

Horváth M. Tamás^[1] - Bartha Ildikó^[2] - Lovas Dóra^[3]: A látható kéz - Támogatáselosztási jog válságok idején^[1] (MJ, 2023/7-8., 459-469. o.)

A "láthatatlan kéz" Adam Smith^[2] később önálló életre kelt metaforája^[3], amelyik a tökéletes verseny feltételei közegében a kereslet és a kínálat változása közötti hajtóerők egyensúlyi törekvése utal, külső szabályozásokkal való szembeállításban. A nagy válságok azonban mindig kételyeket ébresztettek e felfogás vagy inkább annak túlhajtása ellenében. Márpedig az utóbbi másfél évtizedben krízisből akadt bőven. E tanulmány a válságkezelés egyik nagy eszközcsoportjának, az állami támogatásoknak az elosztását vizsgálja európai uniós szabályozási szempontból. Teszi ezt alapvetően a jog gazdasági meghatározottságának módszerével, azaz olyan szemlélettel, hogy a meghatározó jelentőségű jogi aktusok milyen társadalmi-gazdasági állapotból erednek, és milyen ökonómiai meghatározottsághoz vezetnek. Tesztelendő állításunk szerint minél erősebb a sürgősség vagy arra való készletelés kívánt preferenciák alkalmazására a piactudományban, annál inkább előtérbe kerül az elosztás garanciájának jelentősége. Mindez kockázat is a demokratikus deficittel vagy egyenesen autokráciával működő államok oldaláról, amelyek esetében a támogatási eszközök célorientációja tudatosan más értelmet kap. Elemzésünk empirikus bázisát az Európai Bizottságnak az utóbbi másfél évtizedben hozott, állami támogatások jogszerűségének megítéléséről szóló határozatai képezik, melyeket a kutatás során tematikusan feldolgoztunk.

1. Válságok kora

Immár másfél évtizede az Európai Uniót érintő válságok követik egymást, amelyek jelentősen átformálták a piactudományban játszott állami szerep korábban kialakított és követendőnek tartott modelljét. Kezdődött mindez a 2007-2008. évi ingatlanhitelezési és bankválsággal, ami az Egyesült Államokból indulva terjedt át a kontinens bank- és pénzügyi rendszerére. A jegybankok szintjén ekkor az aktivizmus a láncreakciók megfékezését szolgálta a pénzügyi piacokon. Az amerikai jegybank példáját^[4] többé-kevésbé követve az európai válságkezelés^[5] is közvetlen felelősségvállalást igyekezett megvalósítani, különösen a 2011-12. évi euro övezeti krízis idején, a fenyegető görög csődhelyzet kapcsán. Mindezeket a beavatkozás sikeres példájaként könyvelték el, legalábbis ami a tovagyűrűző és esetleg elharapózó hatások megfékezését illeti.

A 2015-ben tetőző menekültválság ehhez képest inkább politikai, mintsem gazdasági konfliktus volt. Mindazonáltal az állami intervenció humanitárius, szociális, illetve biztonsági okokból sokféleképpen indokolást nyert, alkalmasint egymásnak ellentmondó, különböző kormányzatok által megfogalmazott érvelések mentén. A különböző jogalapú speciális felhatalmazások a költségvetési és más közösségi erőforrások fölötti rendelkezésre különleges lehetőséget adnak a végrehajtó hatalomnak. Mindezt rendszerszintűvé teszi, ha az alkotmányos szabályokat ehhez a szemponthoz igazítják, ami a menekültválság kapcsán nem volt tipikus, de a példa^[6] jelentősége sem elhanyagolható.

Európában az Egyesült Királyság 2020. január 31-ei kilépése, az év végéig tartó átmeneti időszakokkal az Unióból az egységes piac válságát vetette föl. A válság egyik kulcskérdése a közösségi állami támogatási szabályok időleges fenntartása, illetve a velük való további együttélés mikéntje volt. A különböző preferenciák integráción belül jogosnak elfogadása az Unión kívül nyilvánvalóan a protekcionizmus kérdését veti föl.

Jóval nagyobb és globális válságot eredményezett a Covid-19 járvány, Európában 2020 márciusától. Az Uniónak erre már egységesen kellett válaszolnia, ami egyben azt is jelentette, hogy a tagállamok szélesebb körű felhatalmazást kaptak különböző formájú gazdasági támogatások nyújtására. Viszonylag gyorsan felmerült ezzel kapcsolatban a versenyszabályok átmenetinek vélt korlátozásának^[7] kérdése. Meg is jelent a szakmai publicisztikában^[8] egy fricska, amelyik a korai Szovjetunió új gazdasági politikájára, a NEP-korszakra utal. A hadikommu-

- 459/460 -

nizmust követő súlyos feszültségeken enyhítendő, ekkor a bolsevik vezetés a magánszektor szigorúan megvont keretek közötti felélesztésével kívánt új növekedési pályát kijelölni. Leninnel az élen azzal érveltek, hogy a korlátozott piac úgyis az állam ellenőrzése alatt áll. A fricska az, hogy a neoliberalizmus kiteljesedése után ismét a beavatkozás kora, a versenygazdaság meghatározott korlátok közé állítása látszik elkövetkezni, mintha ismét aktuálisak lennének a rendszerváltással végleg meghaladottnak hitt dilemmák.

Természetesen nem erről van szó. A bolsevik hatalom, miként később a létező szocializmus rendszerei az állami tulajdon uralkodó közegébe engedtek be több-kevesebb piaci mechanizmust. Manapság viszont ez éppen fordítva van: a versenygazdaság partjait nyaldossák a beavatkozások keltette hullámok. Az ebből származó lökésekkel vagy akár megrázkódtatásokkal persze más korokban is lehetett és kellett számolni, manapság azonban mások a célok. Úgy tűnik, a klasszikussá vált piacsabályozás mellé lépett a nem megfelelőnek ítélt egyensúlyi pályáról kitérítő, azt korrigálni szándékozó intervenció. Az eltérő külső cselekvési preferencia természetesen a megszokottól eltérő eszközök bevetését igényli.

Rögzíthető, hogy a koronavírus-járvány okozta válság hatásai nem szakíthatók ki a többi krízis folyamatából, és valószínűleg nem múlnak el egyszerűen a pandémia egyébként remélhető csökkenésével.[9]

Erősödött a gazdasági partikularizmus is. Először Kína részéről lett ennek világgazdasági jelentősége, hiszen gazdaságának dinamikus fejlődése a globális versenyfeltételekre alaposan kihatott. A kormányzati aktivizmus és protekcionizmus azonban a Trump-időszakkal kezdődően az Egyesült Államokban is teret hódított, és a Biden-kormányzat is követni látszik ezt az utat az amerikai beszállítók védelmére hivatkozással.

Az Ukrajna elleni orosz invázió 2022. február 24-én a folyamatban újabb szakaszt nyitott. A korábbi függőség kiváltása kényszerén alapulóan energiaválság bontakozott ki, és ez újlag megerősíti, további érveléssel bővíti a befelé fordulásra ösztönző motivációkat. A hatások együttese egyrészt világméretben fokozza az integrációk közötti versengést, illetve küzdelmet. Másrészt erősödnek az egypárti kormányzatok[10] olyan törekvései, amelyek a hegemon pozíciót különböző hivatkozásokkal kifejezetten intervenciókra igyekeznek átváltani.

2. Új hangsúly az állami támogatások allokációjában

a) A piacgazdaságban alkalmazott állami támogatások kiterjedése, illetve köre nem lineáris folyamat alapján alakult ki, és nem is akként fejlődik. Az eddig többé-kevésbé elcsituló válságokat kétségkívül visszarendező szakaszok követték. Míg azonban az angolszász országokban az állami beavatkozás inkább átmeneti volt, azaz a gazdaság konszolidációját követően a kormányzati politika kivonult a közvetlen intervenciók alkalmazási köréből, addig az európai országokban az eleinte kényszerből bevezetett megoldások könnyebben maradtak[11] úgy, azaz jórészt változatlanul. Az sem mindegy, hogy az alkalmazó intézményrendszer állóképessége milyen. Az olyan kormányzat, amely fölött a plurális, és még inkább maga a demokratikus kontroll ereje gyengül, hajlamos "beleszerelmesedni" a beavatkozás eszközeinek minél tágabb körű alkalmazásába.

