. Ezért a sajátos kezelés helyett az utóbbi időben a Bizottság iránymutatása is más támogatási lehetőségek, az indirekt partnerség felé tereli a nemzeti döntéshozókat, amit finanszírozási segítség is ösztönöz. A csoportmentességi rendelet legutóbbi módosítása ugyanis nemcsak általában emelte fel a bejelentendő támogatások értékhatárát, hanem kifejezetten az IPCEI-kre utalva különösen magas küszöbértékeket és a költségek akár 80 százalékát elérő támogatást szabott meg a kutatás-fejlesztési projektekre, speciális kedvezményt (támogatási bónuszt) adva többek között a kvv-knak is (Commission Regulation, 2023).

Miközben a nagyobb léptékű változások elmaradtak, a 2021. évi közlemény frissítette a közös európai érdek meghatározását, az átláthatóság javítása érdekében előírta minden tagállam kötelező értesítését egy-egy IPCEI-kezdemenyezésről, a részletes adatok nyilvánosságra hozásának limitjét pedig 500 ezerről 100 ezer euróra szállította le. Újdonság a visszakövetelési mechanizmus beillesztése az előirányozottnál nagyobb nyereség esetén, ami a támogatások arányosságát hivatott biztosítani. Az eljárásrend szempontjából talán a legnagyobb jelentőségű lépés a jó gyakorlatokat ismertető kódex – igaz, majdnem másfél évvel későbbi – kiadása, amely a Bizottság tapasztalatait is figyelembe véve számos részletkérdést tisztáz a kezdeményezéstől a projekt szervezésén át az éves jelentések tartalmáig (DG COMP, 2023). Megjelent egy sablon és útmutató a vállalatok számára a cég és a tervezett bekapcsolódás (a projektportfólió) bemutatásához. Ez a munkát jobban orientálja ugyan, de semmiképp sem csökkenti.¹³ Az átláthatóságot és az együttműködést is segítheti a Bizottság illetékes szervezeteinek és a tagállamok felelős hatóságainak részvételével létrehozott fórum (Joint European Forum for IPCEI), amelynek feladata a jövőbeli alkalmazási területek kijelölése és a végrehajtási folyamat hatékonyságának javítása (European Commission, 2023c).

Ebbe a keretbe kell beilleszkednie Magyarországnak és a hazai vállalatoknak, ha részesedni akarnak az IPCEI-k előnyeiből. A következő rész a siker esélyeit és kockázatait térképezi fel.

¹³ A bizottsági útmutatás szerint a Chapeau-szöveg nem haladja meg a 150, a vállalati projekt portfólió az 50–75 oldalt, de az utóbbinak csak a sablonja 46 oldal.

Hazai tapasztalatok

Az IPCEI-k magyarországi működéséről kevés a nyilvánosan elérhető információ. A konstrukció alapvonásait és az érdeklődő cégek számára hasznos technikai részleteket több hazai dokumentum és elemzés is ismerteti,¹⁴ de az államigazgatás honlapjain csak rég elavult tájékoztatás érhető el. Az eredetileg főfelelős Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021a, 2021b) bemutatja a konstrukciót, közli a 2021–2022-ben meghirdetett négy IPCEI-felhívást és az első jelentkezők számát. A jelenlegi koordinátor, a Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján a pályázatok között sem szerepel az IPCEI, és a sajtó is csak szűkszavúan számol be a sikerekről (MH, 2023; Infostart 2023). Ezért – az átláthatóság korlátozottságát regisztrálva – elemzésünk főként arra a hét beszélgetésre építhet, amelyet három állami szervezet és négy vállalkozás munkatársaival folytattunk. A strukturált mélyinterjúk 2023. november és 2024. február között készültek. Ezekre a következőképp hivatkozunk: EU-apparátus (0), minisztérium (1), az államapparátus támogatásokért felelős szervezete (2), tanácsadó cég (3), az IPCEI-be bekerült vállalat (4), (5) és egy kiesett pályázó (6).¹⁵ Ez utóbbi körből több vállalattal nem sikerült kapcsolatot létesíteni, mert a kudarcokról senki nem beszél szívesen. Az információ így természetesen korlátozott, de a vélemények fontos pontokon egybehangzók, így az alacsony esetszámból adódó torzítás valószínűleg nem nagy fokú.

Az IPCEI-k Magyarországon megkésve indultak, a konstrukció európai uniós működésének kezdeti szakaszára jellemző tájékoztatási hiányosságok miatt, amit tevékeny a hazai hatóságok informális kapcsolatainak gyengesége. „A magyar gazdaságirányítás 2021-ben szerzett tudomást az IPCEI-k létéről. Erre az osztrák költségvetést elemző munkatárs hívta fel a figyelmet, mert az IPCEI-támogatásokat a nemzeti költségvetésekben tételesen fel kell tüntetni... Ezért az akkumulátorfelhívásokról lemaradtunk” (1). Megjegyzendő, hogy az első ázsiai tulajdonú akkumulátorgyárak akkortájt kezdtek működni Magyarországon (Éltető, 2023), amikor a két EU-projekt már javában szerveződött. Ezek a befektetők a termelésre összpontosítanak, az élenjáró technológiákat feltehetően nem a konkurens európai cégekkel együttműködve akarják fejleszteni. Támogatásokhoz hozzájuthatnak az anyaországban, és a magyar kormány is bőkezűen segíti a fejlesztéseket, amihez a csatornák – elsősorban az

¹⁴ Kiemelkedik közülük a Támogatásokat Vizsgáló Iroda Állami támogatások joga c. kiadványának 35. száma, amelynek tanulmányait több helyütt idéztük, és Magyar Hidrogén és Tüzelőanyag-cella Egyesület (2021) útmutatója.

¹⁵ Ha egy gondolat más beszélgetésekben is felbukkant, ezt az idézett után beszúrt számokkal jelezzük.

egyedi kormánydöntések konstrukciója és az infrastruktúra megteremtése révén – régóta készen állnak. Az iparágban nemigen hallani olyan hazai tulajdonú vállalkozásról, amely be tudott volna kapcsolódni egy IPCEI-be.

