



MTA Law Working Papers
2015/27

Jogi elemzés az OTKA megszűnéséről

Körtvélyesi Zsolt

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Jogi elemzés az OTKA megszűnéséről

Ez az elemzés az MTA TK Jogtudományi Intézet akadémiák összehasonlító szabályozásával foglalkozó kutatócsoport ('National Academic Landscapes: Comparing Academic Frameworks in Europe') munkájának részeként készült. További információ:
<http://jog.tk.mta.hu/en/national-academic-landscapes-en>

Tartalom

A jogszabálysövegek összevetése	6
A központosítás célja	6
Kormányzati együttműködés, stratégiai tervezés	6
Intézményi függetlenség és támogatási döntések	9
A módosítások háttéréről	14
Melléklet	20
1. Az alapkutatási támogatásra vonatkozó törvényi háttér összehasonlítása (OTKAtv. és NKFitv.).....	20
2. A jogszabályi háttér széleskörű összevetése	22
3. A preambulumban megjelenő jogalkotói célok összehasonlítása.....	26

Az Országgyűlés 2014. november 25-én elfogadta és december 5-én kihirdették a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslatot, és az 2015. január 1-jével hatályba is lépett. Az új, 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban NKFI tv. alapvetően a korábbi innovációs törvény (2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról, a továbbiakban: Innovációs tv.) és a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló törvény (2003. évi XC. törvény, a továbbiakban KTIAtv.) szabályait veszi át, néhány helyen módosítva azokat. Ugyanakkor az újonnan létrehozott intézmény, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs (NKFI) Hivatal átveszi a korábban az OTKÁ-hoz tartozó funkciókat is, ezzel összességében jelentősen csökkentve a korábbi szabályozás, az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról szóló 1997. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban OTKAtv.) alapján érvényes garanciákat.

Az átalakításnak jól látható vesztese az OTKÁ-ra vonatkozó szabályozás, hiszen miközben az új szabályozás az alapkutatási támogatásokra is kiterjed, a korábban elért védelmi szintet az írott, intézményi garanciák tekintetében szinte teljesen megszünteti, az OTKAtv. vonatkozó függetlenségi rendelkezései nyomtalanul tűntek el az idén hatályba lépett szabályozással. Tehát a független támogatási döntéshozatal lényeges törvényi garanciái vesztek el, és ezzel általában gyengült a függetlenség az új rendszerben még akkor is, ha esetleg a gyakorlati működésre a folytonosság lesz jellemző.

Intézményi szinten az átalakulás azt jelenti, hogy a korábbi Nemzeti Innovációs Hivatal kormányhivatallá válva ellátja a korábban a Miniszterelnökségen működő Kutatási, Innovációs és Technológiai Alap és a független OTKA Bizottság feladatait.

Az alábbiakban először magát a jogszabályi szöveget nézem, annak előzményeivel összevetve, majd

Az új szabályok:

2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról (NKFI tv.)

380/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap működtetésének és felhasználásának szabályairól

Korábbi rendelkezések:

1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról (OTKAtv.)

2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról (KTIAtv.)

2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról (Innovációs tv.)

146/2007. (VI. 26.) Korm.r. a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból nyújtott állami támogatások szabályairól

146/2010. (IV. 29.) Korm.r. a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról

303/2010. (XII. 23.) Korm.r. a Nemzeti Innovációs Hivatalról (ill. 277/2006. (XII. 23.) Korm.r. a Kutatási és Technológiai Innovációs Hivatalról)

tágabb összefüggésben, a változtatások mögötti célokat, érveket vizsgálom.

A jogszabályszevegek összevetése

A központosítás célja

A Nemzeti Fejlesztési, Kutatási és Innovációs Hivatal (a továbbiakban Hivatal) egy kézben fogja össze a korábban különállóan működő Nemzeti Innovációs Hivatal, a Miniszterelnökségen belüli Nemzeti Technológiai és Innovációs Alap és az OTKA tevékenységi körébe tartozó feladatokat. Az új szabályozás mögött felismerhető a központosítás célja az összevonáson túlmenően is. A Hivatal elnökének személyét megerősíti, létrehozva egy, a kormányzati szervezetrendszerbe tagozódott, kvázi miniszteri státuszt, akit a kormányfő nevez ki és ment fel. Az elnök a kutatási-fejlesztési és innovációs területen elsőszámú szereplőjévé lép elő, és fontos szerepet kap a kormányzati együttműködésben is. Az új szabályozás a belső működésben és a támogatási döntéshozatalában is egyszemélyi vezetést teremt.

Az új törvény egyértelműen kinyilvánítja, hogy a létrehozott új intézmény a kutatás-fejlesztés és innováció egyedülálló és központi szereplője, amely „elsődlegesen” hajtja végre a támogatás, felügyelet, egységes gyakorlat kialakításának és a hatékony felhasználás biztosításának feladatát.¹ A kutatás-fejlesztésre és innovációra szánt közpénzek „elsődlegesen” az új Alap biztosítja.² A különbség az OTKA, illetve az új szervezetrendszer által elosztott pénzüsszegek között több mint tízszeres.³ Az elosztásra szánt pénzüsszegek egymáshoz mért súlyához hasonlóan a tudományos kutatási forráselosztásra vonatkozó garanciális szabályokat is jórészt legyűrte a nagyobb test gravitációs ereje.

Kormányzati együttműködés, stratégiai tervezés

Az új, egységes hivatalt vezető elnök státusza a Nemzeti Innovációs Hivatal elnökéhez képest erősödik azzal, hogy kinevezése miniszteri szintről miniszterelnöki szintre kerül.⁴ Ebben az értelemben az OTKA Bizottság elnökével összevetve nincs erősödés, sőt az MTA-elnök (és az oktatásért felelős miniszter) javaslattételi jogának eltörlésével a függetlenség garanciái gyengülnek.⁵ A kutatás, fejlesztés és innováció eredetileg a Miniszterelnökség feladat- és hatáskörébe tartozott (korábban pedig volt, hogy „kutatásért és fejlesztésért felelős tárca

¹ NKFItv. 4. § (2) bek.

² Kifejezetten kivéve az Alapot terhelő kötelezettségek köréből a felsőoktatásban a doktori iskolai állami ösztöndíjakat, NKFItv. 4. § (3) bek.

³ A Nemzeti Technológiai és Innovációs Alap (Miniszterelnökség) tervezett bevétele a 2015-ös költségvetés szerint közel 78 milliárd forint, elsősorban innovációs járulékból (2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, LXII. fejezet), míg az OTKA-ra 7,7 milliárd forint esik (az MTA költségvetésén belül elkülönítve, T/1794. évi törvényjavaslat Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 1032. o., LXIX. fejezet, <http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf>).

⁴ NKFItv. 8. § (2) bek., a megelőző szabályozásra lásd: 277/2006. (XII. 23.) Korm.r. a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalról, 2. § (1) bek., később 303/2010. (XII. 23.) Korm.r. a Nemzeti Innovációs Hivatalról, 3. § (2) bek.