Ráadásul a kérdés nemcsak a kevesebb-több skáláján értékelendő, hanem a feltalált megoldás egyre leleményesebben kitalált formáinak képében. Természetesen nem pusztán a direkt szubvenciókról van szó, hanem különböző kedvezményekről, adószabályozásban megnyilvánuló megkülönböztetésről, közbeszerzési szabályok alóli kivételekről, állami vállalatulajdon létrehozásával és más módon biztosított előnyökről vagy a verseny egyes szereplőire kiszabott és nem egyenlően meghatározott indokolatlan hátrányokról.

Az állami támogatások korlátozása, illetve megengedhetősége mindazonáltal a piacgazdaság szabályozásának régi kérdése, ami az elmúlt évtizedekben, talán paradox módon, a liberalizáció kiteljesítési törekvései nyomán került előtérbe. Az európai integrációban a tagállamok szerepe erős a más globális föderatív (Amerikai Egyesült Államok) vagy unitárius (Kína) gazdasági erőközpontokhoz képest. A támogatásra fordított erőforrások disztribúciója ezért szakpolitikai értelemben jobban szétponosított. Az elosztási viszonyokat befolyásoló gazdaságszabályozási körülmények mindig is az integrációs építkezés egyik középponti kérdésének számítottak.

Az Európai Unióban (EU) az állami támogatásnak a belső versenykörnyezetével való általános összeegyeztethetősége örök téma úgy is, mint egy horizontális politika[12] folytonosan alakuló közege. Mind az integrációs, mind a tagállami szint alanyi kör és kettejük viszonya,[13] ami ugyancsak jellemző átalakulás színtere. Nemcsak a direkt, hanem az említett különböző közvetett támogatások kér-

- 460/461 -

dése is állandó viták és eljárások tárgya. Az adózási szabályok változtatásában megnyilvánuló megengedett, illetve versenytorzító hatások[14] kérdése egyebek között a problémakör kiemelt témája.

Az egyenlőtlenségek az Unión belül is jelentkeznek az egyes tagállamok közötti viszonyban, különösen a támogatáspolitikára való ráhatás mértékében. A döntéseket jobban befolyásolni képes országok vagy azok csoportjai előnyösebb helyzetbe kerülhetnek, nemcsak esetileg, hanem tendenciaszerűen[15] is. Az ilyen rangsorban elfoglalt pozíciótól függetlenül is felvetődik a tagállami kormányzati politikával való összefüggés kérdése akként, hogy az állami támogatás, illetve annak formája mennyiben áll ellenőrzött kontroll alatt. Demokratikus deficit esetén ugyanis nemcsak a verseny, hanem a politikai semlegesség is sérülhet. Az EU kevésbé fejlett országaiban ennek a kockázata az utóbbi időben határozottan növekedni látszik.

Állításunk szerint a válságjelenségek ebben az amúgy is összetett és érzékeny témában az összefüggések értékelése szempontjából további új hangsúlyt jelöltek ki. Erősödő allokációs témakör ez, ami a hagyományos, a szereplők közötti elosztásban jelentkező (disztribúciós) konfliktusok mellé lép. E megállapításnak az EU rendszerében való igazolása érdekében a belső piacon felmerülő állami támogatásra vonatkozó döntések válságkorszakban történő elemzése során a következő módszert alkalmaztuk.

b) A kutatás elsődleges forrása az Európai Bizottság versenyügyek adatbázisa[16] volt, ahol az állami támogatások területére fókuszáltunk, nem érintve az állomány részét képező kartell, antitröszt és konszern ügyeket. Az időtartamot tekintve vizsgálódásunk 2007. január 1-től 2022. december 31-ig bejelentett esetekre vonatkozik. Kezdő időpontunknak azért a 2007-es évet jelöltük meg, mert egy évvel később éri el a nagy pénzügyi és gazdasági világválság az Európai Unió tagállamait, amely feltételezésünk szerint hatással van az állami támogatások nyújtásának elsődleges jogalapjai közötti eltolódásokra. Ugyanilyen fontos állomásként tekintünk a Covid-19 járvány hatására kialakult recesszió kezelésére 2020. március 12-én bejelentett és 19-től alkalmazott ideiglenes támogatási keretszabályokra,[17] illetve kis mértékben érintettük az orosz-ukrán konfliktus okozta energiaválság következtében megfigyelhető változásokat is az állami támogatások elsődleges jogalapjait tekintve. Ezen utóbbit azért csak érintőlegesen vesszük górcső alá, mert erre vonatkozóan 2022. február 1-jétől léptek életbe az ideiglenes támogatási szabályok,[18] és vizsgálódásunkat a 2022. december 31-i adatokkal zártuk. Az elemzés az EU 27 tagállama mellett érinti az Egyesült Királyságot is, hiszen az Európai Unióból való kilépése után, 2020. december 31-ig, az uniós állami támogatási szabályokat továbbra is alkalmaznia kellett.[19] Csupán az ezen időszakot követően a két fél között született megállapodás[20] teszi lehetővé az Egyesült Királyság számára, hogy eltérjen az EU állami támogatási szabályaitól a 2020. december 31. után nyújtott támogatások tekintetében.

A bizottsági határozatokból kinyert adatokat tizenegy ismérv szerint rendeztük (Tagállam, Ügyszám, Tárgy/támogatási eszköz, Szektor, Értesítés/ regisztráció dátuma, Döntés dátuma, Időtartam vége, Költségvetés, Ügy típusa, Eljárási idő, Jóváhagyás), kimutatástáblázatok készítésével, függvények és különböző adatfeldolgozási technikák alkalmazásával kiegészítve az elemzést.

A kapott eredmények ellenőrzésében az Eurostat adatbázis[21] volt segítségünkre, ahol az állami támogatásokra vonatkozó információk 2000 és 2020 között összesítve szerepelnek, különböző csoportosítási szempontok - eszköz vagy támogatási cél, valamint tagállam és év - szerint.

További adatforrásunk az állami támogatások átláthatósági modulja[22] volt, hiszen az átláthatósági követelmények értelmében a tagállamoknak a program jogalapjától és a vállalkozás tevékenységi ágazatától függően 2016. július 1-je után egy bizonyos küszöb felett odaítélt egyedi támogatásokat nyilvánosan hozzáférhető online adattárban kell közzétenniük. Jelenleg 23 tagállam és Izland használja a modult, míg a fennmaradó négy tagállam

- 461/462 -

(Lengyelország, Románia, Szlovénia és Spanyolország) saját nemzeti átláthatósági nyilvántartást vezet. Összehasonlító szerkezetű országértékeléseket továbbá évenként tesz közzé a Bizottság.[23] Végül pedig segítségünkre volt az az összegzés,[24] amiben a Bizottság összefoglalta azon adatokat, amelyeket a Covid-19 járvány gazdasági hatásainak mérséklésére nyújtott állami támogatásokról felmérések révén gyűjtött.

3. Szabályozási szerkezet

A gazdasági értelemben vett támogatás jogilag többértelmű az európai belső piac rendszerében. [Az Európai Unió működéséről szóló szerződés \(a továbbiakban: EUMSz\) 107. cikkének \(1\) bekezdése](#) tiltja az állami támogatások[25] legtöbb formáját. Kivétel azonban, ha azok összeegyeztethetőnek bizonyulnak a belső piaccal, tekintettel valamilyen védendő célkitűzésre. A főszabály a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatásra vonatkozik, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A megengedett célkitűzések körét ugyanezen cikk [\(2\)](#) és [\(3\) bekezdései](#) sorolják fel.

Megjegyzendő, hogy ezek a formák nem feltétlenül direkt támogatások, hanem lehetnek közvetettek, mint az adószabályozásban vagy adóintézkedésben megnyilvánuló, versenyt torzító kedvezmények.

