
Goldperger István,
az ECOLAB Gazdasági Tanács-
adó Kft. ügyvezető igazgatója
E-mail:
ecolab.goldperger@t-online.hu

Az alapkutatás definíciójának szerepe az innovációpolitikában

Az innovációs törvény 2012. január 1-jén életbe lépett módosítása az Értelmező rendelkezések fejezetből törölte a hasznosítás érdekében végzett tudományos kutatás területén mind jelentősebbé váló *célzott alapkutatás* fogalmát. Ezzel az alapkutatásnak a szabályozás valamennyi területén érvényes definíciója a tudomány- és innovációpolitikai alkalmazás szempontjából szegényebbé, sőt – véleményem szerint – ellentmondásossá vált, és a társadalmi-gazdasági hasznosítási célú kutatás-fejlesztési projektek támogatásának szabályozási feltételeit bizonytalanabbá tette. Ezért a törvényi definíció ismételt átgondolására lenne szükség.

Noha a módosítással törvénybe iktatott fogalom meghatározása az Európai Unió 800/2008/EK sz. rendeletében (általános csoportmentességi rendelet) foglalt alapkutatás definíciót kívánta követni, mégis annak hiányos fordítását alkalmazza. Ez nem teszi semmissé a definícióval kapcsolatos szakmapolitikai megfontolásokat, inkább felveti azt a kérdést, hogy több mint 10 év után nem kellene-e a Frascati Kézikönyvet felülvizsgálni a tudományos kutatásban kibontakozó új tendenciák figyelembevételével, és a csoportmentességi rendeletet nem kellene-e összhangba hozni a Horizon 2020 szemléletével.

1. Definíciók az innovációs törvényben

Az alapkutatás fogalmát a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény a következőképpen határozta meg:

„4. § 1. a) *alapkutatás*: elsődlegesen a jelenségek lényegére és a megfigyelhető tényekre vonatkozó tudományos ismeretek bővítését célzó kísérleti, tapasztalati, rendszerező vagy elméleti munka, amely

lehet *aa) tiszta alapkutatás*: a tudományos ismeretek bővítésére irányuló kutatás, amelynek nem célja a közvetlen társadalmi vagy gazdasági haszon elérése vagy az eredmények gyakorlati problémák megoldására történő alkalmazása; *ab) célzott alapkutatás*: a tudományos ismeretek bővítésére irányuló olyan kutatás, amelyről valószínűsíthető, hogy a felismert vagy várható, jelenlegi vagy jövőbeli problémák megoldására alapul szolgál.”

Az innovációs törvénynek a 2011. évi CLVI. törvénnyel történt, 2012. január 1-jén hatályba lépett módosítása után a meghatározás:

„4. § 1. *a) alapkutatás*: kísérleti vagy elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy a megfigyelhető tények háttérével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék azok gyakorlati alkalmazását vagy felhasználását.”

A definíció, különösen a kilátásba helyezésre való utalás – ha jogszabály erről csak ennyit hajlandó mondani – értelmezési vitáknak nyithat utat, az azonban kétségtelen, hogy a hivatkozott törvényi helyről törölve lett a jogalkotó azon szándékának deklarálása, hogy az új tudományos felismeréseket a hasznosítás irányába terelje, illetve az üzleti és társadalmi célok érdekében végzett kutatás-fejlesztés körében hangsúlyozza az új tudományos felismerések megszerzésére irányuló, ezzel originális megoldások lehetőségét megteremtő alapkutatás jelentőségét. További értelmezési bizonytalanságot teremt, hogy a csoportmentességi rendelet hivatalos magyar fordításából kimaradt a gyakorlati alkalmazás vagy felhasználás értelmezési körét szűkítő „közvetlen” (direct) jelző, és a törvény ezt a hiányos szöveget vette át.