⁵ Vö. az OTKAtv. 2. § (2) bekezdésével.

nélküli miniszter” munkálkodott ezen a területen⁶), azonban a vonatkozó Kormányrendelet módosításával ennek helyébe az elnök kerül. A Miniszterelnökség az új felállás szerint felügyeli, nem irányítja a Hivatalt.⁷ Az elnök átveszi az illetékes miniszter helyét a tudományos és technológiai együttműködésről szóló nemzetközi megállapodások végrehajtásában, EU-s koordinációban és számos más területen.⁸ Az elnök megerősített státuszát jelzi az is, hogy az éves beszámolási kötelezettség immár az Országgyűlés és nem az illetékes miniszter felé áll fenn.⁹

A kutatási, fejlesztési és innovációs (KFI) stratégiát (korábban „tudomány-, technológia- és innováció-politikai” vagy TTI stratégiát) továbbra is a Kormány fogadja el,¹⁰ változott azonban az előterjesztő személye, itt is az elnök szerepét erősítendő. Az új szabályozás szerint az NKFI Alap „programstratégiát” – amely alapján aztán a pénzek elosztását a Hivatal végzi – az elnök előterjesztésére hagyja jóvá a Kormány,¹¹ míg korábban az illetékes miniszter volt az előterjesztő.¹² Továbbra is miniszteri együttműködés révén születik meg a stratégia, azzal, hogy az NKFI Hivatal elnöke itt is kiemelt szerepet kap, mint aki koordinál a stratégiaalkotásban és megvalósításban.¹³

Az OTKA működésével kapcsolatos egyik korábbi kritika (lásd például a European Science Foundation jelentését¹⁴), hogy az intézmény nem vett részt kellő súllyal a stratégia megalkotásában. Ezt az új szabályozás egyértelműen orvosolja, hiszen az NKFI Hivatal elnöke átveszi a kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért felelős miniszter helyét a stratégia kialakításban (ugyanúgy, mint az Alap kezelésében).

Az átalakítás azonban tartalmi változást hoz, hiszen az OTKA korábbi kimaradása a stratégiaalkotásból elsősorban azért volt problémás, mert ezzel egy fontos független szereplő került partvonalra. Az új rendszerben azonban, miközben a Hivatal elnöke fontos szereplője lesz a stratégiai tervezésnek, ő már a kormányzati rendszerbe tagozódott intézményvezetőként lesz jelen.

⁶ Feladatköreihez lásd: 103/2008. (IV. 29.) Korm. rendelete a kutatás-fejlesztésért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről.

⁷ Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet -- egyes kormányrendeleteknek a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 381/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet 28. §-ával módosuló – szabályozását.

⁸ 2014. évi LXXVI. törvény hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 381/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról.

⁹ NKFI tv. 9. § (2) bek., a NIH elnökének éves beszámolásáról: 303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról, 3. § (3) c) pont.

¹⁰ NKFI tv. 3. § (1) a) pont és Innovációs tv. 5. § (1) a) pont.

¹¹ NKFI tv. 12. § (2) bek.

¹² KTI Atv. 10. § (2) bek.

¹³ NKFI tv. 5. § (1) bek., korábban: Innovációs tv. 6. § (1) bek.

¹⁴ European Science Foundation, Organisational Evaluation of the Hungarian Scientific Research Fund (OTKA), Evaluation Report, 2014, http://www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/otka_evaluation_01.pdf, különösen 30-31. o., „Institutional independence”.

Kötelező a Hivatal elnökének véleményét kikérni a kutatási, fejlesztési és innovációs források tervezésénél, rendelkezésre bocsátásánál, kezelésénél, felhasználásánál, valamint ellenőrzésénél, akár minisztériumi, akár MTA-s forrásokról van szó.¹⁵ Az új rendszerben az alapkutatási (korábbi OTKA-) források formálisan is kikerülnek az MTA költségvetési fejezetéből.¹⁶ Szintén a Magyar Tudományos Akadémia részvételét érintő változás, hogy az MTA elnöke lesz a főtitkár helyett az a személy, aki a törvény szerint a források tervezési és ellenőrzési feladatait elvégzi, illetve együttműködik a miniszterekkel és a Hivatallal.¹⁷ Sallai R. Benedek és Ikotity István LMP-s országgyűlési képviselők növelték volna az MTA szerepét azzal, hogy az Alap „programstratégiájának” elfogadását a Kormány és az MTA közös jóváhagyásához kötötte volna,¹⁸ azonban ez nem került bele a végleges törvényszövegbe.

A stratégiaalkotásban a külső elem gyengítését jelzi, hogy míg a korábbi szabályozás kifejezetten rendelkezett az innovációs stratégia kialakításánál a Kormány együttműködési kötelezettségéről – miszerint „a tudományos élet képviselőivel, a vállalkozásokkal, valamint a társadalmi, gazdasági érdekképviselőkkel és más civil szervezetekkel”¹⁹ –, az új szabályozásban ilyen kitétel nem szerepel.

Módosító javaslattal került be az új törvénybe a rektorok sajátos módon érvényesített véleményezési joga a stratégiaalkotásban. Ahhoz ugyanis, hogy az előkészítés során formálisan is helyet kapjanak a (nem kötelező) rektori vélemények, a Hivatal erre vonatkozó döntése szükséges, továbbá az érintett miniszterek egyetértését is be kell szerezni (!).²⁰ Az eredeti fideszes egyéni képviselői javaslat szerint a Hivatal elnökének meghívása alapján egyes egyetemi rektorok a stratégia megalkotásában a miniszterek, az MTA elnöke és a Hivatal elnöke mellett vehettek volna részt. A módosító javaslat ezt a „nagy egyetemek” „magas színvonalú, nemzetközileg is elismert kutatási tevékenység”-ével, a „széles körű ipari és gazdasági kapcsolatrendszerrel” indokolja.²¹ Bát itt is olyan véleményezési (tehát nem vétó-) jogról van szó, amelynek gyakorlása a Hivatal döntéséhez van kötve, a gazdasági bizottsági javaslat ezt tovább gyengíti azzal, hogy miniszteri egyetértés is kell ahhoz, hogy a rektorok véleményét egyáltalán kikérjék. Ez a verzió került bele a végleges törvényszövegbe is:

¹⁵ NKFI tv. 5. § (3) bek.

¹⁶ Ez szintén javaslatként szerepelt az ESF OTKA-jelentésében, bár itt is hozzá kell tenni, hogy nem az alapkutatási támogatások önálló fejezetté emelése valósult meg, hanem az összevonással egy nagyobb pénzalap keretei között jelennek meg a korábbi OTKA-s források. European Science Foundation, Organisational Evaluation of the Hungarian Scientific Research Fund (OTKA), Evaluation Report, 2014, http://www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/otka_evaluation_01.pdf, különösen 30-31. o., „Institutional independence”.

¹⁷ NKFI tv. 3. § (3) bek., 5. § (1)-(3) bek. és Innovációs tv. 6. § (1)-(2) bek.

¹⁸ T/1768/19. számú módosító javaslat, 2014. november 6., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0019.pdf>.

¹⁹ Innovációs tv. 5. § (3) bek.

²⁰ NKFI tv. 5. § (4) bek.

²¹ T/1768/13. számú módosító javaslat, 2014. november 6., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0013.pdf>.

„A KFI stratégia kidolgozása során az NKFI Hivatal – az érintett miniszterek egyetértésével – az adott szakterületen kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységet végző egyetemek rektorainak véleményét is kikérheti.”

A gazdasági bizottsági javaslat indokolása egyrészt megismétli a korábbi egyéni képviselői módosító javaslatban foglaltakat az egyetemek (illetve azok „jelentős része”) fontos szerepéről, és hogy ezért „ésszerű lehet bevonásuk” a stratégiaalkotásba. A vélemény kikéréshez fűzött miniszteri vétó magyarázat pedig az lehet, hogy így „a miniszteriális feladat- és hatáskörök a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően érvényesülni tudnak”.²²

Az új törvény preambuluma foglalja össze az általános célokat, amelyeknek jó része az Innovációs tv. hasonló rendelkezéseit veszi át, például versenyképesség, fenntartható fejlődés, munkahelyek létrehozása, védelmi képességek fejlesztése. A kiszámítható finanszírozás biztosítása a KTIAtv. céljai közül került át, új elem viszont a kormányzati koordináció megjelenése a célok között. Korábban egyedül az Innovációs tv. szabályozta a miniszterek, illetve az MTA főtítkárának feladatai között a „forráskoordináció” szempontjainak figyelembe vételét.²³

Összességében az új szabályozás megerősíti az elnök külső, kormányzati döntéshozatalban játszott szerepét (a korábbi innovációs hivatallal és különösen az OTKÁ-val összevetve), mind az általános stratégia, mind az Alap támogatási döntéseit megalapozó „programstratégia” kapcsán. További vizsgálatot igényel azonban, hogy a belső, konkrét támogatási döntésekre mennyiben terjed ki a központosítási lépés.