E támogatási formákon túlmenően vannak más preferenciák, amelyek - ha lehet mondani - többek, mint egyszerűen kivételek. Az állami támogatások meg nem engedettsége az erőfölénnyel való visszaélés kontextusában, azaz az [EUMSZ 102. cikke](#) alkalmazásával kapcsolatosan is fölmerül.[26] Ezt is figyelembe véve lehetnek olyan, az általános versenyszabályoktól eltérő tagállami megoldások, mint a közvállalati minőségre hivatkozás, vagy kizárólagos és különleges jogok juttatása általános gazdasági érdekű szolgáltatást ellátó vállalkozások részére, amelyek bizonyos feltételek teljesülése esetén a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősülnek.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezése, vagyis amikor az állam közfeladat ellátása fejében támogat egyes vállalatokat, bizonyos esetekben[27] ugyancsak nem minősül állami támogatásnak. A nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások pedig eleve nem tartoznak az [EUMSZ 107. cikkének](#) hatálya alá, mivel az állami támogatásokra vonatkozó szabályok kizárólag azokra a szolgáltatásokra terjednek ki, amelyek gazdasági tevékenységnek minősülnek.[28] Mindezek gazdasági értelemben ugyanúgy a verseny alóli kivételek.

Megjegyzendő, hogy a kedvezményezéssel kapcsolatos szakpolitikának megvan a maga sajátos folyamattörténete. Kezdetben az Egységes Európai Okmány 1986-os hatálybalépésével az egységes belső piac megteremtését 1992. december 31-ig való célként deklarálták. Az így megindított folyamat fokozatos liberalizációt eredményezett, ami ágazatról ágazatra valósult meg. A Bizottság és az Európai Bíróság esetjoga szintén ezt a piacbarát hozzáállást tükrözte. A különleges bánásmódot lehetővé tevő rendelkezéseket akkor még szűken és megszorítóan értelmezték. E piaci liberalizációs programot a [Maastrichti Szerződés](#) vitte végig azáltal, hogy 3a) cikkében az Európai Unió és a tagállamok közös céljaként tűzte ki "egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely [...] a belső piacon [...] alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg."

Később azonban változás következett be. A közszolgáltatások nyújtása körében az általános érdekű szolgáltatások szabályozási rendszerének kialakítása terén a Bizottság jogalkotói tevékenységét a 2000-es évek közepétől kezdődően nagymértékben meghatározta az Európai Unió Bíróságának esetjoga. Kulcsfontosságú volt ebből a szempontból az Altmark ügyben[29] született 2003-as döntés, amelyben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének ellentételezése nem esik az [EUMSZ 107. cikke \(1\) bekezdésének](#) hatálya alá; továbbá meghatározott négy kumulatív feltételt, amelyek teljesülése esetén a közszolgáltatással járó ellentételezés nem minősül állami támogatásnak. Azáltal, hogy a pénzügyi ellentételezések e körét az állami támogatások kategóriáján kívül esőnek minősítette, a Bíróság lényegesen korlátozta a Bizottság ellenőrzési és döntéshozatali jogköreit a közszolgáltatási kompenzációt megvalósító nemzeti intézkedések tekintetében,[30] mivel a tagállamokat jogosította fel egyfajta önértékelésre. Ez azt is jelenti, hogy a tagállamok tágabb mozgásteret kaptak az Altmark döntésben meghatározott kritériumok keretei között. Mindez menekülési utat jelentett számukra az általános tilalom szabályai alól.

A közszolgáltatások sajátosságainak elismerése, majd azok kiterjesztése[31] tehát lyukat ütött az általános ver-

- 462/463 -

senyszabályokon is. Ha ugyanis a kormányzat különleges vagy kizárólagos jogokat ítél oda egy vállalkozásnak, az olyan erőfölényes helyzetet eredményez, amely az [EUMSZ 102. cikkében](#) nevesített jogellenes magatartás előfeltétele: ugyanakkor az [EUMSZ 106. cikk \(2\) bekezdése](#) kimentési lehetőséget biztosít a "rájuk bízott sajátos feladatokra" való hivatkozással. Az állami monopóliumok és más (gyakran állami tulajdonban lévő vállalként működő) gazdasági szereplők számára biztosított, immár általánosan kiterjesztett különleges vagy kizárólagos jogok konformitását támasztja alá az is, hogy az [EUMSZ 345. cikke](#) elismeri a tagállamok jogát tulajdoni rendjük szabad megválasztásához.[32] A "kivétel" kategóriánál tehát igencsak erősebb, hogy az egyébként kifejezetten tilos versenymagatartás válik lehetségessé bizonyos feltételek között.

A fő tétel alóli felmentések típusai között végül említeni kell az ágazati szabályozásokat, mint amilyen a közlekedés, a hírközlés és telekommunikáció, az elektromosenergia-szolgáltatások, amelyek sajátos rendelkezései (pl. árszabályozás) jelentőségüknél fogva maguk is generáltak támogatásfajtákat. Növelve ezáltal a kivételek körét, és egyáltalán a kivételek rendszerbe állíthatóságának intézményességét. A közlekedés még ebben a körben is kivétel, ugyanis az integráció teljes történetében kimondott kivételként kezelték a versenyszabályozás alól a kormányzati beruházásigény miatt.

A jogi meghatározást tekintve e sokcsatornás rendszerből vizsgálatunk ebben a részében csak a kifejezett, azaz az [EUMSZ 107. cikk](#) szerinti formákra koncentrálnak. Adataink elsődlegesen erre a körre vonatkoznak, mivel a válsághatásokat csak így lehetett a támogatási viszonyok elfogadottsága körében kiterjedt, ráarakódó konfliktusoktól viszonylag megtisztított értelmezési keretben kezelni.

Az [EUMSZ 107. cikke](#) ezek szerint a kivételek következő rendszerét állítja fel, melyeknek alapját meghatározott jogcímek képezik. Közöttük vannak külön mérlegelés nélkül (A) megállapítandók, illetve külön döntésekkel, de mérlegelés alapján (B) ilyennek kijelölhető támogatások.

A) Az [EUMSZ](#) hivatkozott rendelkezése az előbbi körben megkülönbözteti az egységes belső piaccal deklaráltan összeegyeztethetőnek tekintett támogatásokat, amelyek minőségükben fogva nem sértik a versenyt. Az ebbe a körbe tartozó jogcímek a következők:

- a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás [[107. cikk \(2\) a\) pont](#)],
- a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás [[107. cikk \(2\) b\)](#)],
- Németország korábbi felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás [[107. cikk \(2\) c\)](#)].

B) Másrészt megkülönböztetjük a belső piaccal a Bizottság mérlegelési döntése alapján összeegyeztethető támogatásokat. Ilyenek:

- a rendkívül alacsony életszínvonalú vagy jelentős alul-foglalkoztatottsággal sújtott térségek (továbbá meghatározott távoli fekvésű szigetek) gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében nyújtott támogatás [[107. cikk \(3\) a\)](#)],
- egyes megkülönböztetett okból nyújtott támogatás, mint
- egy tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavar megszüntetésére nyújtott támogatás [[107. cikk \(3\) b-1.\)](#)],
- valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt [közös érdekű projekt] megvalósításának előmozdítására szóló támogatás [[107. cikk \(3\) b-2.\)](#)],
- egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás [[107. cikk \(3\) c\)](#)], amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás [[107. cikk \(3\) d\)](#)], ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg [[107. cikk \(3\) e\)](#)].

Látható, hogy a tagállam által adott támogatás megengedhetőségének indokai heterogének. Nagyvonalúan akként lehet csoportosítani, hogy azokat alapvetően speciális ok vagy speciális (megkülönböztetett) cél motiválja. Az ok által jellemzett körbe tartoznak a fentiek alapján a [107. cikk \(2\) a-c\)](#), a [107. cikk \(3\) a\)](#), [b-1.\)](#), [d\)](#) és [e\) pontok](#) szerinti szempontok. Az utóbbi, célmotivált körbe a [107. cikk \(3\) b-2.\)](#) és [c\) pontok](#) vonhatók. A [107. cikk \(3\) bekezdésének b\) pontja](#) tehát önmagában is megosztott. Két eleme között, ami a súlyos zavar megszüntetése, illetve az európai közös érdekű projekt között egyáltalán nem lelhető fel kapcsolat, ami e kettőt összetartaná.