2. Statisztikai célú fogalomhasználat

A jogszabályokban a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatban használt fogalmak közös kiindulópontja Magyarországon – hasonlóan a világ fejlett országaihoz – az OECD szakbizottsága által elfogadott Frascati Kézikönyv.¹

A Frascati Kézikönyvben kétségtelenül vannak olyan mondatok (64. és 240. szakasz), amelyekkel az innovációs törvény új megfogalmazása tartalmilag és közel szövegszerűen megfeleltethető. Ugyanakkor vannak olyan mondatok (243. szakasz),

¹ *Frascati Kézikönyv. Javaslat a kutatás és kísérleti fejlesztés felméréseinek egységes gyakorlatára.* OECD. 2002. Magyar fordításban közreadja Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal. 2004. <http://www.nih.gov.hu/innovaciopolitika/publikaciok-tanulmanyok/frascati-kezikonyv-080523>

amelyek tartalmilag és közel szövegszerűen az innovációs törvény eredeti 4.§ 1.a) pontjának meghatározását támasztják alá, illetve annak forrásául szolgálnak. Ezért a definíciók alkalmasságának kérdését nem idézetek alapján, hanem funkciójukkal és alkalmazásuk céljával összefüggésben kell megítélni.

A Frascati Kézikönyv a K+F-statisztikai adatszolgáltatás szakmai alátámasztására szolgál. Elsődleges célja, hogy a kutatószemélyzetnek adjon útmutatást ahhoz, hogy tevékenységét a K+F-statisztikai adatszolgáltatás során helyesen sorolja be. Az alapkutatás legfontosabb ismervének azt tekinti, hogy „a kutató sem munkája közben, sem a kérdőív megválaszolása idején még nem tudhat semmilyen tényleges alkalmazási lehetőségről”. (241. szakasz)

Az alapkutatás, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés a K+F-tevékenység funkcionális felosztását képviseli. Erről a Frascati Kézikönyv megállapítja, hogy „Ez a fajta megközelítés azonban olykor nehezen alkalmazható a gyakorlatban. E megállapítás különösen a K+F típusai (alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés) szerinti elemzésre igaz, amely egyrészt kétségtől tudománypolitikai érdekű, másrészt viszont a tudományos-műszaki rendszer valós működésének túlzottan leegyszerűsített modelljén alapul.” (46. szakasz)

A kézikönyv megalkotói és jóváhagyói éppen a túlzott leegyszerűsítés meghaladása és a tudománypolitikai összefüggések jobb megvilágítása érdekében egy erre szolgáló külön fejezetben mélyebben és árnyaltabban magyarázzák az alapkutatás jellemzőit, és megkülönböztetik a tiszta és a célzott alapkutatást.

„243. A célzott alapkutatást az alábbiak alapján lehet megkülönböztetni a tiszta alapkutatástól:

– A tiszta alapkutatást a tudományos ismeretanyag gyarapításáért végzik anélkül, hogy bármilyen hosszú távú gazdasági vagy társadalmi haszon elérésére törekednének, vagy azon igyekeznének, hogy az eredményeket gyakorlati problémák megoldására alkalmazzák, vagy azokat átadnák annak a szektornak, amely felelős az eredmények alkalmazásáért.

– A célzott alapkutatást annak a várakozásnak jegyében végzik, hogy az valami olyan általánosabb ismeretanyagot eredményezzen, amelyről valószínűsíthető, hogy alapul szolgálhat felismert vagy várt, jelenlegi vagy jövőbeni problémák megoldására.”

A célzott alapkutatás definíciója tulajdonképpen felülírja a Kézikönyv alapkutatásra vonatkozó azon minősítését, hogy nem helyeznék kilátásba az elért eredmények bármilyen hasznosítását, vagy nem törekednének erre.

Összefoglalóan úgy értelmezhetjük a kézikönyv meghatározásait és magyarázatait, hogy a tiszta és a célzott alapkutatás közös jellemzője, hogy a kutatótevékenység

során nem ismerjük az eredmény felhasználhatóságát. A tiszta alapkutatás esetében nincs is szándék az eredmény *közvetlen* felhasználására, a célzott alapkutatást azonban a várt eredmény érdekében, a további felhasználás céljával végezzük.

A definíciók statisztikai célú használatánál persze nincs különösebb jelentősége az alapkutatási tevékenység két alfaja megkülönböztetésének, mert az ezekre vonatkozó adatokat a feldolgozás során eddig általában egy számértékben aggregálták és jelenítették meg.

3. Tudománypolitikai célú fogalomhasználat

Az innovációs törvény a hasznosítási célú kutatások területén érvényesülő tudománypolitika és az innovációpolitika kerete. A fogalom megjelenítésének a törvényben határozott szakpolitikai funkciói voltak.