Intézményi függetlenség és támogatási döntések

Az OTKAtv. célja a „tudományos kutatások és a kutatási infrastruktúra független, széles körű támogatása, a fiatal kutatók segítése, nemzetközi színvonalú tudományos eredmények létrehozása” volt. Ezek közül valamennyi elem – függetlenség, széles körű támogatás, fiatalok támogatásának kiemelése, nemzetközi színvonal – hiányzik az új törvény céljai közül.

A törvényi szabályozás egyik legfontosabb szerepe a független, szakmai döntéshozatal garanciáinak megteremtése az intézményi és eljárási keretek meghatározásával. A jogszabályi összevetés alapján egyértelmű, hogy a független elem egyértelműen csökkent az új szabályozásban.

Az OTKAtv. már preambulumban említett „független” támogatást a törvény tartalmi rendelkezéseiben is érvényesítette, kizárva a döntő kormányzati befolyást az intézményi működésben és a döntéshozatalban. Az új törvény a preambulumban az autonómiát az Alaptörvényben rögzített keretek között ismeri el: az NKFI tv. e szerint „a tudományos kutatás Alaptörvényben rögzített autonómiájának részletes jogszabályi és finanszírozási

²² Gazdasági bizottság: Részletes vitát lezáró T/1768/20. számú módosító javaslat, 2014. november 12., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0020.pdf>, 2. o. 3. pont és 4. o. 3. pont.

²³ Innovációs tv. 6. § (2) b) pont.

feltételeit” határozza meg. Bár az alaptörvényi szintű rendelkezésekből ez nem következne – az Alaptörvény X. cikke szerint „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás [...] szabadságát”, és a Negyedik módosítással beiktatott korlátozó rendelkezés csak az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozik: gazdálkodási rendjüket a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli²⁴ –, a NKFItv. jelentősen csökkenti a függetlenségi garanciák körét, mind az intézményi felépítés, mind a döntéshozatal körében.

Az Innovációs tv. négy helyen beszélt független elemről, az értékelés és ellenőrzés terén.²⁵ Az új törvény ebből átveszi az alapelvi szinten megfogalmazott „független értékelés”-t,²⁶ ugyanakkor a részletes, tartalmi szabályok közül hiányzik annak deklarálása, hogy az értékelést független személy végzi.²⁷ Ugyanígy hiányzik a Kormány számára megfogalmazott törvényi előírás, hogy határozza meg „a támogatási rendszer független értékelésének és ellenőrzésének elveit, tartalmi követelményeit és rendszerét”.²⁸ Az új törvényben számos helyen szerepel az értékelés szabályozása, azonban az alapelveken túl sehol nem jelenik meg ezzel együtt a függetlenség követelménye.

A deklarációknál fontosabb azonban, hogy a jogszabály a saját eszközeivel milyen garanciákat épít az intézményi működésbe, hogy minél nagyobb teret kapjanak a szakmailag megalapozott támogatási döntések a nemzeti kutatás, fejlesztés és innováció rendszerében. A legfontosabb változás az alap kutatási támogatások OTKA-rendszerben történő elosztásához képest a támogatási döntések függetlenségét biztosító intézményi és eljárási alapok gyengítése a törvényi szabályozásban. Ez nem jelenti azt, hogy a független döntéshozatal feltétlen megszűnne, de annak nem maradnak érdemi biztosítékai, az új szabályozás szerint lényegében az elnök belátásán múlnak.

Láttuk, hogy az elnöki státusz erősödött, miközben az OTKA-hoz képest a függetlenségi garancia gyengült a kinevezés során. Az új törvény csökkenti az MTA szerepét, jelentős központosítást hajt végre, amely növeli az új hivatal elnökének jogköreit, és csökkenti az elnök ellensúlyaként működő szakmai elemeket a pályázati döntéshozatalban.

²⁴ Az Alaptörvény vonatkozó, X. cikke szerint:

„(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” (eredetiben kiemelések nélkül)

A (3) bekezdés jelenlegi formáját az Alaptörvény negyedik módosításával nyerte el, amely a korábbi alkotmányos szabályozásban biztosított garanciákat csökkentő alaptörvényi rendelkezés kiegészítésével tovább növelte a kormányzat mozgásterét.

²⁵ Innovációs tv. 2. § c) pont, 5. § (1) i) pont, 13. § (1) bek., 14. § (5) bek.

²⁶ NKFItv. 2. § d) pont és Innovációs tv. 2. § c) pont.

²⁷ NKFItv. 21. § (1) bek. és 22. § (1) bek., vö. Innovációs tv. 13. § (1) bek. és 14. § (5) bek.

²⁸ Innovációs tv. 5. § (1) i) pont, az eredetiben kiemelés nélkül.

A támogatási döntéshozatal intézményi háttere az új szabályozásban

25. § (1) Az NKFI Alap terhére finanszírozott kutatás-fejlesztési pályázati kiírásáról az NKFI Hivatal elnöke a Kormány által jóváhagyott programstratégia alapján dönt. A pályázati kiírást az NKFI Hivatal teszi közzé, a pályázatokat az NKFI Hivatalhoz kell benyújtani.

(2) A pályázatokat formailag az NKFI Hivatal, tartalmilag az NKFI Hivatal által felkért szakterületi kollégiumok (a továbbiakban: Kollégiumok) ellenőrzik. A Kollégiumok javaslata alapján az NKFI Hivatal által megbízott szakértői csoportok a pályázatokat a vonatkozó pályázati kiírás kiválasztási kritériumainak való megfelelés szempontjából egyenként értékelik és rangsorolják. A szakértői csoportok munkájuk során – a pályázati kiírásban meghatározottak szerint – kikérhetik további anonim szakértők véleményét. A Kollégiumok a szakértői csoportok pályázati értékelési eredményei és rangsorolása alapján tesznek javaslatot az NKFI Hivatal elnökének az egyes pályázatok támogatására.

(3) A Kollégiumok elnökét és tagjait az NKFI Hivatal elnöke határozott idejű megbízással kéri fel az adott szakterület kutatóhelyei javaslatainak figyelembevételével azzal, hogy alapkutatásokra vonatkozó pályázatok esetén csak tudományos fokozattal rendelkező személy kérhető fel a Kollégium tagjának. A szakértői csoportok tagjait az NKFI Hivatal az érintett Kollégiumok javaslatainak figyelembevételével határozott idejű megbízással kéri fel.

(4) A Kollégiumok számát és tagjainak létszámát az NKFI Hivatal elnöke normatív utasításban állapítja meg. A szakértői csoportok számát és összetételét úgy kell meghatározni, hogy a benyújtott pályázatok elfogulatlan, szakszerű és a pályázati kiírásban megadott határidőn belüli értékelése elvégezhető legyen.

(5) A Kollégiumok elnökei és tagjai, a szakértői csoportok tagjai és az anonim szakértők munkájukért díjazásban részesülhetnek. A díjazás feltételeit és összegét az NKFI Hivatal normatív utasításban állapítja meg.

(6) A támogatási döntést az NKFI Hivatal elnöke hozza meg. A nyertes pályázóval az NKFI Hivatal köt támogatási szerződést vagy ad ki támogatói okiratot.