Figyelemre méltó az is, hogy a mérlegelés nélkül "belsőpiac-konformnak" tekintendő támogatások [[107. cikk \(2\)](#)] körében néhány magától értetődőnek tűnő, külön támogatásra érdemes kivétel (természeti csapások, rendkívüli helyzetek) mellett olyan stabil, megelőlegezett megegyezésen alapuló jogcím is van, mint Németország keleti felének felzárkóztatása. A rendelkezés szövege ehhez azt a kiegészítést fűzi, hogy "öt évvel a [Lisszaboni Szerződés](#) hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti" [[107. cikk \(2\) c\)](#)]. A 2010. évi kezdőidőpontot figyelembe véve erre azóta nem került sor.[33]

- 463/464 -

Érdemes megfigyelni, hogy a közös érdekekkel nem ellentétes jelleg többnyire feltétel e szabálytól eltérések megengedtségéhez. E kivételek között is kivétel van ugyanakkor ez alól a [107. cikk \(3\) b-1. pont](#) - a súlyos zavar esete - körében, ahol viszont ennek a feltételnek a meglétét külön nem kell vizsgálni.

A megkülönböztetett körök ilyen meghatározása az [EUMSZ](#) alapján elődlegesen jogalkotói döntés. A végrehajtás természetesen sohasem tekinthető szimpla automatizmusnak, ami igaz az összes pont érvényesülésére. Az odaítélésre vonatkozó mérlegelés [[107. cikk \(3\)](#)] körében azonban a Bizottság által érvényesített politikának közvetlenül is nagy jelentősége van. Ami pedig nem független a változó gazdasági

hatásoktól, integrációs folyamatoktól, preferenciák melletti elkötelezettség alakulásától. Alappal vizsgálhatjuk tehát az írott jog megvalósulását, tulajdonképpen valóságát, a rá hivatkozással hozott döntések tartalmának mennyiségi paraméterei számbavételével és értékelésével.

4. A jogcímelosztás megváltozása

A 2007 és 2022 között bejelentett állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozatok elsődleges elemzési forrása az Európai Bizottság versenyügyi adatbázisa. A vizsgált időszak három meghatározó állomásaként a 2008-as gazdasági világválságra, a Covid-19 járvány, valamint az orosz-ukrán konfliktus okozta recesszióra tekintünk. Mindhárom mérföldkőhöz kapcsolódik Bizottság által bejelentett ideiglenes válságkeret, amely a támogatás nyújtásának egyszerűsödött feltételei mellett az uniós intézmény megengedő magatartásával párosul. Ezen utóbbi megállapításunkat támasztja alá, hogy csaknem 100%-ban jóváhagyásra kerültek a tagállamok által bejelentett támogatások és csupán néhány esetben kellett korrekcióval vagy kiegészítéssel élniük. A bejelentések nemcsak a szűkebb értelemben vett szubvenciókra vonatkoznak, hanem azok, mint említettük, közvetett támogatások, így adókedvezmények vagy más intézkedések[34] formájában is nyújthatók.

Az elemzett tizenöt évben az elsődleges jogalapokat nézve 5820 bizottsági határozat született.[35] Ezek számosságát az 1. táblázatban szemléltetjük.

1. táblázat: Állami támogatások jogszerűségének megítéléséről szóló határozatok megoszlása elsődleges jogalapok szerint, 2007-2022 (db)

	EUMSZ 107 (2) a)	EUMSZ 107 (2) b)	EUMSZ 107 (2) c)	EUMSZ 107 (3) a)	EUMSZ 107 (3) b)		EUMSZ 107 (3) c) Gazd. fejl. előmozd	EUMSZ 107 (3) d)	EUMSZ 107 (3) e)	EUMSZ 93 Közlekedés	107 (1) Nem állami támogatás
					1. "Súlyos zavar"	2. Közös érdekű projekt					
2007	3	2	1	13	0	0	162	26	4	0	13
2008	3	8	4	51	25	1	292	17	9	5	22
2009	4	11	2	59	158	6	251	32	0	4	25
2010	4	13	1	36	110	5	188	44	1	4	7
2011	9	17	3	17	64	3	228	32	2	10	16
2012	4	10	0	28	49	2	199	29	2	10	15
2013	3	17	0	84	37	6	328	55	1	10	19
2014	4	11	0	34	37	2	283	33	0	12	11
2015	3	5	1	7	12	1	193	6	0	9	8
2016	2	8	0	9	14	0	185	5	0	8	12
2017	0	2	1	3	26	2	139	11	2	13	13
2018	0	3	0	3	8	4	132	4	1	8	10
2019	1	1	0	4	10	7	126	0	1	11	5
2020	3	51	0	3	339	9	201	7	1	12	3
2021	2	44	0	10	254	17	169	5	0	21	4
2022	0	8	0	11	132	0	91	6	0	12	4
Össz.:	45	211	13	372	1275	65	3167	312	24	149	187

Forrás: Saját szerkesztés (Európai Bizottság Versenyügyi adatbázisa alapján)

- 464/465 -

A táblázatból látható, hogy a 2008-as gazdasági világválság (2008-2013), a Covid-19 járvány és az orosz-ukrán konfliktus okozta recesszió (2020-2022) eredményeképpen elfogadott ideiglenes válságkeretek hatására megnőtt az [EUMSZ 107. cikke \(3\) bekezdésének b-1. pontja](#) alapján bejelentett - és jóváhagyott - támogatások

száma. Az 1. táblázatból az is jól kivehető, hogy 2013. óta folyamatosan csökkennek a kultúra és a kulturális örökség megőrzése érdekében bejelentett támogatások [[EUMSZ 107. cikk \(3\) d\) pont](#)].

Az Európai Bizottság a 2008-as gazdasági világválság hatására kialakult recesszió mérséklése és zavarok kezelése érdekében ideiglenes keretszabályokat fogadott el.[36] Az 1. táblázatból látható, hogy ennek hatására (a 2011-es évet kivéve) megnövekedett az [EUMSZ 107. cikk \(3\) bekezdés b\) pontja](#) alapján nyújtott állami támogatások száma és 2013-ra azok már az összes támogatás 15%-át tették ki.

A határozatok elemzéséből az is megállapítható, hogy még 2019-ben is voltak olyan bejelentések, amelyekben a pénzügyi stabilitás fenntartása és a 2008-as gazdasági világválság okozta zavarok kezelése érdekében kértek jóváhagyást. Ez azt jelenti, hogy a válságok hatásai bizonyos mértékben egymásra rakódnak, ami természetesen a hivatkozások akár tudatos összekeveréséhez is vezethet.

Ha most tematikusan is nézzük a tagállami támogatásokat, akkor a következő kép rajzolódik ki. 2007. és 2015. között az ily módon történő beavatkozás a piaci viszonyokba legfőképpen a Pénzügyi és biztosítási (több mint 2/3), valamint a Pénzügyi szolgáltatási szektort érintették (474 db).[37] Míg a fennmaradó, ehhez képest összességében csekély, harminc esetben az érintett területek a következők voltak: Egyéb monetáris beavatkozás (4 db); Gyártás (8 db); Biztosítás, viszontbiztosítás és nyugdíjfinanszírozás (3 db); Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és halászat (9 db); Növény- és állattenyésztés, vadászat és kapcsolódó szolgáltató tevékenység (6 db).