A következő négy projektre (hidrogén, mikroelektronika, felhőalapú szolgáltatás, egészségügy) Magyarország bejelentette részvételi szándékát, és közzétette a felhívásokat. Az anyaggyűjtés lezárásáig két cég került be a közvetlen partnerek közé, mindkettő a felhőiparban.¹⁶ Egyikük az E-GROUP ICT SOFTWARE Zrt. innovatív szoftvervállalat külföldi tapasztalattal is rendelkező alapítókkal, amely egyrészt az adatbiztonság, a bizalmi technológiák, az azonosítási és hitelesítési rendszerek területén működik több kormány, köztük a magyar megbízásából, másrészt a mesterségesintelligencia-technológiák és adattudományi megoldások szakértője, szoros egyetemi és tudományos kapcsolatokkal, értékes hazai, régiós és nemzetközi referenciákkal európai innovációs projektek résztvevőjeként is (E-Group, d. n.). IPCEI-projektjének lényege a föderatív tanulás, a mesterséges intelligencia új megközelítése, tudásgenerálás több, különböző helyeken elosztott adathalmazok felhasználásával (4). A másik sokkal nagyobb, dinamikusan terjeszkedő, tőkeerős tőzsdei nagyvállalat, informatikai főprofillal, piacvezető rendszerintegrátorként. A 4iG 2021-től belépett a távközlési piacra öt cég, köztük az Antenna Hungária és a Vodafone akvizíciójával. Elnöke és főtulajdonosa a közismerten jó kormányzati kapcsolatokkal rendelkező Jászai Gellért (4iG, d. n.). Nyertes pályázatuk egy adathitelességet ellenőrző blokkláncrendszer fejlesztése (5). A nagy cég IPCEI-projektje sokkal kisebb, mint nyertes társáé, így a támogatás is ennek csak a tizede (European Commission, 2023d). Rajtuk és a két sikeres egészségügyi cégen kívül több ígéretes hidrogénjavaslat vár egy újabb hullám indítására (1). A minisztérium összesítése szerint a négy programba eddig összesen kilenc vállalat kapcsolódott be indirekt partnerként (Volosinovszki, 2024).

A beszélgetések tanulságait három kérdéscsoportra bontva összegezzük: a IPCEI előnyei az Európai Unió, a nemzeti kormányok és a vállalatok szempontjából, a működés nehézségei, valamint a jövőbeli kilátások.

¹⁶ 2024 májusában hagyták jóvá az egészségügyi IPCEI-t (European Commission, 2024), amelyben a Biotalentum Kft. és a Richter Gedeon gyógyszergyár is közvetlen partner lett. A pályázatukról nincs bővebb információnk.

Az Unió egésze számára a konstrukció a stratégiai célok elérésének esélyével kecsegtet, helytállással a globális szintéren. „A verseny... a világpiacra, a nagy régiók között zajlik. A versenyt Európán belül felejtjük el, itt az együttműködésnek kell dominálnia.” Az Egyesült Államok és Kína óriási támogatásokat oszt szét, ezzel Európának, és Magyarországnak is lépést kell tartania (1), (2).

„Az IPCEI célja nemes – fejt ki az egyik nyertes vállalat vezetője –, mert technológiát akar fejleszteni, nem csak kutatásról szól. A csúcstechnológia birtoklása és aktív használata az, ami a kreativitást versenyképes gazdasági erővé konvertálhatja. Ebben Európa gyenge. A pénz is kevés. Ráadásul az USA-tól eltérően itt nincs hosszú távú finanszírozás, amely a mélytechnológiák területén elengedhetetlen. Ezzel a pályázatoskázással, kutatási riportok, publikációk írogatásával, amely az egyébként fontos Horizon-programra is jellemző, nem lehet sokra menni az európai technológiai kiválóság vagy dominancia elérésében. Az értékes tudást gyakran már nem Európa fordítja termőre, a gyümölcsöket nem mi szedjük le, és nem mi dobozoljuk tovább globális felhasználásra” (4).

A felelős kormányzati szervezetek minden megkérdezett szerint segítették a jelentkező vállalatokat projektjük ki- és átdolgozásában, a lehetséges partnerekkel és a brüsszeli adminisztrációval való kapcsolatépítésben. „Mi úgy tapasztaltuk, hogy a magyar apparátusban rendkívül jó emberek vannak, akik nem csak, hogy akarják és mondják ezt, de teszik is a dolgukat. Nem egyszer fordult elő, hogy péntek este fél tízkor még dolgoztunk egyes hivatalok igazán lelkiismeretes munkatársaival” (4). Miért jó az államnak ez a konstrukció, ha pótlólagos uniós forrásokat nemigen remélhet? Mint minden más támogatással, ezzel is ígéretes fejlesztéseket karolhat fel, és esetleg kapcsolódó magántőkét is megmozgathat. De a többi pályázati formától megkülönböztető, legfontosabb szempont, hogy az IPCEI-támogatások elosztását az Unió közvetlenül befolyásolhatja. Ez szűkíti ugyan a nemzeti kormányok szuverén döntési terét, viszont így elhárítható a hagyományos iparpolitika sokat kárhozottat részrehajlásnak a vádjá: „...felbukkanhat sok jó projekt, nem a politika jelöli ki a győzteseket, ráadásul az EU is ráüti a pecsétet, hogy ez támogatásra érdemes elgondolás és vállalat” (1), (4).

A vállalatok számára természetesen fontos a *pénzügyi* segítség, különösen a finanszírozás hosszú távú volta (4), még akkor is, ha a konstrukció fő előnyének tekintett támogatásintenzitás végül nem különbözik lényegesen a más pályázatokon

elérhetőnél (5).¹⁷ Legalább ennyire hangsúlyozzák a vállalatok a *kapcsolati és piaci* előnyöket.

Az IPCEI révén „... bekerültünk az elitklubba. Egy nagyvállalatnak persze lehet, hogy ez nem olyan fontos, de a kisvállalkozások csak így juthatnak az élvonalba: most már a Siemens kutatásvezetőivel is egyenrangú partnerként tudok tárgyalni, részt vehetek az iparpolitika alakításában” (4). A cég vezetőjét beválasztották a workstreameket (munkafolyamatokat) koordináló nyolcfős Facilitation Group-ba, hozzá tartozik a mesterséges intelligencia egész területe, és a vállalat az Európai Bizottsággal is közvetlen kontaktusba kerülhet (1). A kapcsolatrendszer a technológiai együttműködés, a tudásmegosztás miatt is lényeges, ami különösen az első ipari alkalmazást is magukba foglaló projektek esetében piacot is hoz: „Minden résztvevő kifejleszt valamilyen elemet, ezt a többiek is tudják használni – klasszikus B2B-kapcsolat. A projektet vezető német cég meg is vásárolja majd a mi vállalatunk végtermékét. Így a vevőnek a minősített szállító, az eladónak a piac is biztosítva van” (5). A direkt partnerek sorából végül kiesett vállalatnak a javasolt fejlesztés nem a fő tevékenységi területéhez tartozott. Számára az új piacra belépés volt a fő cél: „Az a kapacitás, amit az IPCEI-vel ki lehetett volna építeni, nem meghatározó. Igazából a hidrogénnel kapcsolatos referencia lett volna fontos, a marketingérték, és hogy feliratkozzunk a hazai meg az európai térképre” (6), (0), (4). (A projektet végül teljesen feladták, más támogatást sem kerestek hozzá.)

Nehézségek

Az IPCEI jelenlegi formájában minden résztvevőnek új, ráadásul bonyolult konstrukció. „Az IPCEI-k eddigi története *tanulási folyamat* mindenkinek, a vállalatnak, a minisztériumnak, a Támogatásokat Vizsgáló Irodának, de a Bizottságnak is” (2). Más hazai vagy uniós pályázatoknál szerzett tapasztalatok kevésbé használhatók (3).