(7) A kutatás-fejlesztési pályázatra vonatkozó beszámolót a (2) bekezdés

„ . . . ”

A központosítás és az elnök szerepének növelése, illetve a független elemek gyengítésének kettőssége mélyebben is jellemzi az új intézmény felépítését. Az új szabályozás egy testület (OTKA Bizottság) helyett az elnökhöz telepít számos jogkört, és mivel a Bizottságba korábban az MTA javaslatára került be két bizottsági tag, ez egyúttal az MTA szerepének csökkenését is jelenti.²⁹

A korábban működő OTKA Bizottság az elnöktől függetlenül jött létre, az alelnökök megbízatása szintén független volt az elnöktől, és a Bizottság titkos szavazással tett javaslatot a tudományterületi kollégiumok elnökeire és tagjaira. Az új rendszerben az elnöktől ilyen módon függetlenített döntéshozatal eltűnik, bizottság nincs, a szakterületi kollégiumokat és a szakértői csoportokat is a Hivatal hozza létre, a pályázati döntéshozatalban javaslattevőként már ezek vesznek részt.³⁰ A pályázatok odaítélésekor a bizottsági döntést egyébként is az elnök egyszemélyi döntési joga váltja fel. Az elnöknek a kinevezéssel kapcsolatos jogkörében eljárva egyedül a szakterületi kollégiumok létrehozásánál kell figyelembe vennie a „szakterület kutatóhelyei”-nek javaslatait.

A korábbi szabályozásnál az elnöktől függetlenül létrejövő Bizottság (részben az általa létrehozott tudományterületi kollégiumok, illetve az általuk irányított szakmai zsűrik révén) fontos szerepet játszott, a pályázatokról pedig végső soron maga a Bizottság döntött. Az új törvény az elnök és a vezetésével működő Hivatal számára biztosít döntési jogkört a pályázati ciklus teljes spektrumára: a pályázatok meghirdetésére, a támogatási döntésre és az értékelésre. A '97-es törvény nevesítette a külföldi szakértők részvételét a pályázati bírálatban, összhangban az európai jó gyakorlatokkal, ez a jelenlegi szabályozásból hiányzik.³¹

Miközben a kutatási prioritások meghatározása korábban a Bizottsághoz tartozott, most az elnök a Kormány által jóváhagyott programstratégia alapján dönt a pályázatok kiírásáról. Külön kvóta vonatkozik azonban a Hivatal elnökének saját hatáskörben gyakorolt jogosítványára, miszerint az NKFI Alap kiadási előirányzatának 3%-ig terjedő összegről önállóan dönthet.³² Ez az Alapra (akkori nevén: Kutatási és Technológiai Innovációs Alap)

²⁹ Sallai R. Benedek és Ikotity István már említett módosítási javaslata az MTA szerepét azzal is növelte volna, hogy kötelező elem lett volna az értékelésben az MTA véleményének kikérése és ennek nyilvánosságra hozatala. T/1768/19. számú módosító javaslat, 2014. november 6., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0019.pdf>.

³⁰ A „szakzsűrik” tagjait az OTKA SZMSZ-e szerint három évre kérték fel a tudományterületi kollégiumok elnökei, a kollégiumok tagjainak javaslata alapján a zsűri elnökét, majd az ő javaslata alapján a tagokat. Felmentésükről is a kollégiumi elnökök dönthettek, abban az esetben, ha feladatukat hat hónapnál tovább nem látták el. (A kollégiumi elnököket az OTKA Bizottság titkos szavazással hozott javaslata alapján nevezte ki az OTKA elnöke.)

³¹ Volt arra vonatkozó fideszes egyéni képviselői javaslat, hogy az alapkutatási pályázatoknál a kollégiumi tagok kizárólag MTA köztestületi tagok lehetnek (T/1768/14. számú módosító javaslat, <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0014.pdf>), azonban ezt az illetékes bizottság nem támogatta (A Gazdasági Bizottság jelentése, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslat (T/1768. szám) részletes vitájáról, T/1768/2., 2014. november 12., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0021.pdf>, 12. o.).

³² NKFItv. 13. §.

vonatkozó korábbi szabályozásból került át,³³ az OTKA rendszeréből fakadóan az ilyen megoldás az alapkutatási támogatások körében értelemszerűen kizárt volt korábban. Volt arra vonatkozó javaslat, hogy ez a keret 0,5% legyen, illetve hogy a pályáztatás nélkül (kormányzati döntéssel) kiosztható támogatás legfeljebb a teljes keret 10%-a lehessen.³⁴

A függetlenség mellett egy másik intézményi-eljárási garancia köre is szűkült. A nyílt pályázat követelménye szerepel mind az Innovációs tv.-ben, mind az OTKAtv.-ben. Az Innovációs tv. erre vonatkozó kitételét tartalmazó, a nyílt pályázat követelményét főszabályként állító 2. § b) pontját az új törvény 2. § b) bekezdése a „nyílt” kitétel elhagyásával ismétli meg. A változás még szembeszökőbb az OTKAtv. vonatkozó szabályához képest, amely a források elosztását kizárólag nyilvános pályázati rendszerben engedte meg.³⁵ Ehhez képest nem csak a nyílt forma elhagyása, hanem a kivételek megengedése is jelentős visszalépés.³⁶

A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap³⁷ lényegében a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap korábbi működését követi,³⁸ és ennek megfelelően átvette az innovációs járulék adóalapjára (költségekkel csökkentett nettó árbevétel) és mértékére (0,3%) vonatkozó rendelkezést.³⁹ Kisebbséget jelent, hogy a szabályozás a kivételeknél visszatért a 2012 előtti állapothoz, a mikro- és kisvállalkozások mentesítésével.⁴⁰

Mindeközben mintha csökkenne a kormányzati szerepvállalás mértéke, legalábbis a jogszabály szövege erről tanúskodik. A korábbi megfogalmazás szerint a Kormány „támogatja”, illetve „támogatja és ösztönzi” a nemzetközi együttműködést és az új eredmények elérését és hasznosítását. Az új törvény szerint a Kormány már csak „elősegíti” és „ösztönzi” ezeket a célokat.⁴¹

³³ KTIAtv. 8. § (3) bek.

³⁴ Szabó Szabolcs független képviselő javaslata, amely egyéb garanciákat is be kívánt építeni a döntéshozatalba, <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0009.pdf>, 2. o.), azonban ezt az illetékes bizottság nem támogatta. (A Gazdasági Bizottság jelentése, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslat (T/1768. szám) részletes vitájáról, T/1768/2., 2014. november 12., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0021.pdf>, 8. o.)

³⁵ OTKAtv. 1. § (2) bek.

³⁶ Az elnök indokolási kötelezettsége és a bírósághoz fordulás jogát foglalta volna törvénybe egy további javaslat (Szilágyi György, Jobbik), azonban egyik sem kapott bizottsági támogatást (A Gazdasági Bizottság jelentése, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslat (T/1768. szám) részletes vitájáról, T/1768/2., 2014. november 12., <http://www.parlament.hu/irom40/01768/01768-0021.pdf>, 13. o.).

³⁷ NKFitv. IV. fejezet.

³⁸ KTIAtv.

³⁹ KTIAtv. 14. § és NKFitv. 16. § (2) bek.

⁴⁰ Hegedűs Sándor, Innovációs járulék: nem akarja fizetni? *Adó Online*, 2015. március 13., <http://ado.hu/rovatok/ado/innovacios-jarulek-nem-akarja-fizetni>; Hogyan úszhatjuk meg az innovációs járulékot?, *Piac & Profit*, 2015. március 16., http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/hogyan-uszhatjuk-meg-az-innovacios-jarulekot/.