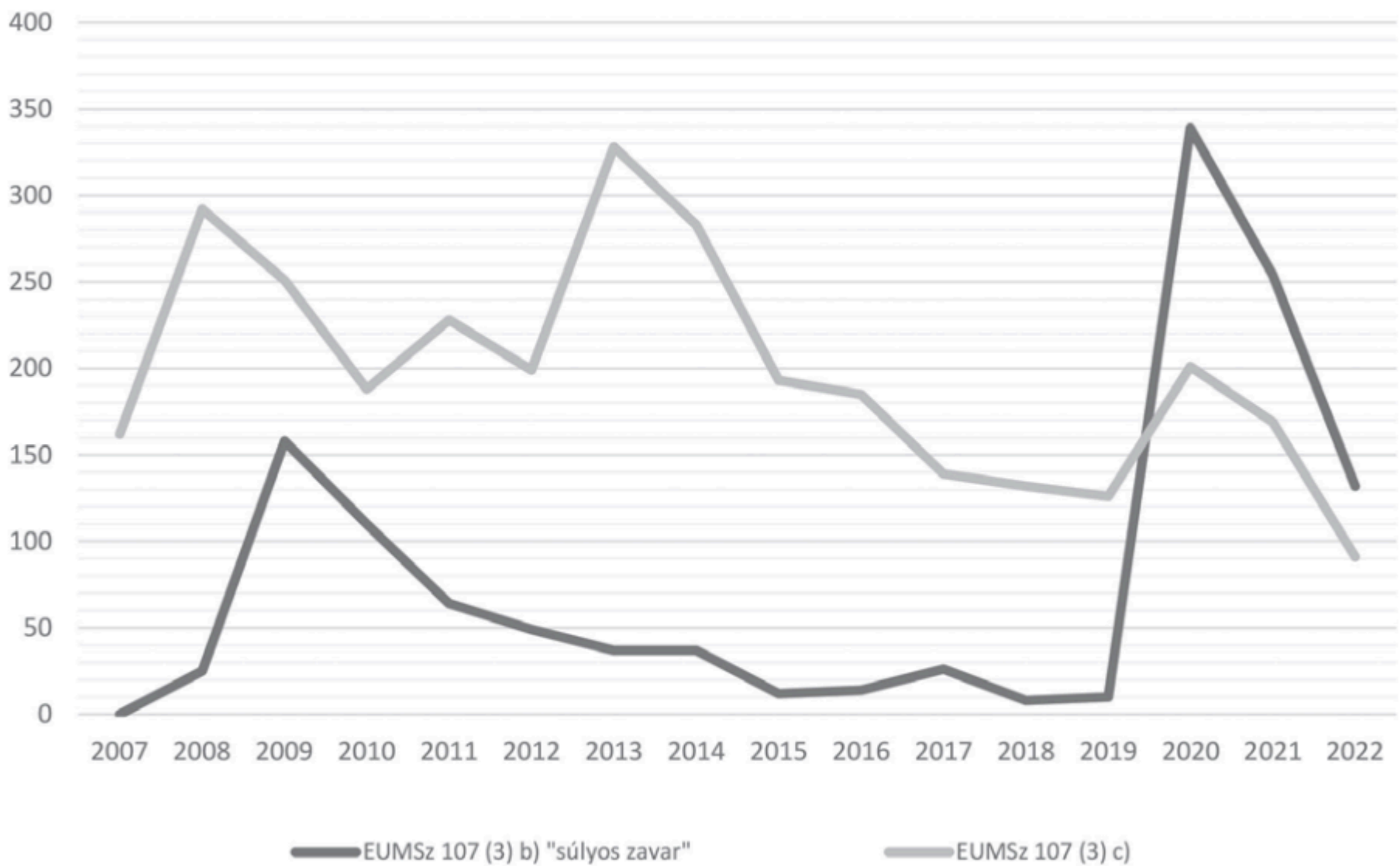
Az is látszik, hogy a 2008-as világválság és a Covid-19 járvány miatt bevezetett keretszabályozás hatására a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján nyújtott állami támogatások számával párhuzamosan az összes támogatás száma is emelkedik. Így feltételezhetően nem egyszerűen jogalapok közötti átcsoportosítás, hanem a meglévő támogatási rendszer kibővítése történt. A volumen változása azonban az összetétel átalakulásával is jár, ami végső soron a támogatáspolitiká egészét átformálásával jár.

2008. és 2013. között az egyes térségek gazdasági fejlesztése érdekében [[EUMSZ 107. cikk \(3\) a\) pont](#) szerint] bejelentett állami támogatások száma, míg 2020. és 2022. között a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott szubvenciókra [[EUMSZ 107. cikk \(2\) b\) pont](#)] vonatkozó határozatok száma is emelkedett a fent hivatkozott jogalap mellett. Azonban míg az előző esetben nem hivatkoznak a 2008-as válság zavarainak orvoslására, addig az utóbbi esetben megjelölik a járvány okozta gazdasági hátrányokat kompenzálандó okként.

2020. március 12. és 2022. december 31. között 1357 határozat született, amelynek több mint fele (724 db) az [EUMSZ 107. cikk \(2\) b\) pontja](#) alapján lett jóváhagyva (586 db Covid-19-re hivatkozással), illetve egy nagyobb része (103 db) az [EUMSZ 107. cikk \(2\) b\) pontját](#) megjelölve (89 db Covid-19-re hivatkozással). 2022. február 1. és 2022. december 31. között további húsz olyan döntés született az előző csoporton belül, amely az orosz agresszió miatti, gazdaságban fennálló zavarokra hivatkozik. A 2022. év tehát egyben új válságciklus kezdetét is jelenti. A háborúhoz belső ok is kapcsolódik közvetlenül, ami az energiaválság.

Beszédes körülmény, hogy 2020. március 12. és 2022. december 31. között a bejelentett támogatások által érintett ágazatok sokkal diverzifikáltabbak, mint a 2007. és 2015. közöttiek. Az előbbiek több mint 20 szektort érintettek, míg korábban leginkább csak a pénzügyi szektorra korlátozódtak. A Covid-19 járvány hatására felmerülő zavarok megszüntetése érdekében a vizsgált időszakban a legtöbb támogatást a pénzügyi nehézséggel küzdő vállalkozások kapták számos ágazatban, így a szubvenció érintette többek között a légiközlekedést, az exportot, a gyártást, a mezőgazdaságot, a kiskereskedelmet, az egészségügyet, a vendéglátóipart, a sportot és a szociális szférát is.

1. ábra: A jogcímek közötti változás alakulása 2007-2022 - a kiemelt jogalapra hivatkozó határozatok száma évenként



Forrás: Saját szerkesztés (Európai Bizottság Versenyügyi adatbázisa alapján)

- 465/466 -

Az 1. ábra a két legfontosabb jogcím súlyának egymáshoz képest való alakulását mutatja. A jogalapok közötti eltolódásnál megfigyelhető, hogy az ideiglenes keretrendszerek alapján ösztönzött súlyos zavarok megszüntetésére az [EUMSZ 107. cikk](#) (3) b-[1. pontjára](#) hivatkozással nyújtott állami támogatások 2008. és 2013. között nem, de 2020. és 2022. között meghaladták a legnagyobb számban előforduló [EUMSZ 107. cikk](#) (3) c) alapján tett bejelentéseket. Arányuk továbbá az utóbbi időszakban az összes, bizottsági határozat tárgyát képező támogatás felét (2020: 54%; 2021: 48%; 2022: 51%) teszi ki.

Utal ez ismét arra, hogy nem egyszerűen a mérleg serpenyőjének a mechanikus átbillenéséről van szó, hanem a támogatáspolitikára egészére hatással lévő folyamat zajlik ez idő szerint.[38] Normál körülmények között a stratégiáról való elhatározás megelőzi a forrásokról való döntés rendjét. A válság okozta kényszer azonban ezt a sorrendet felülírja. A mindenki által könnyen belátható szükségességű tűzoltás ugyanakkor, ha rendszerré válik, visszahat akár az alapelvek érvényesülésére is, és azok kimondott vagy kimondatlan módosulásához vezet.

- 466/467 -

Az egész politika változása a számok alapján, azaz empirikusan is igazoltan allokációs természetű, azaz a verseny fenntartásáról áthelyeződik a súly a válság hatásainak enyhítésére, kivédésére. Látható továbbá az időskálán, hogy miután a válsághelyzetek egyre sűrűsödnek ahelyett, hogy elcsitulva, idővel elmúlnának, a vizsgált reakciók állandósulnak. Az allokációs hatás ezáltal tartós marad, vagyis beépül a rendszer elemek közé.

5. Országaktivitás és Magyarország helye a jogcímek kihasználásában

Megjelenik egy másik megoszlási elv is, mégpedig a tagállamok közötti eloszlás. Érdemi eltérések esetén ebből a támogatások megengedéséből való részesülés iránti sajátos versenyre, illetve versengésre következtethetünk. A tagállami megoszlást a Covid időszakára nézve a 2. táblázat mutatja. A 2020. március 12. és 2022. december 31. között hozott határozatok tárgyát képező, olyan támogatások vannak itt megjelölve, ahol a járvány okozta gazdasági zavarok megszüntetése érdekében kérik a tagállamok szubvenció jóváhagyását.