Az egyik állami apparátus munkatársai úgy látják, hogy „A vállalatok általában nagyon keveset tudnak az állami támogatásokról, azok uniós szabályozásának alapvető logikájáról. Egyes mutatókat (például súlyozott átlagos tőkeköltés) nem ismernek. Volt olyan beadvány, amely pozitív finanszírozási hiányt mutatott

¹⁷ Az egyik nyertes vállalat támogatása menet közben a harmadára csökkent, igaz, hogy ezzel együtt a program is szűkült (1).

ki, vagyis azt igazolta, hogy egyáltalán nincs is szükség támogatásra. De többnyire nagyon merész ötletekkel, számításokkal állnak elő. ...Az először beadott anyagok egy része nagyon gyenge volt, ezeket a mi segítségünkkel javították a vállalatok” (2). A Támogatásokat Vizsgáló Iroda feladata, hogy a szubvenció nagyságát az európai uniós szabályoknak megfelelő mederben tartsa, ami sok esetben az igények lefaragását jelenti. A végeredmény sokszor „...közelít a csoportmentességi rendeletben meghatározott értékekhez, de akkor persze felmerül a kérdés, hogy miért is van szükség az IPCEI bonyolult procedúrájára” (3). Az Iroda szakértelmét és segítőkészségét egyébként minden résztvevő, a minisztérium is nagyra értékelte.

Maguknak a hivataloknak sem volt könnyű dolguk. *A kormányzati irányítást az intézményi kapacitás korlátozottsága nehezíti.*

„Máshol egész csapatok dolgoznak az IPCEI-ken, nálunk erre 1,5 ember van. A németeknek, franciáknak ebben nagy a gyakorlatuk, és Franciaországban... például profi csapat segíti a kkv-kat. Nálunk ilyesmi nincs, csak ha a vállalat maga kifizeti a közreműködésüket” (2), (0). „Németországban az IPCEI-kre egy sokkal inkább rendszerszerű, gyakorlatilag a magyar kutatás-fejlesztési programok rendszeréhez hasonló folyamatot sikerült felállítani. Ez ott indokolt, mert minden IPCEI-hullámban legalább 4-5 direkt és jóval több indirekt partnerrel vesznek részt. A németeken és a franciákon kívül egyetlen tagállam sem rendelkezik azzal a kritikus tömeggel, hogy egy ilyen IPCEI-futószalagot fel tudjon állítani” (1). A bajt nálunk csak tetézte, hogy a minisztériumokat éppen a konstrukció hazai indítása idején átszervezték. Az eredetileg koordináló hivatal illetékes munkatársait az új főfelelős átvette, de az apparátuson belüli kapcsolatokat át kellett rendezni, a projektek fontosságát a frissen kinevezett vezetéssel is el kellett fogadtatni.

Az IPCEI-folyamatban az első kör a nemzeti szintű szelekció. A felhívások minden vállalkozás előtt nyitottak, és esetenként a minisztérium külön is ráirányítja az új lehetőségre néhány olyan cég figyelmét, amelyek tevékenysége jól illeszkedik az adott projektbe. Az átrostálás a minisztériumnak a nagy érdeklődés¹⁸ ellenére nem okozott komoly nehézséget.

„Először egy néhány oldalas összefoglalót kellett beadni, és már ezen a szűrőn kiesett a többség. Volt olyan cég, amelyik 40-50 millió forintos támogatást

¹⁸ A felhő IPCEI-re 9, a hidrogénre 22, az egészségügyire 65 projektjavaslat érkezett (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal, 2021b).

szeretett volna – az EU millió euróra kerekít, ez a kerekítési hiba kategóriájába esik. Egy másik az egész repülőter átállítását tervezte hidrogénalapú energiára, 1200 milliárd forintból. Kérdeztük, beszéltek-e erről valakivel a kormányzattól. Nem tárgyaltak senkivel” (1). A felhívásonként fennmaradó 10-15 cég részletesebb javaslatait beszélgetőpartnerünk szerint nehezebb elbírálni, mert a minisztériumban nincsenek ágazati osztályok, nincs technológiához értő ember.¹⁹ Külső szakértőket próbálnak bevonni kutatóintézetekből, egyetemekről, szakmai szövetségektől, csak az a gond, hogy ezek vagy munkatársaik maguk is a jelentkezők között vannak. De „...igazából ritkaság, hogy igazán jó projektek között kellene választani. Az IPCEI feltételei ugyanis olyan kemények, hogy ezeknek kevesen tudnak megfelelni” (1). Dilemma csak egy programban merült fel, amikor egy magyar irányítás alatt álló vállalat egy külföldi tulajdonú céggel versenyzett: támogassa-e a magyar állam az utóbbit, amely egyébként más országtól is megkaphatja a segítséget? (Végül a hazai cég került be a projektbe, a külföldi pedig az anyaországtól jutott támogatáshoz.)

Az összgazdasági szintű nehézségek között több beszélgetésben felmerült *Magyarország hátrányos helyzete* az Unión belül. „Az IPCEI nyugat-európai játszótér maradt” a német–francia tandem vezetésével, amelyek többnyire a koordináló ország szerepét is betöltik, és a támogatások zömét meg tudják szerezni (1).

„Az IPCEI-kben a nagy országok felülreprezentáltak, ami abból a szempontból érthető, hogy a fejlett régiók más forrásból alig kaphatnak pénzt”, mondták a tanácsadó cég munkatársai, hozzátéve, hogy „[a] szabályozott szakmai lobbitevékenységnek nagy szerepe lenne a döntésekben... Magyarországnak az IPCEI tekintetében kicsi a lobbijereje” (3). Többen említették, hogy az informális kapcsolatok is fontosak: Brüsszelben is sok minden fogadásokon, kávézás közben dől el, és ebben nem állunk jól. A támogatásokért felelős hazai szakmai apparátus saját szakterületén – a politikai környezet ellenére – nem érzel hátrányos megkülönböztetést. „Az IPCEI-k területén sincs az országgal szemben ellenszél. Ha jó a projekt, és van megfelelő partner, akkor be lehet kerülni a direkt partnerek közé” (2).

Még több problémába ütköztek a *vállalatok* – ezek az olvasó számára a korábban idézett európai vélemények fényében nem lesznek meglepőek. A kritika egyik ága *az uniót* érinti, már a meghirdetés fázisát.

¹⁹ Az NKFIH-nak még volt olyan szakértői hálózata, amelyik a pályázatokat, köztük a Horizon2020-as jelentkezéseket elbíráltta.