⁴¹ NKFitv. 4. § (1) d-e) pontok és Innovációs tv. 5. § (1) d-e) pontok, ugyanígy NKFitv. 5. § (2) d) pont és Innovációs tv. 6. § (2) e) pont. Vagy az NKFitv. 4. § (1) g) pontja, illetve az Innovációs tv. 5. § (1) g) pontja közötti különbségek: A Kormány „programokat, intézkedéseket kezdeményez és finanszíroz a kutatás-fejlesztés [betoldás: és innováció] hazai és nemzetközi infrastruktúrájának kiépítésére [...]”.

A jogszabályi áttekintést követően röviden érdemes kitérni a módosítások elfogadásának hátterére, az azt övező, elsősorban az OTKA függetlenségi garanciáit érintő egy-egy érvre.

A módosítások hátteréről

Az elfogadás módját sokan kritizálták a tudományos és szélesebb közvélemény fórumain, aggodalmait fogalmazta meg többek között az MTA Elnöksége. Nem pusztán arról van szó, hogy a jogszabály előkészítése nem a szakmai nyilvánosság előtt megvitatott elképzeléseket követte. Az erről szóló vita el sem kezdődött, mielőtt, alig két hónappal a hatályba lépést megelőzően, 2014. október végén a kész javaslat nyilvánosságra került. Az OTKAtv. félretétele váratlanul érte nem csak a szélesebb tudományos nyilvánosságot, de a legközvetlenebb érintetteket is. Az OTKA Bizottság (utolsó és a módosításkor regnáló) elnöke, Kollár László Péter 2014. október 28-ai közleménye szerint 2014. október 7-én értesült egyáltalán „a 2015. január 1-jétől tervezett változtatásokról”, vagyis az OTKAtv. hatályon kívül helyezéséről és arról, hogy az OTKA Iroda 2014. december 31-ével jogutódlással megszűnik.⁴² Az utolsó OTKA-elnök aggodalma a továbbiakban is érezhető maradt.⁴³

Néhány reakció

- Az MTA elnökének nyilatkozatai: <http://mta.hu/sajtoszemle/az-uj-hivatal-ugyanugy-fog-mukodni-mint-az-otka-135374/>, <http://www.klubradio.hu/cikk.php?cid=180947&id=16>, http://mta.hu/mta_hirei/uj-torveny-a-kutatasrol-a-fejlesztessel-es-az-innovaciosrol-135486/
- A Műszaki és Természettudományi Kollégium nyilatkozata: <http://otka.hu/download?file=736cc8cb80739b4dd74e41f2f5a4b378.pdf>
- Tudósítások: LR/MTI: Több juthat kutatás-fejlesztésre, Magyar Nemzet Online, 2014. november 5., <http://mno.hu/gazdasag/tobb-juthat-kutatas-fejlesztésre-1256877>; MTI-hír az új hivatalról: MTI: Egy hivatal koordinálja a kutatási, fejlesztési tevékenységet, hvg.hu, 2014. november 25., http://hvg.hu/itthon/20141125_Egy_hivatal_koordinálja_a_kutatási_fejlesztést; Riba István: Elnöki rendszer, HVG, 2014. nov. 8., 20-21., http://hvg.hu/hvgfriss/2014.45/201445_kutatási_mamuthivatal_alakul_elnöki_rendszere
- Publicisztikák: Rakusz Lajos (volt Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács elnök): Merénylet a tudomány ellen, Népszabadság, 2014. nov. 6., <http://nol.hu/velemen/merenylet-a-tudomány-ellen-1496737>; Váradi András: OTKA-sírató, Élet és Irodalom, 2014. nov. 7., http://www.es.hu/varadi_andras:otka-sirato;2014-11-07.html; Laki Mihály: OTKA-szövegek. Hogyan védi az MTA elnöke a tudományos alap kutatásokat? Magyar Narancs, 2014. nov. 27., 20-21.; Sík Endre: Csak ezt ne!, Népszabadság, 2014. nov. 6.; Darvas Béla: „Fékezett habzású OTKA-sírató – zajkerülő félreállítás”, Darvas Béla blogja az atlatszo.hu-n, 2015. február 4.,

⁴² Az OTKA Műszaki és Természettudományi Kollégiuma nyilvánosan tiltakozott az elfogadás módja ellen: „„A Műszaki és Természettudományi Kollégium tiltakozik a törvény előkészítésének eljárási módja ellen. Az MTA és az OTKA szakembereinek bevonásával, a kutatók véleményének figyelembevételével történjen kísérlet arra, hogy olyan jogi szabályozás lépjen életbe, ami biztosítékot nyújt a fentebb részletezett értékek, a tudományos kutatás hazai autonómiájának megőrzésére.” Az OTKA Műszaki és Természettudományi Kollégiumának nyilatkozata, „Az OTKA történelmi jelentősége a magyar tudományos intézményrendszer fejlődésében”, 2014. november 21., <http://otka.hu/download?file=736cc8cb80739b4dd74e41f2f5a4b378.pdf>.

⁴³ Kollár László Péter, az OTKA Bizottság utolsó elnöke, már tudva a megszüntetésről szóló döntésről, Pilinszky-t idézte: „Mielőtt bármit elkövetnek, / gondoljanak a rózsakertre, / vagy még inkább egyetlen rózsátőre, / egyetlen egy rózsára, uraim.” (Pilinszky János: Sztavrogin elköszön) Kollár László Péter beszéde az Ipolyi Arnold-díj átadásakor, 2014. november 26., <http://www.otka.hu/download?file=835cf8ec3afac9fd028334e7603b6c7d.pdf>.

<http://darvasbela.atlatszo.hu/2015/02/04/fekezett-habzasu-otka-sirato-zajkerulo-felreallas/> és Uő.: „Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal rajtra készen? – szemlélődő séta a berekben”, Darvas Béla blogja az atlatszo.hu-n, 2015. február 20., <http://darvasbela.atlatszo.hu/2015/02/20/nemzeti-kutatasi-fejlesztési-es-innovacios-hivatal-rajtra-keszen-szemlelodo-seta-a-berekben/>

Az intézményi változások előkészítését Pálinkás József vezette, aki az MTA elnöki megbízatás lejártával a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal Létrehozásáért Felelős Kormánybiztos lett. Ezt követően nevezte ki a miniszterelnök az NKFI hivatal élére, amelynek tehát létrehozásáért kormánybiztosként felelt. A törvényi változások tükrözik azt az ambíciót, hogy az új forráselosztási csúcsszerv a kormányzati munkába ágyazottan, a legfelsőbb szintű politikai döntéshozatal partnereként tűnjön fel, különösen, ha az elnök pozícióját, feladatait nézzük.