Számosságát tekintve a 2. táblázatból jól látszik, hogy a Covid-19 járvány zavarainak orvoslására bejelentett ideiglenes keretrendszer óta szám szerint a legtöbb bejelentett támogatást Olaszország (82 db), Dánia (53 db), Belgium (50 db), Lengyelország (40 db), Hollandia (40 db), Franciaország (35 db), Németország (33 db) és

Románia (33 db) nyújtották. Mindegyik ország esetében legtöbbször az [EUMSZ 107. cikk b\) pontját](#) megjelölve jogalapként.

Megemlítendő még, hogy az orosz-ukrán konfliktus okozta gazdasági zavarok megszüntetése érdekében tizenegy ország élt támogatás bejelentéssel 2022. december 31-ig összesen húsz esetben.

Az Európai Bizottság által bevezetett ideiglenes támogatási szabályok 2020. március 12-től Magyarország számára is lehetővé tették, hogy a vírusjárvány miatt nehézségekkel küzdő KKV-k és nagyvállalatok számára támogatást nyújtson különböző formákban (pl. vissza nem térítendő támogatás, adóintézkedés, garanciadíj-támogatás, kamattámogatás). Az [EUMSZ 107. cikk \(3\) b\) pontja](#) szerinti jogalapot, amely szerint a Bizottság engedélyezheti az állami támogatást "egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére", már a 2008-as gazdasági világválság hatásainak mérséklésére is bevonták. A Covid-19 vírusra tekintettel nyújtott támogatásokat jóváhagyó határozatok jogalapja ezen cikk mellett kibővült, hiszen itt az [EUMSZ 107. cikk \(2\) b\)](#) és az [EUMSZ 107. cikk \(3\) c\) pontja](#) is fontossá vált.

2020. március 12-től 2020. december 31-ig Magyarország szerepelt azon öt ország között, amely az összesen 28 tagállam közül GDP-jének legnagyobb százalékát kérte támogatásként jóváhagyni a Bizottságtól az [EUMSZ 107. cikk \(3\) b\) pontja](#) alapján. A kérelmek számát illetően térségünkben Lengyelország után Csehország, Románia, Szlovénia, Magyarország nagyjából egy kategóriába tartozik.

Magyarország esetében is igaz az általánosan is érvényes állítás, miszerint a 2008-as gazdasági világválsághoz képest a Covid-19 járvány nem csak egy ágazatot (azaz a bankszektort) érintett, hanem a támogatások legnagyobb hányadát nehéz helyzetben lévő vállalkozások kapták, függetlenül azok méretétől és az ágazattól, amelyben tevékenykednek. Megállapítható az is, hogy a Bizottság - a többi országhoz hasonlóan - Magyarország minden támogatási kérelmét jóváhagyta, negatív döntésre a vizsgált időszakban még egyszer sem került sor.

2. táblázat: Állami támogatások jogszerűségét megítélő határozatok száma tagállamonként és jogalaponként, 2020. március 12-2022.12.31. (db.)

	EUMSZ 107. (2) a)	EUMSZ 107(2) b)	EUMSZ 107.(3) b) "Súlyos zavar megszüntetése "	EUMSZ 107. (3)b "Közös érdekű projekt "	EUMSZ 107. (3) c) "Gazd. fejlődésének előmozdítása "	EUMSZ 107.(3) d)	EUMSZ 93.	EUMSZ 107. (1) Nem állami támogatás
Ausztria	0	3	21	1	0	0	4	0
Belgium	0	0	43	2	5	0	0	0
Bulgária	0	0	17	0	0	0	0	0
Horvátország	0	1	7	0	0	0	0	0
Ciprus	0	0	15	0	0	0	0	0
Csehország	0	1	26	1	2	0	0	0
Dánia	0	17	33	0	1	1	1	0
Észtország	0	1	8	1	1	0	0	0
Finnország	0	2	12	0	3	0	0	0
Franciaország	0	4	30	0	1	0	0	0
Németország	0	12	15	1	2	0	2	1
Görögország	1	2	23	0	1	0	0	0
Magyarország	0	1	20	2	3	0	0	0
Írország	0	0	7	0	2	0	0	0
Olaszország	0	9	62	1	6	0	4	0
Lettország	0	0	19	1	1	0	0	0
Litvánia	0	2	27	0	3	0	0	0
Luxemburg	0	0	19	0	1	0	0	0
Málta	0	1	10	0	4	0	0	0

Hollandia	0	11	28	0	1	0	0	0
Lengyelország	0	5	34	0	1	0	0	0
Portugália	0	1	17	0	2	0	0	0
Románia	0	4	28	0	1	0	0	0
Szlovákia	0	0	7	1	0	0	0	0
Szlovénia	0	3	27	2	0	0	0	0
Spanyolország	0	1	10	0	3	0	0	0
Svédország	0	7	12	0	0	0	0	0
Egyesült Királyság	0	1	9	0	2	0	1	1
ÖSSZESEN (Covid)	1	89	586	13	46	1	12	2
Összesügy	5	103	724	26	430	16	43	10

Forrás: Saját szerkesztés (Európai Bizottság Versenyügyi adatbázisa alapján)

6. Ellentmondások és következtetések

Megállapítható, hogy válság idején az EU-ban is több a keletkezett súlyos zavar megszüntetésére nyújtott támogatási döntés, mint ami kifejezetten a gazdaság fejlődésének előmozdítására szól. Az utóbbi esetben, mint láttuk feltétel, hogy az ilyen támogatás nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. A zavarra hivatkozással azonban nincs szükség ilyen megszorítás igazolására, bár az idézett keretszabályok a feltételrendszert ebben a kontextusban meghatározzák. Az 1. és 2. táblázat összevetéséből látható, hogy a támogatási rendszer egésze a súlyok áthelyeződésével valójában mintegy át lett hangszerelve.

A tagországok közötti megoszlás alakulásának sajátosságaira több közgazdász[39] már felhívta a figyelmet. Eszerint a nagyobb és fejlettebb országok érdekes módon több megengedésre kerülő támogatási esélyt adhatnak. Az erre vonatkozó bizottsági határozatok számosságából ez nem feltétlenül derül ki. Ha azonban az érintett támogatások összegeit is nézzük, akkor ilyen összefüggés rajzolódik ki. A Covid-19 járvány okozta válságra hivatkozva a legnagyobb összegű támogatások engedélyezését Németország, Olaszország, Franciaország és Finnország kérte az [EUMSz 107. cikk \(3\) b\) pontja](#) alapján. Az utóbbi ország 2022-ben került be a legtöbb támogatás engedélyezését kérő országok csoportjába. Az adatok egyébként évenként változóak, trendeket egészen pontosan az előttünk zajló folyamatról még nem lehet elfogadható pontossággal megállapítani.

Látható tehát, hogy a támogatási rendszer igazolhatóan előtérbe állítja az elosztáspolitikai tartalmi, döntési eljárási és garanciális kérdéseit. Az adatok elemzése igazolja kiinduló feltevésünket. Hozzátehetjük, hogy a szűkebb értelemben vett szabályozási viszonyok alakulására magára is igaz ez a kapcsolat.

Jogi értelemben tehetünk erre vonatkozóan további megbízhatóbb megállapításokat. Az előbbiekhöz képest azt érdemes kiemelni, hogy a vizsgált körben már az eloszlás ténye mutatja az eszközökért, illetve azok elismert felhasználásáért való versengés létét. E versengés tárgya nemcsak a támogatás, hanem kivételes módon gyakorolt, a súlyos zavarra hivatkozással a szokásos versenygazda-

- 467/468 -

sággal való összeférhetőség mérlegelését leegyszerűsítő döntési gyakorlat megengedettsége kiterjedése. Márpedig ezt a körülményt magát nem lehet másként értelmezni, csakis a piaci szabályok ellenében.

E megállapításhoz néhány megszorító feltételt kell tenni. Egyrészt, mint arra korábban már utaltunk, a vizsgált döntési kör természetesen nem az összes támogatási jogcím és még kevésbé az összes preferálási lehetőség. Noha a más jogalapon nyújtott kedvezmények köre egyébként további alapokon[40] szintén bővülő, jelen esetben csak a versenyjogi és kifejezetten a Bizottság egyedi döntési körébe tartozó hatáskör értékeléséről van szó, az állami támogatások jogszerűségének megítélésével összefüggésben.