„A pályázati kiírásban a támogatható tevékenységeinek köre és a felhasználás szabályozása nem volt egyértelmű, a pályázati dokumentáció kevés konkrétumot tartalmazott” (6). Végül a cég kérésére személyes konzultációra került sor a Bizottság képviselőinek részvételével, ahol egyszerűen megkérték a vállalatot, hogy vonja vissza a pályázatát. A tanácsadó cég szerint nincsenek biztos viszonyítási pontok, a koordináló ország és a Bizottság közötti hatáskörök is rendezetlenek, mert egy vállalat befogadását szakmailag az előbbi ítéli meg, de a döntést az EU-apparátus hozza, esetleg más szempontok alapján. Ezek a vélemények egy hidrogén IPCEI-hez kapcsolódnak, ami a három, egyszerre meghirdetett tematikus hullám miatt különösen bizonytalan lehetett. De a probléma más területeken sem ismeretlen: „Maga a felhívás széles teret nyitott, sok mindennel lehetett pályázni. A keretek folyamatosan alakultak, ahogy egyre mélyebb információkat kellett adni, a technológiát is egyre jobban kifejtve... Lassan, nem tervezett módon haladt előre a folyamat” (5). Az lenne a megoldás, hogy „... egy bizottsági apparátus venné kézbe az egészet a koordinálását. Összefogottan, központi vezérléssel kellene csinálni már az előszűrést is, részletesen meghirdetett felhívás, egyértelmű célok alapján, hogy az ilyen anomáliákat el lehessen kerülni: aki nem jogosult, azt ne rengeteg pénz- és energiabefektetés után tessék eljéki” (2).

A képlékenység összefügg az uniós *döntések elhúzódsával*. A hosszú átfutási idő nemcsak a javaslatok újdonságértékét erodálhatja, hanem számottevő többletmunkát is jelent.

„Két-három év alatt változnak a körülmények, sok cég visszalép, változik a makrogazdasági környezet, a Bizottság módosítja a támogatásintenzitás mértékét, a támogatható tevékenységek körét, nem is beszélve a technológia előrehaladásáról. Ha az élvonalba akarunk kerülni, akkor erre sem Európának, sem a vállalatoknak nincs ideje” (1). A nagy időigény másik oka a Bizottság túlterheltsége és az értékelés módja. „A bizottsági apparátuson jelenleg óriási a bürokratikus teher. 2021 közepén több mint 40 nemzeti szakértő dolgozott az IPCEI-ken, de akkor már hét hullám futott párhuzamosan. Ráadásul az együttmozgási igény miatt mindig a leggyengébb láncszem, a leglassúbb ország szabja meg az elfogadás sebességét (0). „Bár az értékelésért felelős versenyhatóság kiszervezi az egyes részfeladatokat, ez a létszámkorlát is szerepet játszik a vontatott előrehaladásban. Az egyes bírálók (gazdasági, technológiai, támogatási területek) rengeteg pótlólagos kérdést tesznek fel, amire a cégnek válaszolnia kell” (1).

A költségek indokoltságát, például a laptopok cseréjének gyakoriságát vagy a munkatársak fizetésének nagyságát is aprólékosan felülvizsgálják.

„Az elhúzódó kiválasztási eljárás a K+F-re építő projekteknel különösen hátrányos, elsősorban a gyors technológiai avulás miatt. De még ha ez nem történik is meg, önmagában a hosszú átfutás miatt is többször át kell dolgozni a számításokat, mert idővel változnak a költségek, változik a forintárfolyam, sok minden” (3). Változhatnak az együttműködési megállapodásban szereplő üzletfelek, mert „...ha például új tulajdonosi kör jelenik meg, lehet, hogy neki nem érdeke vagy nincs lehetősége a részvételre. Ha a vállalatot menet közben felvásárolták, ami ennyi idő alatt előfordulhat, akkor az új tulajdonos nem jogosult automatikusan belépni” (5). Márpedig, ha a partnervállalkozás kiesik, akkor magával rántja a magyar céget is (2).

Minden résztvevő nehezményezi, hogy az IPCEI önmagában a felépítése, de a sok átdolgozás miatt is óriási *adminisztrációval* jár, ráadásul nálunk a *finanszírozás is sokáig bizonytalan*.

A programból végül kiesett vállalatnál két év alatt erre két belső szakember háromhavi munkáját fordították. A beszerzéseket is elindították, ajánlatokat kértek, ezek a tárgyalások is sok időt raboltak (6). A másik cég csapata „...több ezer oldalt írt az évek során, folyamatosan 6-7 ember dolgozott a projekten. Ilyen munkához egy 80 fős cég kicsi” (4). Kemény diónak bizonyult a támogatás nagyságát meghatározó finanszírozási rés kiszámítása, de ebben – és a bizottsági kérdések értelmezésében – a Támogatásokat Vizsgáló Iroda sokat segített, útmutatót is kiadott ehhez (Dobos & Hargita, 2022; Farkas 2022), igaz, hogy az első ügyek szempontjából egy kicsit későn (4), (5). „Amikor az első javaslat elmegy Brüsszelbe, akkor a cégnek már rendelkeznie kellene költségvetési ígérettel arra, hogy az igényelt támogatást megkapja. De ez a döntés sokszor csúszik, a költségvetés nem szívesen kötelezi el magát egy bizonytalan és csak később jelentkező kiadásra. A döntés évek múlva várható, ezalatt a cég kieshet, a támogatás megfelelő lehet, de addig tartalékolni kellene a pénzt egy amúgy is kifeszített helyzetben” (2).

A kisebb vállalatok az adminisztrációs teher és a támogatás bizonytalansága miatt is hátrányban vannak.

„Az IPCEI központi szereplői a nagyvállalatok, mert ezek tudják érdemben javítani az európai versenyképességet. Emellett a kkv-k részvételét mindenki szeretné növelni, az érdeklődés is nagy, de mivel több száz oldalas anyagokat kell összeállítani, és az átfutási idő legalább két év, a kicsik lehetőségei korláto-

zottak” (1). „Ezt a folyamatot kkv-ként végigcsinálni csak nagyon fanatikusan lehet, egészen extrém kockázatvállalásokkal. A kicsik csak a high-tech iparágakban rúghatnak labdába, ott is nehezen. Nekünk kulcskérdés a finanszírozás. A projektnek ugyanis ’nagy hasa’ van... az indításhoz nagy beruházásra van szükség, amit egy kkv nem tud megfinanszírozni tíz évre, nem úgy, mint mondjuk a Siemens. A kkv-nak rengeteg költséget meg kell előlegezni saját erőből, elviselni a várakozást, a csúszásokat, fenntartani egy okos fejlesztőcsapatot (és a lelket is tartani bennük), úgy, hogy mindennek hosszú ideig nincs fedezete. A prenotifikáció után a szabályok szerint lehetett volna már folyósítani a támogatás egy részét a hazai költségvetésből, saját kockázatra, ami óriási segítség lett volna nekünk, de nem kaptunk semmit” (4). A tőkeerő fontosságát a másik nyertes is megerősítette: „A kkv-knak sokkal rizikósabb a részvétel egy 9-10 éves projektben, amiből legalább 2-3 év a kutatás-fejlesztési szakasz. Ennek nagy a költségterhe, meg is kell előlegezni egy részét, mert a támogatás soha nem százszázalékos” (5). De megfontolandó az az érv, hogy a kisebb cégeknek ez óriási kiugrási lehetőség. „Nem az a kérdés, hogy ma kkv vagy-e, hanem hogy amit csinálsz, az alkalmassá tesz-e bajnokká, azaz nagyvállalattá nőni egy csúcstechnológiában. Vagyis a kérdés inkább az, hogy a magyar csúcstechnológiai képzőerőt és képességet is felmutatni képes kicsi és középvállalatokat miként lehet a folyamat során gyors előfinanszírozással és azonnali tőkejuttatással pozícióban tartani, hogy a technológiafejlesztésükkel ne maradjanak le, mert a lassú folyamat felőrli őket” (4).