Darvas Béla (biológus, az MTA doktora), aki hosszabb ideje fontos írásokkal járul hozzá a kutatási finanszírozás magyarországi rendszere körüli vitákhoz, és 2010 óta az OTKA tagja is volt, az OTKA megszüntetéséről szóló egyik blogbejegyzésében megjegyzi, hogy a szóban forgó átalakítást nem előzte meg konzultáció, és a választott módszert egy korábbi belátáshoz köti, miszerint „a szabályozást kell megváltoztatni, [...] nem az intézetek kutatóit és a választott tanácsot meggyőzni”.⁴⁴ Darvas Béla szerint Pálinkás József „2011-ben viszont még az OTKA önállóságáról ír, tehát az NKFIH ideája nem lehet régi keletű”. Ugyanakkor a Darvas írásában szintén hivatkozott 2009-es Pálinkás-előadás a Heti Válasz konferenciáján már kiemeli, hogy hiányzik az MTA, az OTKA, a Nemzeti Technológiai és Kutatási Hivatal, a Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács, illetve az Innovációs Alap szakpolitikai és finanszírozási térképéről egy brit Research Councils-típusú szervezeti rendszer, és az előadásban megfogalmazott javaslatok között szerepel a markánsabb kormányzati jelenlét mellett az egységesítés, a koncentráció.⁴⁵

Ahogy korábban utaltam rá, a megerősített kormányzati kapcsolatok szükségességét az OTKA független értékelését végző csapat jelentéséből is kiolvashatjuk. Az intézményi függetlenség elismerése mellett hangsúlyosan szerepel az a probléma, hogy a nemzeti (alap)kutatási stratégiai tervezésben nem tölt be kellő szerepet. Az új intézményi felállás célja lehet ennek orvoslása, azonban eközben mintha elfelejtené az állítás első részét, amely nagyra értékeli az elért intézményi függetlenséget, és ennek fényében hiányolja a nagyobb szerepvállalást.⁴⁶

⁴⁴ Darvas Béla, „Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal rajtra készen? – szemlélődő séta a berekben”, Darvas Béla blogja az atlatszo.hu-n, 2015. február 20., <http://darvasbela.atlatszo.hu/2015/02/20/nemzeti-kutatasi-fejlesztési-es-innovacios-hivatal-rajtra-keszen-szemlelodo-seta-a-berekben/>.

⁴⁵ Pálinkás József, „Kutatás, a fejlesztés, a fejlesztés és innováció Magyarországon 2009” előadás a Heti Válasz „Kinőni Magyarországot” című konferenciáján tudományról, kutatásról, innovációról, 2009. május 20., http://valasz.hu/data/Konferenciak/konferencia_prezentaciok/inno2009/Palinkas_Jozsef.pdf, 19-20. és 23. diák.

⁴⁶ European Science Foundation, Organisational Evaluation of the Hungarian Scientific Research Fund (OTKA), Evaluation Report, 2014, http://www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/otka_evaluation_01.pdf, p. 30-31, „Institutional independence”.

Érdeemes hosszabban idézni Pálincás József elképzelését az új hivatal működéséről és különösen az elnök (vagyis saját) szerepéről a támogatási döntésekben:

Pálincás József: Az alapvető kérdés az az, hogy szakmai kérdésekben, tehát ... alapvető programokról ki dönt, szakértők, szakértői közösség képviselői vagy hivatalnokok, ez az alapvető kérdés, és ezt a [z új] törvény is garantálja.

Bolgár György: Lényegében ön alatt a különböző kollégiumokban is és a különböző tanácsadók vagy az elbírálók csak javaslatot tehetnek ..., de ön dönt arról, hogy valóban azok kapják-e a pénzt.

Pálincás József: Nem én döntök arról, majd a hivatal elnöke... sem fog dönteni erről. Erről a zsűri ... szakértői testületek ... és a kollégiumok fognak dönteni.

Természetesen az aláírást valakinek, aki felelősséget vállal a forrásokért, annak kell megtennie. Tehát természetesen a létrehozandó hivatal elnöke fogja aláírni a támogatási szerződéseket, de ... ugyanabban a rendszerben, ahogy eddig történt, az OTKA rendszerében, ugyanúgy fog megtörténni a döntés.

(Ezt követően Pálincás József arra utal, hogy a kutatási, fejlesztési és innovációs pénzeket eddig „nem mindig a leghatékonyabb módon” költötték el.)⁴⁷

Az (akkor: leendő) elnök szavai egy olyan rendszert írnak körül, amelyben az elnök a tervezési és a pénzügyi felelősséget viseli, azonban a szakmai döntések felülbírálására nincs joga. Ennek megfelelhet egy olyan intézményi szabályozás, amelyben az elnök a nagyobb keretszámokról dönt, esetleg azok kialakításában vétőjoga van, azonban, ahogy az interjúban többször elhangzik, az egyedi támogatási döntésekbe nincs beleszólása. Ekkor az elnök szerepe lényegében a koordináció biztosítása, a sokszor hangsúlyozott átfedések kiküszöbölése, a szinergiák keresése, de nem az adott célokra belüli, konkrét kutatási pályázati döntésekre vonatkozó döntési jog. Például érvényesíthető ez a hatásköri megosztás úgy, hogy az elnök bizonyos mértékű kontrollt gyakorol a pályázati kiírásoknál a források csoportosításakor, a főbb irányok meghatározásakor, de az egyedi döntéseket nem ő hozza meg. Ez (korlátozott) védelmet jelent a vezetéstől független döntés szempontjából a beérkezett pályázatok elbírálásakor. Ugyanakkor fontos, hogy ehhez kapcsolódjanak személyi garanciák, tehát a döntést hozók kinevezése ne függjön teljes mértékben a vezetőségtől.⁴⁸ Ebben az esetben ugyanis a kormányzati prioritások úgy kaphatnak teret, hogy az adott célkitűzéseket belül a szakmai döntéseknek kellő tere maradhat.

⁴⁷ „Az új hivatal ugyanúgy fog működni, mint az OTKA”, Bolgár György interjúja Pálincás Józseffel, Klubrádió, Beszéljük meg, 2014. november 6., http://www.klubradio.hu/data/files/palincas_otka.mp3.

⁴⁸ Lásd ehhez például Szelényi Iván kritikáját, aki az „OTKA bevonását az NKFIH rendszerébe veszélyesnek” gondolja, és hibának tartja, hogy „a kutatásfinanszírozás felett a végső döntést a végrehajtó hatalom gyakorolja.” Ehhez képest az Egyesült Államokban ugyan „a kormányzat dönti el, hogy az adófizetők pénzéből mennyivel támogatja a tudományt, de [...ezen] túlmenően a National Science Foundation (NSF) a kormányzattól függetlenül dönt arról, hogy melyik pályázatot támogatja, s milyen mértékben. Bár az NSF anyagi támogatásának a szintjéről a kongresszus dönt, az NSF politikailag független szervezet.” Darvas Béla, „A

Az új jogszabály megítéléséhez azonban nem kell ilyen részletekben tárgyalni az intézményi és eljárási megoldások ideális szerkezetét, hiszen mindkét említett szempont szerint a teljes központosítást választotta a törvényhozó. Ahogy a jogszabályi elemzésből kitűnik, sem a személyi, sem a támogatói döntések esetén nincs nyoma, hogy akár formális elkülönítésre törekedtek volna. Az idézett interjú szerint az új törvény is garantálja, hogy a szakmai, alapkutatási kérdésekben a szakma képviselői döntenek, erről nem az elnök dönt, ő csak aláír. A törvényszöveg ebben a tekintetben egyértelműen fogalmaz: „A támogatási döntést az NKFI Hivatal elnöke hozza meg.”⁴⁹

Az interjúban kifejtettekből továbbá következne, hogy legfeljebb az aláírás megtagadásával befolyásolhatja a korábban tőle függetlenül született döntést. A törvényszöveg mindazonáltal az alábbiakról rendelkezik: a „pályázati kiírásáról az NKFI Hivatal elnöke a Kormány által jóváhagyott programstratégia alapján dönt”; a pályázatokat a Hivatal elnöke „által felkért szakterületi kollégiumok” ellenőrzik (itt a közelebbről meg nem határozott „adott szakterület kutatóhelyeinek” javaslatait kell figyelembe venni), a kollégiumok által javasolt, de a „Hivatal által megbízott szakértői csoportok” értékelik a pályázatokat, azonban ez csak „javaslat” „az NKFI Hivatal elnökének az egyes pályázatok támogatására”. Még a kollégiumok és szakértői csoportok számáról, összetételéről és esetleges díjazásáról is az elnök dönt saját hatáskörben.⁵⁰

Szintén az új törvénnyel létrehozott szervezet vezetője fogalmazta meg még a poszt várományosaként – az MTA elnökének aggályokat megfogalmazó levelére írott válaszában, az MTA összefoglalója szerint –, hogy „a törvényjavaslat kidolgozása során sikerült elérnie, hogy a jogszabályba beépítsék azokat a garanciákat, amelyek révén az OTKA által alkalmazott eljárás az új alap kutatás-fejlesztési pályázatai esetén is érvényesüljön”.⁵¹ A jogszabályi változások fényében nem világos, ez milyen tartalmi elemre utal. Az egyetlen értelmezési lehetőség, hogy egyfajta „trust me” érvelésként elfogadjuk, hogy a törvényi biztosítékok leépítése mellett, sőt azzal szemben az új struktúra és jogszabályi környezet kidolgozásáért felelős elnök személyesen garantálja azt, amit az OTKAtv. 2015. január 1-je előtt egyértelműen kimondott.