A célzott alapkutatás explicit megjelenítése a törvényben értelemszerűen következett a felsőoktatási és akadémiai kutatóhelyek, valamint a vállalkozások együttműködésének ösztönzésére és támogatására irányuló tudománypolitikai szándékból, ami a mai napig a kormányzati tudomány, technológia és innováció (TTI) -politika egyik fő törekvése.

Ennek érvényesítéséhez világos rendezőelvet kellett adni a kutatásfinanszírozás rendszerének. A törvény azon az elvi alapon állt, hogy míg a tiszta alapkutatás adekvát finanszírozási forrása a központi költségvetés (Magyar Tudományos Akadémia (MTA) fejezeti költségvetés, Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) jellegű források, felsőoktatási kutatási normatíva), addig a célzott alapkutatásnak fontos helye van a hasznosítási célú projektekben, ezért a célzott alapkutatást tartalmazó projektek, illetve a célzott alapkutatási tevékenységek az erre a célra létrehozott Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból támogatást érdemelnek. Ennek politikai jelentőségét az adta, hogy az Alap a törvény szerint legalább fele részben a vállalkozásoktól járulékos jelleggel elvont forrásokból képződött, és a törvény előkészítése során a tudománypolitikai kormányzat megállapodott a vállalkozási szféra képviselőivel, hogy az Alapot a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés érdekében használják fel, amit a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény jelenleg hatályos szövege is tartalmaz.

A célzott alapkutatás külön megjelenítésének volt előzménye a hazai tudománypolitikában. *Pungor Ernő* professzor saját, a hasznosításban különösen eredményes kutatói tapasztalatai alapján, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság (OMFB) elnökeként határozottan képviselte – ő szóhasználatával – a célkutatás megkülön-

bőztetését a tiszta alapkutatástól. Ezt a szemléletet az innovációs törvény előkészítése során megerősítette, hogy a Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Programok (NKFP) (első Széchenyi Terv) legeredményesebbnek bizonyult K+F-projektjei az azokban foglalt célzott alapkutatás eredményeire építkeztek.

4. A támogatás és a minősítés dilemmája

Az innovációs törvény hivatkozott módosítása után a K+F-támogatási rendszer tudathasadásos állapotba került. A célzott alapkutatás fogalmának közhatályos meghatározása nélkül mind a pályázók, mind a támogatók oldalán született, érdemben helyes döntések is formális indokokkal megkérdőjelezhetővé válnak.

Korunkban a társadalmi problémák és gazdasági célok megoldására irányuló kutatás egyre gyakrabban nyúl az alapvető összefüggések vizsgálatához. Világosan tükröződik ez az Európai Unió 2014 és 2020 közötti időszakra szóló kutatási és innovációs keretprogramja, a Horizon 2020 dokumentumaiban. A keretprogram hivatalos szövege leszögezi, hogy a kutatás-fejlesztés folyamatát az alapkutatás fázisától támogatja, de a támogatott tevékenységeket nem tagolja az eddig használt statisztikai kategóriák szerint. A kutatási tevékenységben követendő szemléletet, témaválasztást, funkciót a felderítő kutatás kifejezéssel jelöli, amelyet világos és ösztönző célkora orientált, a tudomány ismert határait kitoló, új tudományos paradigmákat eredményező és ezért a vállalkozói leleményességet, úttörő ötleteket inspiráló tevékenységként jellemez.

A felderítő kutatás fogalma nyilvánvalóan az eddigi definícióknál komplexebb tartalmat jelöl, de nem vitatható, hogy ez a komplexitás határozottan magában foglal alapkutatás jellegű tevékenységeket, és a célzott alapkutatás jellemzőiből bomlott ki. Ezért is sajnálatos, hogy a hazai TTI-politika kereteit adó szabályozás a merevebb, elszegényítő fogalomhasználat felé mozdult el.

A változás nemcsak szemléleti problémát jelez, hanem jogalkalmazási és döntési ellenmondásokhoz is vezet. A strukturális alapokból valamint a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból támogatott K+F-pályázatok célja jellemzően „olyan kutatás-fejlesztési tevékenységek támogatása, amelyek jelentős szellemi hozzáadott értéket tartalmazó új, piacképes termékek, szolgáltatások, technológiák, illetve ezek prototípusainak kifejlesztését eredményezik”. (Idézet a „Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása a közép-magyarországi régióban” tárgyú, KMR12 jelű pályázati felhívásból.) A pályázónak vállalnia kell a projektben született eredmény hasznosítását. A pályázat elbírálásának legelső kritériuma, hogy a projekt célja összhangban legyen a pályázati kiírás céljával.