A minisztériumi munkatárs szerint a kisebb cégek, sőt a többség számára az indirekt partnerség a járható út; saját munkájának egyszerűsítése érdekében az Unió is efelé tereli őket. Ilyenkor az állami támogatások általános szabályozása érvényes ugyan, de ezek a feltételek is egyre kedvezőbbek.

„A csoportmentességi rendeletet 2023 márciusában módosították. Most már a nemzetközi együttműködés is növelheti a támogatásintenzitást. Az EU-ban ugyanazok készítették a rendeletmódosítást, nem véletlenül, akik az IPCEI-kkel is foglalkoznak” (1), (0). Csakhogy Magyarországon ez sem egyszerű: „Máshol az IPCEI-t és a csoportmentesség alapján adható támogatásokat együtt kezelik, nálunk viszont ez két minisztériumhoz tartozik, köztük nincs koordináció... Az lenne a jó megoldás, ha az indirekt partner mintegy automatikusan megkapná a támogatást, hiszen az EU ezekről a projektekről már kimondta, hogy megfelelőek” (2).

Kilátások

A megkérdezett szakértők a támogatások kiterjesztését a válságoknak és a többi nagy régió által gerjesztett támogatási versenynek tulajdonítják, ami azonban kockázatos.

„Nálunk kialakult egy vállalati kör, amelyet támogatásfüggőknek lehet nevezni..., ez arra számít, hogy a kedvező feltételek mindig fenn fognak állni... A támogatások csökkentéséhez más gazdasági feltételekre volna szükség, például a kamatok esésére” (2). Rövid távon azonban még az IPCEI-k vagy a hasonló eszközök bővítését is célszerűnek látnák: „Az európai technológiai lemaradás csökkentéséhez a sima K+F-támogatás kevés. Sok területen nemcsak a kutatást, hanem a termelési kapacitás kiépítését is érdemes lenne támogatni, például a félvezetőiparban” (2). Nemcsak a pénz kevés – teszi hozzá az egyik vállalat képviselője –, hanem a támogatások egymásra épülése sem biztosított, amiből fel lehetne építeni egy teljes folyamatot. Ráadásul az egyetemeken, amelyeknek a kutatás bázisát kellene adniuk, „egyfajta tudásfetisizmus van, és igen kicsi a technológiafetisizmus. Az ugyanis macera, mert be kell tudni mutatni, hogy működik és tényleg hasznosítható. Ennél sokkal egyszerűbb bérkutatót végezni egy multinak, vagy nekik tanszékeket üzemeltetni, amiből persze a tudáson kívül semmi nem marad – a technológiai képesség a multi erőfölényét növeli. Ez a fajta tudásszolgai magatartás nagy akadály” (4).

Ami az IPCEI jövőjét illeti, a minisztérium munkatársa szerint „[a]z elmúlt évek több mint tíz országot felelő, egy egész iparágat lefedő IPCEI-kről szóltak, de ezek a nagyságuk miatt nagyon lassúak voltak. A cél a kisebb, koncentráltabb IPCEI-k létrehozása. Ha ezek hatékonyan kivitelezhetők, elképzelhető, hogy az IPCEI-k száma növekedni fog. A lendület jelentős mögötte, a globális trendek is alátámasztják a létjogosultságát. A jelenlegi szűk keresztmetszet az, hogy kevés a szóba jöhető koordináló ország, mert kevesen rendelkeznek ehhez elég tapasztalattal... Magyarországon hiányos a szaktudás, és gyengék a brüsszeli kapcsolatok” – összegzi véleményét, de egyes területeken lát esélyt: „A 2024-es év egyértelműen az egészségipari IPCEI éve lesz. Ez nekünk kedvező az iparág hazai nagysága miatt” (1).

Mit tehet Magyarország? Az egyik vállalkozás részletesen kifejtette megszívlelendő véleményét:

„Nekünk arra kell törekedni, hogy az ország technológiai nagyhatalom, de legalább középhatalom legyen néhány jól kiválasztott területen... Saját, szuverén

technológiai képességeket, magyar nagyvállalatokat kellene létrehozni, amelyek számítanának a világban technológiai értelemben. Erre kellene fókuszálni az IPCEI-t. Az IPCEI mintájára, annak lehetőségeit kihasználva itthon is lehetne high-tech projekteket csinálni, de ehhez kellene a bizalom, mégpedig a hosszú távú finanszírozáshoz hosszú távú bizalom. Európa ebben is gyenge, és sajnos Magyarország még inkább. A befektető részéről bízni kell abban, hogy a cég meg tudja csinálni, amit ígér, és nem ellopni akarja a pénzt, akkor sem, ha a projekt esetleg befullad, mert a csúcstechnológia sikere előre soha nem garantálható. A vállalatnak pedig abban kellene biztosnak lenni, hogy végig fennmarad a finanszírozás és a cég is. Tudnia kell, hogy a megadott kereteken belül szabadon költheti el a pénzt, és amikor közeleg a siker, akkor azt – követhető példát is teremtve – a létrehozók aratják le, és nem mások. Nálunk a bizalomhiány jellemző, az, hogy egy rendkívül erős individualizmus valamilyen törzsi konformitással keveredik, vagyis az emberek nem autonómak, de nem is igazán együttműködők. A csúcstechnológiai világ legfontosabb valutája a bizalom, a kiválóság elismerése és az együttműködés kultúrája, ennek megteremtése a magyar szuverén csúcstechnológia-ipar létrejöttéhez nélkülözhetetlen” (4).