Ha a széleskörű szakmai ellenállás, tiltakozás elmaradását belenyugvásként, esetleg elfogadásként értelmezzük, az magyarázható úgy, mint a hatékonyságba, különösen a kormányzati forrásokért folytatott hatékonyabb küzdelem eredményeibe vetett bizalom – amelyre Pálinkás József nyilatkozataiban utalt, és melyre képességét az OTKA forrásainak növelése érdekében tett korábbi fellépéseivel bizonyította – fontosabbnak bizonyult, mint az intézményi függetlenség garanciái. Ráadásul az új intézmény elnöke mindvégig

magyar kutatás-finanszírozási rendszerről – beszélgetés Szelényi Ivánnal”, Darvas Béla blogja az atlatzso.hu-n, 2015. március 24., <http://darvasbela.atlatzso.hu/2015/03/24/a-magyar-kutatas-finanszirozasi-rendszerrol-beszelgetes-szelenyi-ivannal/>.

⁴⁹ NKFitv. 25. § (6) bek.

⁵⁰ Lásd korábban, illetve NKFitv. 25. §.

⁵¹ „Új törvény a kutatásról, a fejlesztésről és az innovációról”, *Az MTA hírei*, 2014. november 26., http://mta.hu/mta_hirei/uj-torveny-a-kutatasrol-a-fejlesztesrol-es-az-innovaciorol-135486/.

hangsúlyozta, hogy az OTKA „vívmányai” megmaradnak az új rendszerben is, tehát nincs mitől félni. Más is hangot adott azon véleményének, hogy a kritikákkal érdemes lenne megvárni az új intézményrendszer működését, és a gyakorlat fényében kellene az esetleges bírálatokat megfogalmazni.⁵²

A legfőbb probléma ezzel az érveléssel, hogy hamis szembeállításon alapul. Nem világos, miért van szükségszerű összefüggés a több kutatási forrás és a gyengülő intézményi garanciák között. Azonban még ha lenne is ilyen (például egy durva mennyiségi érvelés szerint az alap kutatási támogatás kisebb súlyából eleve következik, hogy a vonatkozó szabályozás alulmarad az összevonás során), az intézményi függetlenség garanciái éppen a hosszabb távú kiszámítható működés alapjait teremthetik meg, szemben az egyetlen személyhez köthető forrásnövekedés ígéretével. Az OTKA hosszú idő alatt kialakított rendszerének érdemeit szinte valamennyi hozzászóló sietett elismerni.

A legfőbb veszély abban áll, hogy azt a jelenlegi struktúrában kinevezett vezető sem tudja garantálni, hogy az új törvény alapján szinte korlátlan belső döntési joggal járó elnöki tisztséget később nem olyan személy tölti be, akinek kevesebb aggálya lesz a korábbi OTKA-struktúra elemeinek felszámolásával vagy a szakmai döntések közvetlen felülbírálásával szemben. A jogszabályi, intézményi, eljárási garanciák éppen ezekre az esetekre nyújthatnak (korlátozott, de szükséges) védelmet, és a törvény körüli, megkésett és szórványos vitából egyáltalán nem világos, hogy a garanciák eltörlésének mi az indoka. Ennek a kérdésnek a megválaszolásával a döntéshozók a mai napig adósak a kutatói és a szélesebb közvéleménynek.

A fenti jogszabályi áttekintés alapján sem az nem állítható, hogy az alap kutatásra szánt pénzek elosztása rosszabb, sem azt, hogy jobb rendszerben történik. Mindössze annyi állítható bizonyosan, hogy a törvényi garanciák gyengültek, lényeges pontokon eltűntek, amely, akár függetlenül az új rendszert létrehozó szándékoktól, a jövőre nézve jelentős kockázatot rejt magában. Ráadásul az új hivatal megnövekedett befolyása (főként az uniós és más támogatási pénzek kifizetése) kifejezetten növeli annak veszélyét, hogy politikai zsákmányszerzési célponttá válhat, miközben ez a fenyegetés az egy nagyságrenddel kisebb alap kutatási összegek esetén, az OTKÁ-nál kevésbé állt fenn.

Végső soron megállapítható, hogy nem volt szükségszerű, hogy az intézményi összevonás mint központosítás a hatáskörök belső központosításával is együtt járjon, azonban az új szabályozással létrehozott intézményi környezet a központosítás mindkét vetületét csúcsra járatja, ezzel félretéve a jogszabályi környezet által nyújtható legfontosabb kiszámíthatósági biztosítékot, a támogatási döntések függetlenségének garanciáit.

⁵² „Miért nem kell megvárni súlyos vádaskodás előtt azt, hogy a gyakorlatban bizonyítson egy új rendszer?” Darvas Béla: Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal rajtra készen? – szemlélődő séta a berekben, Darvas Béla blogja az atlatszo.hu-n, 2015. február 20., <http://darvasbela.atlatszo.hu/2015/02/20/nemzeti-kutatasi-fejlesztési-es-innovációs-hivatal-rajtra-keszen-szemlelodo-seta-a-berekben/>. A szerző ugyanezen írásában egy másik ügy kapcsán mintha kifejezetten arra utalna, hogy az átalakítás (és a törvényi garanciák kiiktatása) csak az első lépés, amikor így foglalja össze Pálkás József vezetői tapasztalatát a gyors átalakítások kapcsán: „Egyszerre csak egy trauma. Sokan úgy gondolják, hogy ami késik, az nem múlik”.

Melléklet

1. Az alapkutatási támogatásra vonatkozó törvényi háttér összehasonlítása (OTKAtv. és NKFItv.)

	1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról
pályázati forma	források elosztása kizárólag nyilvános pályázati rendszerben, 1. § (2) bek.	tv., Korm.r. és Korm.hat. eltérhet, egyébként pályázat, 2. § b) pont, 13. § (1) bek., ezen felül lista a programstratégia alapján külön, az Alap terhére folyósítható támogatásokról, 13. § (2) bek.
pályázatok meghirdetése	Bizottság javaslata alapján az elnök, 4. § (2) bek.	Alap terhére az elnök, a Kormány programstratégiája alapján, 25. § (1) bek.
prioritások meghatározása	Bizottság által meghatározott kiemelt tudományos kutatási irányok, 5. § (1) bek., 2. § (7) b) pont	Kormány által jóváhagyott programstratégia, 25. § (1) bek.
döntés a pályázatokról	Tudományterületi Kollégiumokon belül működő zsűrik észrevételei alapján a Kollégiumok javasolnak, és ez alapján dönt a Bizottság, 5. § (1) bek.	elnök által összehívott testület javaslatára az elnök dönt, 13. § (1) bek.; Hivatal által felkért szakterületi kollégiumok és szakértői csoportok, esetleg anonim szakértők bevonásával az elnök dönt, 25. § (2)-(4) bek.
zsűri nemzetközisége	külföldi elem nevesítve, 5. § (1) bek.	nincs említés
értékelés	pályázati döntéshez hasonlóan, Kollégiumok, zsűrik, Bizottság, 5. § (1) bek.	programértékelés "a támogató" és más, jogszabályban, szerződésben meghatározott személy által, 21. § (1) bek.
státusz	költségvetési szerv, közalkalmazotti jogviszony	kormányhivatal, kormányzati szolgálati jogviszony, 6., 48-49. §§
költségvetési hely	MTA fejezetén belül, elkülönítve	külön fejezet, 7. § (1) bek.