A pályázati kiírásokban a támogatott tevékenységek között a legtöbb esetben kiemelten szerepel az alapkutatás. Ez feltétlenül indokolt, hiszen az áttörés jellegű innovációk megalkotásához alapkutatási jellegű kérdések felvetése, megoldásukhoz alapkutatási módszerek alkalmazása szükséges. Figyelembe véve azonban az idézett felhívásban megfogalmazott célt, kérdés, hogyan támogatható egy *tevékenység*, amelyet anélkül folytatnak, hogy kilátásba helyeznék a közben szerzett ismeretek gyakorlati alkalmazását vagy felhasználását? Az alapkutatás törvényi definíciója tehát fogalmilag kizárja a Gazdasági Operatív Program (GOP) és a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap (KTIA) pályázatokból az alapkutatási részprojektek támogatását. Nyilvánvaló, hogy ez nem lehetett a módosítás célja.

Az innovációs törvényt módosító 2011. évi CLXVI. törvény létrehozta a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésének intézményét a kutatás-fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó adó- és járulékkedvezmények érvényesítéséhez, valamint a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a támogatás iránti kérelemben megjelölt kutatás-fejlesztési projekt kutatás-fejlesztési tartalmának igazolására. A minősítés a vállalkozások által végzett kutatás-fejlesztési tevékenységre vonatkozik. Ezzel a fogalomhasználat problémája egy újabb döntési szinten is megjelent.

A minősítésnek két funkciója van. Az egyik annak eldöntése, hogy egy adott vállalkozásnál végzett kutatás-fejlesztés ráfordításait a törvényben meghatározott adókedvezmények alapjául lehet-e venni. Amennyiben a minősítés eldöntendő kérdése az lenne, hogy az adott tevékenység K+F, avagy nem, a tiszta alapkutatás és a célzott alapkutatás megkülönböztetésének nem lenne jelentősége. A minősítés tétje azonban a vállalkozás saját tevékenységi körében végzett kutatás-fejlesztés elismerése. Ennek minden változatánál kritérium a kutatómunka célra irányultsága és az eredmények felhasználásának szándéka. Ez a törvényi definíció szerint formálisan kizárja az alapkutatás ráfordításait az adókedvezmény igénybevételeből.

A minősítés másik funkciója annak meghatározása, hogy a támogatási pályázatokban megjelölt tevékenységek kutatás-fejlesztésnek tekinthetők-e, illetve hogy azon belül milyen a különböző támogatásintenzitással tervezhető alap-, alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés aránya. Ebben az a probléma, hogy ha a célra orientált és az eredmény felhasználásának szándékával végzett kutatási tevékenységet a törvényi definíció kizárja az alapkutatás köréből, akkor a vállalkozásoknál végzett alapkutatási részprojektek nem részesülhetnek 100 százalékos támogatásban. A minősítési tevékenységhez útmutató² készült az innovációs törvény rendelkezései és az abban foglalt definíció alapján. Az Útmutató a célzott alapkutatás szöveg közti értelmezésével, a Frascati Kézikönyvre hivatkozva, oldani igyekszik a törvényi definíció túlzott leegyszerűsítését, azt a veszélyt azonban nem hárítja el véglegesen, hogy – szán-

² A *Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója*. Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala 2012. szeptember. http://www.sztmh.gov.hu/k_plusz_f/Vegleges_modszertani_utmutato_20120926.pdf

dék esetén – a törvényi definícióra való hivatkozással az alapkutatást tartalmazó projektek kizoríthatók a támogatásból.

Természetesen nem gondolom, hogy a pályázati támogatási, valamint a minősítési döntések ezután ésszerűtlenül, az innovációs folyamat logikájával ellentétesen születnének. Azonban az ésszerű működés és a törvény betűje között bizonyos formális ellentmondás van, és a törvényben érvet lehet találni az ésszerűtlen, diszkriminatív döntésekre is.