Összefoglalás és következtetések

A cikk egy új, pontosabban Csipkerózsika álmából felélesztett európai támogatási konstrukció kezdeti tapasztalatait térképezte fel, amiről a szakirodalomban eddig nem volt átfogó információ. A nemzeti költségvetésekből finanszírozott, európai bizottsági jóváhagyáshoz kötött IPCEI-k olyan kutatásokat, fejlesztéseket és első ipari alkalmazásokat hivatottak életre segíteni, amelyek nagy horderejű, világszinten tudományos és technikai áttörést hozó innovációkat képviselnek. A számos ország és cég részvételével zajló és sok évre tervezett projektek nemrégiben indultak, néhányuknak még az alapadatai sem kerültek nyilvánosságra. Ezért hatásukat és azt, hogy hoznak-e áttörést az Unió stratégiai céljainak elérésben, majd csak később lehet értékelni. Valószínű, hogy az IPCEI-k néhány – kevéssé átlátható módon, az erős országok és befolyásos nagyvállalatok hathatós közreműködésével kiválasztott – ágazatban hozzájárulhatnak érdemi fejlesztésekhez, a zöld- és a digitális átalakulást előrelendítő értékláncok kiépítéséhez és megerősítéséhez. Elemzésünk azt mutatta azonban, hogy a támogatási eszköznek mind a léptéke, mind a felépítése kétségesé teszi a széles körű, átütő sikert. A folyósított szubvenciók nyolc évvel

az indítás és három évvel a felpörgetés után is szűkösek, még a kutatás-fejlesztési támogatásokhoz viszonyítva sem számottevők. Ebben szerepet játszik, hogy a program működése az Unió általában is bonyolult támogatási rendszeréhez képest is nehézkes. A döntések lassan formálódnak, ami az innovatív területeken különösen hátrányos. A központosított, bürokratikus elbírálás nem a többek által javasolt amerikai DARPA (Defence Advanced Research Projects Agency) modellt követi. (Ez a hadiipari fejlesztéseknél, de szélesebb körben is alkalmazott modell összekapcsolja a felülről lefelé és alulról felfelé irányuló kezdeményezéseket, amelyekben egymással párhuzamosan tevékenykedve számos – néhány évre alkalmazott, az akadémiai vagy üzleti szférából érkező – programvezető új, egymással versengő projekteket hív életre, lásd például Aghion, 2023).

Az elérhető adatok alapján az biztosan állítható, hogy a konstrukció a pénzügyi és intézményi kapacitások, valamint a döntésekre gyakorolt befolyás különbségei miatt a nagy országoknak és a nagyvállalatoknak kedvez. Számításaink alátámasztják azt a széles körben elterjedt, de eddig ilyen formában még nem igazolt állítást, hogy a források elosztása erősen koncentrált. Mind a hét már most elemezhető IPCEI-ben a legnagyobb támogatást nyújtó tagállamok az adott projekt keretének 55–79 százalékát fedték le. A három legnagyobb támogatóra (Németország, Olaszország és Franciaország) együtt a hét IPCEI teljes keretének 68 százaléka jutott, Németországra egyedül több mint a harmada. Mindegyik területen kiemelkednek a nagy kedvezményezettek is: a 100 millió eurónál több szubvenciót elnyerő vállalatok egy-egy projekt állami finanszírozásának 57–92 százalékához jutottak hozzá, néhány éllovas cég egyedül a támogatásoknak akár közel felét is megszerezte, ami már milliárdeurós nagyságrend.

Éppen ezért érthető, hogy az IPCEI nem oldotta fel, hanem inkább elmélyítette azokat az ellentmondásokat, amelyek a szabad verseny és a versenyt torzító állami támogatások között elvileg és a tagországok ütköző álláspontja miatt gyakorlatilag is feszültek. A nemzetállami szubvencióknak egyre tágabb teret nyitó szabályozás és ezen belül az IPCEI is – miközben a globális versenyképességet próbálja erősíteni a világméretű támogatási verseny feltételei között – az *Unión belüli támogatási verseny* élesedéséhez vezet, ami széttöredezi a belső piacot, növeli a tagállamok közötti egyenlőtlenséget, és gyengíti a bizalmat. E folyamatnak az európai közös alapok kiegyenlítő hatású növelésével lehetne gátat vetni. „A közös költségvetési eszközök létrehozásának képessége nélkül az egyetlen alternatíva a széttöredezettség. Nem lehetünk egyszerre takarékosak és az egységes piac barátai” – mondta a belső piacért

felelős biztos (idézi De Ville, 2023), ami azonban a „fukar” országokat nem győzte meg.

A viták, ezen belül az IPCEI értékelése körüli ütközések folytatódnak, miközben Magyarország esélyei a bekapcsolódásra az alapadottságokból, a jelenlegi feltételekből és a konstrukció jellegéből következően is szerények. A hazai résztvevők véleménye mind az előnyöket, mind pedig a nehézségeket tekintve egybevág az IPCEI-k külföldi értékelésével. Egyrészt az állami támogatások indokoltságát az adott világgazdasági körülmények között, különösen az innovációs-technológiai terepen senki nem kérdőjelezi meg. A globális versenyben a közös nagyprojekteket sem tartják eleve elvetendőnek, sőt, többen kiemelten fontosnak tartják. Másrészt viszont úgy tűnik, hogy a szabályozás 2021. évi frissítése ellenére a fő problémák (az átláthatóság és az inkluzivitás korlátozottsága, az elbírálási kritériumok képlékenysége, a lebonyolítás körülményessége és lassúsága) továbbra is jellemzőek Európa-szerte és nálunk is, noha az Unió és a hazai kormányzati apparátusok ma már nagyobb rutinál és több útmutatással segítik az érdeklődő vállalatokat.

A nagy országok és nagy cégek előnyét mindegyik beszélgetőpartnerünk kiemelte. Magyarországnak azonban a kis államok között is vannak sajátos, bár nem egyedülálló hátrányai. Az *intézményi kapacitás általában, a pénzügyi forrás pedig az utóbbi időben különösen szűkös* az uniós források évek óta tartó elmaradása miatt. Több helyütt hiányos a szakértelem és a tapasztalat – amelyet egyes apparátusi munkatársak lelkes munkája nem pótol –, a kormányzati szervezetek és a különböző pályázati rendszerek működése nem összehangolt. Az ország formális és informális *lobbierije* az aktuális politikai helyzet és a személyes kapcsolati háló szakadozott-sága miatt is gyenge. Végül, a hazai *üzleti kultúra és a bizalomhiány* minden szinten gátolja a továbblépéshez egyre nélkülözhetlenebbé váló együttműködést. Ezek a jellegzetességek nemcsak az IPCEI-ket hátráltatják, hanem a kormányzati irányítás és a gazdasági rendszer működésének szélesebb spektrumát is érinthetik.