Másrészt, csak részben beszélünk az Unió vonatkozó politikájáról, valójában legalább olyan mértékig szó van a tagállamok hozzáállásáról. Ez utóbbit pedig direkt és indirekt körülmények egyaránt befolyásolják. Közvetlenül természetesen a tagállami támogatáspolitikák eltérésének van jelentősége. Vagyis annak, hogy a válságot valóban átmenetinek és kivédhetőnek tételezik beavatkozásukkal, avagy teret engednek ilyen címen a

versenyfeltételek alakítására irányuló gazdasági nyomásnak. A közvetett hatások ugyanakkor talán még jobban szórnak. A válságkezelés joga sehol sem önmagában létező, hanem be van ágyazva a politikai döntéshozatal intézményrendszerének egészébe. Olyan kormányzati rendszerekben, illetve olyan országokban, ahol az átláthatóság garanciái nem kellően érvényesülnek, a vizsgált engedmények a tagállami szabálykörnyezetet a hatásokat illetően fellazítják.

Mindezen pontosítások mellett nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a jelenség kiterjedtsége és tartóssága az integráció eredeti céljával és alapszabadságaival kapcsolatos kérdéseket vet fel. Ezek tárgyilagos megítéléséhez idő is kell, tekintettel az éppen zajló válságokra, amilyen az energia, a háborús krízis, illetve a még mindig nem lefutott járvány.

A tagállami kormányzati szintre vonatkozóan azonban már inkább tehetünk határozottabb megállapításokat. A jogi intézményes lehetőség nyomán különösen annak kiaknázási gyakorlata karakteresen eltérő, ami jól látható a feldolgozásból. A vizsgált kör összes támogatási formák közé való - szintén feltárt - beágyazottsága önmagában is valószínűsíti, hogy a lehetségesen realizálódó hatások könnyen tovagyűrűzők lesznek. Először is, a tagállami politikai rendszerekben, ha magasabb szintű kockázatok vannak jelen, akkor a vizsgált támogatáspolitikai tárgykörben jelentkező döntési helyzetek versenyellenes kiaknázása is tágabb spektrumú lesz.

A szabályailemzésből és az adatokból következtethető, hogy a jellemzően kelet-közép-európai államokban regnált vagy regnáló olyan kormányzatok,[41] amelyek az ország szintű koncentrációt állítják előtérbe kimondatlanul vagy éppenséggel kihangsúlyozva, élhetnek és élnek a számukra nagyobb mozgásteret nyújtó szabályozás által adott lehetőséggel. Történik ez az újabb és újabb válságok idején intenzívebben, amit a folyamatos, ciklusokon átívelő rendszerek jellemzően jobban képesek kihasználni.

Egy további kiterjesztés pedig időben értelmezendő. Látható, hogy nem egyszerűen a koronavírus-járvány jelenségéről van szó csak, hanem általában a válságokra való reagálásról. A beavatkozási döntések természetesen minden alkalommal jelen vannak, de úgy tűnik, a gyakoriság egyre nő, a rendszerszerűséget idézve immár. Mindez fölértékeli a piacgazdaság és a demokrácia intézményrendszerének ellenállóképességét a különböző kormányzati szinteken. A gyenge immunrendszer a kockázatokat[42] erősíti, aminek tekintetében a tagországok helyzete, kormányzati kurzusaiktól függően is, nagyon eltérőnek mutatkozhat.

A válsághatások alapvető kockázata, hogy nem feltétlenül múlnak el az őket kiváltó okok esetleges megszűnésével, illetve ha a krízis állandósul, kérdésessé válnak az alapstruktúra egyes meghatározó elemei. Az energiapiaci, de még inkább a háborús konfliktus európai kimenetele még korántsem látható. Az integrációs szintű következmények egyelőre ezért nem kiszámíthatók.

A válságok a piacgazdaságra akként is hatnak, hogy újrarendeznek különböző irányú impulzusokat. Többnyire negatívakat, de részben pozitív jellegűek is lehetnek ezek, bizonyos termékek előállításában és szolgáltatások nyújtására nézve. Hátrányokat és károkat telepítenek, ugyanakkor új előnyöket is generálnak. Ezen eltérő előjelű erők együttes kezelése különböző kormányzati szinteken lehetséges. A jog mélyebb gazdasági elemzése a tárgyban nyilván azt követelné, hogy a támogatások hatékonyságát vizsgáljuk,[43] ami akkor kedvező, ha a különféle szubvenciók költsége kisebb annál a kárnál, ami nélkülük keletkezne a tranzakciók szereplői, illetve a társadalmilag érintettek[44] körében. Vizsgálatunk e felé kezdeti lépés csupán azzal, hogy egyáltalán a tranzakciós nor-

- 468/469 -

matív szintek azonosításához ad adalékokat. Elemzésünk e körben elsődlegesen az európai szintű integrációs mechanizmust vizsgálta, amiből azonban a tagállami kormányzati szerepekre is lehetett következtetni.

A támogatások engedélyezése az ellenhatások európai szinten való internalizálását szolgálja a jog normatív és egyedi hatósági eszközével. Formája azonban emellett egyre inkább teret enged a tagállami belső ügyé tetelre. A nemzeti kormányok hozzáállásuktól függően saját képükre formálják, azaz a saját érdekeikhez igazítva országuk szintjén kísérlik meg kiegyenlíteni a keletkezett hiányok, illetve többletek kiegyensúlyozásának mechanizmusát.

Sok függ ennek szűrőjeként a létező és működőképes kontrolloktól. Nem mindegy ugyanis, hogy a támogatások elismertetése, ami lényegében a rendelkezésre álló eszközök elosztása, valóban kompenzációs természetű, avagy inkább már a beavatkozást szolgálja önmagában, azaz nemcsak korrekciós célból vagy hatás által motiválva. Gazdasági értelemben az ilyesmi sokszor nehezen választható szét. A kormányzati politika azonban kimondottan is jobban átlendül az egyik dimenzióból a másikba. A láthatatlan piaci szabályozás korrekciója bizonyos feltételek között átválthat a nagyon is szembetűnő intervenció, illetve rendszerszerű beavatkozás formáiba.

A bizottsági engedélyezéshez kötött támogatásfelhatalmazásra irányuló elosztási mechanizmusban láthattuk, hogy a tagállami szerepkör a kedvezmények meghatározásában és odaítélésében indirekt módon megnövekszik. További kutatást igényel azoknak a gazdasági-társadalmi, illetve politikai változóknak a meghatározása, amelyek függvényében az előnyök ténylegesen realizálódnak.

Megelőlegező módon feltehető, hogy bizonyos tagállami rezsimek nagyobb érzékenységet mutatnak a beavatkozás alkalmazásának irányába. Az efféle preferencia az uniós szabályok alkalmazása körében, azok céljaival ellentétesen is eshetőlegesen realizálódhat. Beavatkozáspártiak lehetnek szereplők, különböző motivációktól vezéreltetve. Miként e tanulmány bevezetőjében utaltunk rá, a kormányzati korrekcióeszközök mellett az állami beavatkozás fogalma is újjól foglalkoztat, különös remiszenciákat keltve. Ha ma ez nem is általános, hanem elsősorban meghatározott országokhoz kötődő, az EU-ban tagállami szinten bizonyos feltételek között e hatás jelenlévő. A jobboldali populizmus, amelyik a nacionalizmussal érvel az integrációs, illetve globalista törekvésekkel szemben, ilyen lehet. Hasonló kockázatokat hordoz az egypártiság a kormányzat szintjén, ami politikai rendszerek függvényében is az utóbbi évtizedben inkább szintén ezen az oldalon alakult ki. Végül a fejlett világ integrációiba ékelődő autokráciái rejtik különösen azokat a veszélyeket, amelyek kitágítják és képükre formálják a válság adta kényszerek problémakezelésének eszköztárát. Ha egy rezsimben ezek a kockázatok állandósulnak, negatív spirál érvényesül, ami odavezet, hogy az a bizonyos kéz messzire és ezáltal előbb-utóbb mindent elér. ■

JEGYZETEK

- [1] A tanulmány az Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában című, az ITM NKFIH "OTKA" K 134499. számú projektje keretében készült, vezető kutató: Horváth M. Tamás.
- [2] Smith, Adam: A nemzetek gazdasága. Közgazdasági és Jogi, Budapest, 1992.
- [3] Madarász Aladár: A láthatatlan kéz - szemelvények egy metafora történetéből. Közgazdasági Szemle, LXI. évf. (2014) 7-8. sz. 801-844. o.
- [4] Bernanke, Ben: Volt merszünk cselekedni. Emlékirat egy válság utóéletéről. Napvilág, Budapest, 2017.
- [5] Király Júlia: A tornádó oldalszele. Szubjektív válságtörténet 2007-2013. Park, Budapest, 2019.
- [6] Erre mindjárt Magyarország említhető. Folyamatos alaptörvényi módosításokkal került sor különleges szabályok bevezetésére. A menekültválság nyomán elrendelt veszélyhelyzetet a [40/2020. \(III. 11.\) Korm. rendelettel](#) elrendelt egészségügyi veszélyhelyzet, majd az Ukrajna elleni orosz támadásra fegyveres konfliktusként hivatkozással kiadott [424/2022. \(X. 28.\) Korm. rendelet](#) követte. A három különböző okból bevezetett veszélyhelyzet évek óta érvényben van folyamatos hosszabbítások révén.
- [7] Valentiny Pál: A versenyszabályozás a járvány alatt zavartalanul működik? In: Verseny és szabályozás 2021. (13). KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, Budapest, 109-144. o.
- [8] Even with political gridlock, America Inc should still fear the bossy state. Beware the power of one-party state governments. The Economist, November, 2022.; Várhegyi Éva: Lenin nevet. Magyar Narancs, 2022. december 15. 108-109. o.
- [9] Vö. a következővel: Papp Mónika: A járványtól a gazdasági újjáépítésig: A Covid-19 állami támogatási szabályok kivezetése és az uniós helyreállítási források megérkezése. Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, MTA Law Working Papers, 2022/24.
- [10] The Economist, i. m.
- [11] Csaba László (2018) Válság, gazdaság, világ. Éghajlat, Budapest, 2018. 147. o.
- [12] Kende Tamás (szerk.) Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
- [13] Heimler, Alberto: "State Aid Control: Recent Developments and Some Remaining Challenges" In: EU State Aid Law. Emerging Trends at the National and EU Level (Parcu, Pier - Monti, Giorgio - Botta, Marco eds.). Edward Elgar, Chentelham, 2020. 54-69. o.
- [14] Micelli, Rosella: The Role of State Aid in the European Fiscal Integration. Springer, Cham, 2022.
- [15] Agnolucci, Irene: Will COVID-19 Make or Brake EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authoring Pandemic State Aid Measures. Journal of European Competition Law and Practice, 2022. Vol.13, No. 1. 3-16. o.
- [16] Európai Bizottság, Versenypolitika, Versenyjogi esetkutatás [keresőrendszer és adatbázis] https://ec.europa.eu/competition-policy/competition-case-search-0_en.
- [17] Az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából közzétett 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény; COM (2020) 112.

[18] Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából közzétett bizottsági közlemény 2022. március 24-i 2022/C 131 I/01 sz. bizottsági közlemény COM (2022)1890.

[19] Továbbá, az átmeneti időszak végét követő 4 évig (azaz 2024. december 31-ig) a Bizottság hatásköre megmarad az Egyesült Királyságot érintő, 2020. december 31. előtt nyújtott állami támogatások jogszerűségének ellenőrzésére vonatkozóan. Ezen (2024. december 31-ig megindított) eljárások a négy év elteltét követően is folytatódnak. [Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről. HL L 29., 2020.1.31., 7-187. o., 92., 93., 95. cikkek].

[20] Kereskedelmi és együttműködési megállapodás egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között, HL L 29., 2020.1.31., 7-187. o.

[21] Eurostat 2000-2020, Aid by main objectives in current prices . https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_SCB_OBJ/default/table?lang=en&category=AID_SCB_OBJ.

[22] State Aid Transparency Public Search, <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>.

[23] A legutóbbi ilyen értékelés a State aid Scoreboard 2021. European Commission DG Competition, 2022.

[24] Cannas, Giuseppina et al.: Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU. Competition. State Aid Brief, 3 (October), 2022. 1-6. o.

[25] Micelli (2022) i. m. 1-55. o.

[26] Sauter, Wolf: Public Services in EU Law. Cambridge University Press, Cambridge, 2015. 75. o.

[27] Lásd az EUB ítéletét a [C-280/00](#) Altmark Trans ügyben, ECLI:EU:C:2003:415.

[28] Sauter (2015) i. m. 76. o.

[29] Altmark Trans [C-280/00](#) (2003).

[30] [Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás: Megint vissza? Nem piackonform irányok az integrációban.](#) Magyar Jog, 2019. (66. évf.) 12. sz. 699-707. old.

[31] [Horváth M. Tamás: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai.](#) Jogtudományi Közlöny, 68. évf. (2013) 4. sz., 173-182. o.

[32] Sauter (2015) i. m. 44. o.

[33] Egy európai parlamenti képviselő erre vonatkozó érdeklődésére a Bizottság azt a választ adta 2017-ben, hogy a rendelkezés hatályon kívül helyezésének kezdeményezése "nem szerepel a jogalkotási programjában".. [Parliamentary question - E-005568/2017(ASW) - Answer given by Ms Vestager on behalf of the Commission, 25.10.2017. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-005568-ASW_EN.html]

[34] [Széles Krisztina: Versenyjogi állami támogatások és adószuverenitás.](#) Jogtudományi Közlöny, LXXVIII. évf. (2023) 3. sz. (Megjelenés alatt.).

[35] Azaz az [EUMSZ 107. cikkében](#) foglalt, fent bemutatott jogalapok, valamint az [EUMSZ 93. cikke](#), amely szerint "A Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják." A táblázat nem tartalmazza azon állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozatokat, amelyek jogalapja az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) alapító szerződése (1 db), az [EUMSZ 106. cikk \(2\) bekezdése](#) (75 db), valamint az [EUMSZ 346 cikke](#) (1 db). Nem tartalmazza azokat a - jelentős részben nem érdemi (például a tagállamot információ szolgáltatására felszólító) - határozatokat (3061 db) sem, amelyek nem jelölnek meg elsődleges jogforrási jogalapot.

[36] A Bizottság 2008 óta több közleményt adott ki, majd 2009. január 19-én elfogadta és többször módosította az "Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban", HL C 16., 2009.1.22., 1-9. o. (ideiglenes keretszabály) című bizottsági közleményt. Lásd továbbá "A Bizottság közleménye - A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály, 2011/C 6/05.

[37] Az ágazatok fenti megnevezése a Bizottság Versenyügyi adatbázisának kategóriáit követi.

[38] A fenti állítás azt figyelembe véve is igaz, hogy az elemzésünkből nyert százalékos arányok csak a bejelentett támogatásokra vonatkoznak.

[39] Agnolucci: i. m., Valentiny: i. m. Továbbá, a kérdés jogi és szakpolitikai szempontú elemzéséhez lásd: Papp: i. m.

[40] Horváth: i. m.

[41] Lengyelországban a Kacinsky-korszak (2015-), Csehországban Babis kormányzati ideje (2017-2021), miniszterelnöksége és Magyarországon az Orbán-kormányok folyamatos időszak (2010-) ilyenek.

[42] Az Európai Parlament P9_TA(2022)0324 jogalkotási állásfoglalása Az Unió alapértékei Magyarország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázatáról (2022) 2. pontja szerint az Európai Parlament "mély sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a határozott uniós fellépés hiánya hozzájárult a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok megbomlásához Magyarországon, és az országot a választásos önkényuralom hibrid rezsimjévé tette".Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság PE731.646.

[43] Cserne Péter: A jog gazdasági elemzése. In: Empirikus jogi kutatások (szerk: Jakab András, Sebők Miklós). Osiris, Budapest, 2020. 169-188. o.

[44] Coase, Ronald H.: The Problem of Social Costs. Journal of Law and Economics, (1960) 3 (Oct.) 1-44. o. [A társadalmi költség problémája. In R. H. Coase: A vállalat, a piac és a jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 137-214. o.]

Lábjegyzetek:

[1] A szerző egyetemi tanár, DE ÁJK.

[2] A szerző egyetemi docens, DE ÁJK.

[3] A szerző egyetemi adjunktus, DE ÁJK.