Az európai nagyprojektekhez kapcsolódásra a többi kis országhoz hasonlóan Magyarországon is viszonylag keveseknek van esélyük (bár az indirekt partnerség többek számára lehetőség, ahogy a Bizottság és a módosított szabályozás is ebbe az irányba tereli a vállalatokat.) Így Magyarországon ettől a konstrukciótól nem várható átfogó szerkezetátalakítás, legfeljebb néhány cég kiugrása, illetve megerősödése, főként az olyan innovatív, viszonylag erős hazai ipari és képzettségi háttérrel rendelkező területeken, mint az informatika és a gyógyszeripar. A sikeres vállalkozások azonban húzóerőt jelenthetnek nemcsak technológiai-gazdasági értelemben, hanem modellt, követhető mintát is adhatnak másoknak. A korábban is erős kor-

mányzati hátszéllel segítettek számára ez a konstrukció a számos, már meglévő lehetőség mellett a kedvezmények újabb csatornájaként működhet, de az Unió szigorú feltételrendszere és közvetlen ellenőrzése miatt nem válik elsődlegessé. Úgy tűnik, egyelőre világszerte folytatódik a támogatási verseny. Ez olyan eltávolodást jelent a szabadpiac liberális elveitől, ami véleményem szerint arra utal, hogy a gazdaságpolitikában már megkezdődött a paradigmaváltás (Voszka, 2024). Az elméleti háttér kidolgozása még várat magára, de a korábban uralkodó teoretikus paradigma alapjai is repedeznek, ezért fontos az új keretek alakulásának figyelemmel kísérése. Az Európai Unión belül pedig az eltérő nemzetállami érdekek ütközése, a globális támogatási verseny által megerősített vállalati alkupozíciók hatása, az egységes belső piac bomlása tart számot különös érdeklődésre. Az IPCEI-k lakmuspapírként jelezhetik a változások irányát és léptékét. Mivel most még csak a konstrukció alkalmazásának első lépéseit lehetett áttekinteni, a hosszabb távú eredmények és mellékhatások értékelése is a jövőbeli kutatásokra vár.

Hivatkozások

- 4iG Nyrt (d .n.). *Partner a digitális megújulásban*. <https://www.4ig.hu/nyito/ceg/bemutato> Letöltve 2024. 03. 10.
- Aghion, Ph. (2023). An innovation-driven industrial policy for Europe. In S. Tagliapietra S. & R. Veugelers (Eds.) *Sparkling Europe's New Industrial Revolution, A policy for net zero, growth and resilience*. Bruegel Institute <https://www.bruegel.org/system/files/2023-08/Bruegel%20Blueprint%2033%20080823%20web.pdf>
- Ambrusz, Á. (2022). A közös európai érdeket szolgáló fontos projektek uniós állami támogatási szabályai. *Állami Támogatások Joga*, 35, 3–29. https://epa.oszk.hu/02400/02450/00035/pdf/EPA02450_allami_tamogatások_joga_2022_05_03-30.pdf
- Bofinger, P. (2019). Industrial policy: Is there a paradigm shift in Germany and what does this imply for Europe? *Social Europe*, 27 May. <https://www.socialeurope.eu/industrial-policy-in-germany>
- Bourgery-Gonse, T. (2023). Commission 'annihilated symbolic value' of EU Sovereignty Fund, leading MEP says. *Euractiv*, 21 June. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-annihilated-symbolic-value-of-eu-sovereignty-fund-leading-mep-says/>
- Bundesministerium der Finanzen (2022). *Förderung von Wasserstoffprojekten*, 25 Juli Bundesfinanzministerium - Förderung von Wasserstoffprojekten
- Campbell, P., Miller, J., & White, E. (2024). *German town votes against Tesla plans to expand 'gigafactory'*. 21 Febr. <https://www.theguardian.com/technology/2024/feb/21/german-town-votes-against-tesla-plans-to-expand-gigafactory-carmake-industrial-action-sweden>
- Commission Regulation (2023). 2023/1315 of 23 June. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1315>
- Csorba, G. (2020). Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulások a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán. In Valentiny, P., Nagy Csongor, I., & Berezvai, Z. (Eds.), *Verseny és szabályozás*, EKH KRTK, 96–115. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/05_CsorbaG.pdf

- De Ville (2024). *Is the EU's green industrial policy doomed to fail?* 25 June. <https://www.greeneuropeanjournal.eu/is-the-eus-green-industrial-policy-doomed-to-fail/>
- DG COMP (2023). *Code of good practices for a transparent, inclusive, faster design and assessment of IPCEIs*. 17 May. https://competition-olicy.ec.europa.eu/system/files/2023-05/IPCEIs_DG_COMP_code_of_good_practices.pdf
- Dobos, E., & Hargita, E. (2022). A finanszírozási hiány számításáról az állami támogatási szabályok alkalmazásában. *Állami Támogatások Joga*, 35, 31–47. https://epa.oszk.hu/02400/02450/00035/pdf/EPA02450_allami_tamogatások_joga_2022_05_31-47.pdf
- E-Group (d. n.). *Mit csinál az E-Group?* <https://www.egroup.hu/>
- Éltető, A. (2023). *Akkumulátorgyártás Magyarországon*. ELKH Világgazdasági Intézet Műhelytanulmányok No. 147, március. https://vgi.krtk.hu/wp-content/uploads/2023/03/Elteto_MT_147.pdf
- Európai Bizottság (2020). *A közös európai érdeket szolgáló fontos projektekről szóló közlemény felülvizsgálata*. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12661>
- European Commission (2014). *Communication from the Commission — Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. 2014/C 188/02. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01))
- European Commission (2018). *Important Project of Common European Interest (IPCEI) Microelectronics*. Brussels, 13.12.2018, C(2018) 8864 final. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201952/277354_2120329_283_2.pdf
- European Commission (2019a). *Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry - report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest*. 4 Nov. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37824>
- European Commission (2019b). *Important Project of Common European Interest (IPCEI) on Batteries*. 9 Dec. SA_54794_50781182-0000-C266-8373-C59CF8C4E8CE_311_1.pdf (europa.eu)
- European Commission (2020). *Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* (2020/C 91 I/01).
- European Commission (2021). *Communication from the Commission Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. 2021/C 528/02. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1230\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1230(02))
- European Commission (2022a). *Communication from the Commission. Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*. (2022/C 80/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0218\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0218(03))
- European Commission (2022b). *Important Project of Common European Interest on Hydrogen Technology (Hy2Tech)*. 15 July. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202414/SA_64647_906AAD8E-0000-C3B8-A321-668C037ED53F_427_1.pdf
- European Commission (2022c). *Important Project of Common European Interest on Hydrogen Industry (Hy2Use)*. 21 Sep. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202427/SA_64650_439.pdf
- European Commission (2023a). *Communication from the Commission Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*. 2023/C 101/03.
- European Commission (2023b). *Important Project of Common European Interest on Microelectronics/ Communication Technologies (IPCEIME/CT)*. Brussels 8.6.2023. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202417/SA_101129_A0FF058F-0100-C611-9E6D-800FDA995039_1165_1.pdf
- European Commission (2023c). *State aid: Commission to set up a forum to improve selection and implementation of Important Projects of Common European Interest*. 19 Sept. <https://ieu-monitoring.com/editorial/state-aid-eu-commission-to-set-up-a-forum-to-improve-selection-and-implementation-of-ipceis/416279>

- European Commission (2023d). *Important Project of Common European Interest on Next Generation Cloud Infrastructure and Services (IPCEI-CIS) – RRF*. 5 Dec. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/1/202412/SA_102517_707E5C8E-0000-C216-8C1C-3081176554C2_287_1.pdf
- European Commission (2024). *Commission approves up to €1 billion of State aid by six Member States for the first Important Project of Common European Interest in the health sector*. Press Release, 28 May. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2852
- European Commission (d. n. a). *Horizon Europe*. Horizon Europe - European Commission (europa.eu)
- European Commission (d. n. b). *Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*. Approved IPCEIs - European Commission (europa.eu). Letöltve 2024. 07. 20.
- European Commission (d. n. c). *Scoreboard State Aid data – New dissemination tool for statistics (2000-2022)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en
- European Parliament (2024). *Regulation 2024/795 - Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>
- European Parliamentary Research Service (2020). *Important projects of common European interest. Boosting EU strategic value chains*. November. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI\(2020\)659341_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI(2020)659341_EN.pdf)
- European Union (2008). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. C2008/115/01.
- Farkas, B., Pelle, A., & Somosi, S. (2023). Az Európai Unió és a geoökonómiai kihívások – ipar- és versenypolitikai válaszok. *Közgazdasági Szemle*, 70(11), 1193–1212. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.11.1193>
- Farkas, F. (2022). Tovagyűrűző hatás a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek esetében. *Állami Támogatások Joga*, 35, 48–57.
- French-German non-paper (d. n.). *The European industrial policy strategy and its Spring-2021 Update*. https://www.de.digital/Redaktion/DE/Downloads/G/german-non-paper-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Friends of industry (2018). *Joint statement by France, Austria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Spain, 6th Ministerial Meeting*. December. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Government Offices of Sweden (2021). *Smart and selective use of the IPCEI instrument. Joint non-paper by the Czech Republic, Denmark, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, the Netherlands, Slovakia, Spain and Sweden*. 28 March. <https://www.government.se/articles/2021/09/smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument/>
- Infostart (2023). *Kiemelt fontosságú projekt lett két magyar cég felhőipari innovációja is*. december 5. <https://infostart.hu/gazdasag/2023/12/05/kiemelt-fontossagu-projekt-lett-ket-magyar-ceg-fehoipari-innovacioja-is>
- Juhász, R., Lane, N. J., & Rodrik, D. (2023). *The New Economics of Industrial Policy*. NBER Working Paper No. 31538
- Kolodny, L. (2024). *Tesla faces hurdle in Germany as locals vote to oppose factory expansion*. <https://www.cnn.com/2024/02/21/tesla-faces-hurdle-in-germany-as-locals-vote-against-factory-expansion.html>
- Magyar Hidrogén és Tüzelőanyag-cella Egyesület (2021). *Hidrogén IPCEI 'match-making' eljárás*. május 18. https://www.hfc-hungary.org/NHTP/IPCEI_process_flow_2021_FINAL.pdf
- Manifesto (d. n.). *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Ministère de L'Économie et des Finances. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2

- Medgyesi, Á. (2022). Egy közös európai érdeket szolgáló fontos project bizottsági jóváhagyása – Az IPCEI mikroelektronika. *Allami támogatások joga*, 35, 58–76. https://www.epa.oszk.hu/02400/02450/00035/pdf/EPA02450_allami_tamogatasok_joga_2022_05_58-76.pdf
- MH (2023). *Fábián Gergely gratulált a felhőipari elitklubhoz csatlakozott 4iG Nyrt. és az E-Group ICT Software Zrt. képviselőinek*. december 7. <https://www.magyarhirlap.hu/gazdasag/20231207-fabian-gergely-gratulalt-a-felhoipari-elit-klubhoz-csatlakozott-4ig-nyrt-es-az-e-group-ict-software-zrt-kepviseloinek>
- Morgan, S. (2019). *Sefcovic foresees 'an Airbus for batteries, for 5G, AI, green tech'*. szeptember 26. <https://www.euractiv.com/section/batteries/interview/sefcovic-foresees-an-airbus-for-batteries-5g-ai-green-tech/>
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021a). *Az IPCEI projekt*. február 12. <https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/innovacios-okoszisztema/ipcei-projekt/ipcei-projektrol>
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (2021b). *IPCEI felhívások*, július–szeptember. <https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/innovacios-okoszisztema/ipcei-projekt/felhivasok>
- Packroff, J. (2024). *Smaller EU countries revolt against state aid spree*. 8 March. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/smaller-eu-countries-revolt-against-state-aid-spreed/>
- Pelle, A. (2024). *Platformgazdaság, digitális piacok és az EU verseny- és piact szabályozása*. In Szanyi, M., & Török, Á. (Eds.), *Trendek és töréspontok V*. Akadémiai Kiadó.
- Poitiers, N., & Weil, P. (2022). *Opaque and ill-defined: the problems with Europe's IPCEI subsidy framework*. 26 Jan. <https://www.bruegel.org/blog-post/opaque-and-ill-defined-problems-europes-ipcei-subsidy-framework>
- Pol, W., Linshalm, E., & Peneder, M. (2021). Important Projects of Common European Interest (IPCEI) im Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik IPCEI im Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik. *Johanneum Research Policies*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15233.12649>
- Proposals (d. n.). *Proposals for the EU Industrial Forum by the Confederation of Danish Industries (DI), Confederation of Finnish Industries (EK), Confederation of Norwegian Enterprise (NHO) and Confederation of Swedish Enterprise (SN)*. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/yb7noh_210503-nordic-proposal-eu-industrial-forumpdf_1170303.html/210503+Nordic+Proposal+EU+Industrial+Forum.pdf Letöltve 2024. 03. 12.
- Pudollek, L. (2024). *State aid for energy transition. A qualitative study of the impact of the EU's hydrogen IPCEI on the sustainability transition in Europe*. Master Thesis University of Twente. https://essay.utwente.nl/98064/1/Pudollek_MA_BMS.pdf
- Strategic Forum (2019). *Strengthening Strategic Value Chains for a Future-ready EU Industry. Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest*. Május. https://www.earto.eu/wp-content/uploads/Strategic-Forum_Strngthening-Strategic-Value-Chains-for-a-future-ready-EU-Industry.pdf
- Vestager, M. (2023). *Remarks by Executive Vice-President Vestager on the proposal for a State aid Temporary Crisis and Transition Framework*, 1 Febr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_527
- Volosinoszki, B. (2024). *Evaluation of IPCEI candidates in Hungary*. Ministry For National Economy, presentation.
- Voszka, É. (2024). Egy gazdaságpolitikai paradigmaváltás sodrában. In Györfly, D., Benczes, I., & Rosta, M. (Eds.), *Közgazdaságtan és gazdaságpolitika. Tanulmányok Csaba László 70. születésnapja alkalmából*. Akadémia Kiadó