**1997. évi CXXXVI. törvény
az Országos Tudományos
Kutatási Alapprogramokról**

**2014. évi LXXVI. törvény
a tudományos kutatásról,
fejlesztésről és innovációról**

a szervezet törvényi definiálása	nincs kiemelt helyzet, kutatás és kutatási infrastruktúra támogatása mint cél, Preambulum, 1. § (2) bek.	kutatás-fejlesztés és innováció elsődleges pénzelosztó helye, 4. § (3) bek.
elnök kiemelt jogkörei		miniszterek és MTA elnöke közötti koordináció a stratégia és eszközrendszer kidolgozásában, 5. § (1) bek.; véleményezési jogkör az MTA és a minisztériumok kutatási forrásait érintően is, 5. § (3) bek.; kutatás-fejlesztés, innováció nemzetközi kormányzati képviselte, 8. § (1) bek.
elnök státusza	MTA elnök és oktatási miniszter javaslatára miniszterelnök nevezi ki 3 évre, két alelnöknél ugyanez, 2. § (2) bek.	miniszterelnök nevezi ki 5 évre, ő is menti fel, 8. § (2) bek.
kormányzati együttműködés törvényi elemei		együttműködés az illetékes miniszterrel, 10. § (6) bek.; Korm.r. az NKFI Alapról, 43. § (1) a) pont
elnöktől függetlenített elemek a döntés- hozatalban	Bizottság, elnöktől jórészt függetlenített tagság, 2. § (3)-(4) bek.	nincs, egyedül a szakterületi kollégiumok létrehozásánál kell a figyelembe vennie a „szakterület kutatóhelyei”-nek javaslatait

2. A jogszabályi háttér széleskörű összevetése

	1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról	2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról	2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás- fejlesztésről és a technológiai innovációról	303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról
pályázati forma	források elosztása kizárólag nyilvános pályázati rendszerben, 1. § (2) bek.	pályázati rendszer, tv., Korm.r. és Korm.hat. eltérhet, 2. § b) pont, 13. § (1) bek., ezen felül lista a programstratégia alapján külön, az Alap terhére folyósítható támogatásokról, 13. § (2) bek.	nyílt pályázati rendszer, kivéve fejlesztési célú beruházás és – legfeljebb 3%-ban – egyéb, így más jogszabályból és nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség, 8. § (3) bek., lásd még (4), (4a), (5) és (6) bek.-eket	nyílt pályázati rendszer, tv., Korm.r. vagy Korm.hat. eltérhet, 2. § b) pont	-
pályázatok meghirdetése	Bizottság javaslata alapján az elnök, 4. § (2) bek.	Alap terhére az elnök, a Kormány programstratégiája alapján, 25. § (1) bek.			-
prioritások meghatározása	Bizottság által meghatározott kiemelt tudományos kutatási irányok, 5. § (1) bek., 2. § (7) b) pont	Kormány által jóváhagyott programstratégia, 25. § (1) bek.	Kormány által jóváhagyott programstratégia, 10. § (2) bek.		-

	1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatói Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról	2003. évi XC. törvény a Kutatói és Technológiai Innovációs Alapról	2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás- fejlesztésről és a technológiai innovációról	303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról
döntés a pályázatokról	Tudományterületi Kollégiumokon belül működő zsűrik észrevételei alapján a Kollégiumok javasolnak, és ez alapján dönt a Bizottság, 5. § (1) bek.	elnök által összehívott testület javaslatára az elnök dönt, 13. § (1) bek.; Hivatal által felkért szakterületi kollégiumok és szakértői csoportok, esetleg anonim szakértők bevonásával az elnök dönt, 25. § (2)-(4) bek.	miniszter rendelkezési joga, 10. § (1) bek.	Kormány nyújtja a támogatást, 7. § (3) bek.	-
zsűri nemzetközisége	külföldi elem nevesítve, 5. § (1) bek.	nincs említés	nincs említés	nincs említés	-
értékelés	pályázati döntéshez hasonlóan, Kollégiumok, zsűrik, Bizottság, 5. § (1) bek.	programértékelés "a támogató" és más, jogszabályban, szerződésben meghatározott személy által, 21. § (1) bek.	-	„A programértékelést a támogatási döntést hozó, és a támogatást nyújtó szervezettől egyaránt független értékelő végzi.” 13. § (1) bek.	-
státusz	költségvetési szerv, közalkalmazotti jogviszony	kormányhivatal, kormányzati szolgálati jogviszony, 6., 48-49. §§	elkülönített pénzalap, 1. § (1) bek.	-	miniszter irányítása alatt működő központi hivatal, 1. § (1) bek.

	1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról	2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról	2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás- fejlesztésről és a technológiai innovációról	303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról
költségvetési hely	MTA fejezetén belül, elkülönítve	külön fejezet, 7. § (1) bek.	külön fejezet	-	-
a szervezet törvényi definíálása	nincs kiemelt helyzet, kutatás és kutatási infrastruktúra támogatása mint cél, Preambulum, 1. § (2) bek.	kutatás-fejlesztés és innováció elsődleges pénzelosztó helye, 4. § (3) bek.	a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció állami támogatását biztosító és kizárólag ezt a célt szolgáló elkülönített pénzalap, 1. § (1) bek.	-	a Kormány kutatás- fejlesztésért és technológiai innovációért felelős szerve, 2. § (1) bek.
elnök kiemelt jogkörei		miniszterek és MTA elnöke közötti koordináció a stratégia és eszközrendszer kidolgozásában, 5. § (1) bek.; véleményezési jogkör az MTA és a minisztériumok kutatási forrásait érintően is, 5. § (3) bek.; kutatás-fejlesztés, innováció nemzetközi kormányzati képviselője, 8. § (1) bek.	-	-	javaslat a miniszternek az SZMSZ-re, beszámolás a miniszternek, 3. § (3) bek.

	1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról	2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról	2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás- fejlesztésről és a technológiai innovációról	303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról
elnök státusza	MTA elnök és oktatási miniszter javaslatára miniszterelnök nevezi ki 3 évre, két alelnöknél ugyanez, 2. § (2) bek.	miniszterelnök nevezi ki 5 évre, ő is menti fel, 8. § (2) bek.	-	-	miniszter nevezi ki, 3. § (2) bek.
kormányzati együttműködés törvényi elemei		együttműködés az illetékes miniszterrel, 10. § (6) bek.; Korm.r. az NKFI Alapról, 43. § (1) a) pont	- (miniszter rendelkezik)	- (Kormány nyújtja a támogatást)	érintett miniszterekkel, államig. szervekkel stb., 5. § (2) bek.
elnöktől függetlenített elemek a döntéshozatalban	Bizottság, elnöktől jórészt függetlenített tagság, 2. § (3)-(4) bek.	nincs, egyedül a szakterületi kollégiumok létrehozásánál kell a figyelembe vennie a „szakterület kutatóhelyei”-nek javaslatait	-	-	-

3. A preambulumban megjelenő jogalkotói célok összehasonlítása

Innovációs tv., illetve – beszúrva – OTKAtv. és KTIAtv. (2015 előtt)	KFItv. (2015-től)
a magyar gazdaság versenyképességének és jövedelemtermelő képességének a tudásra, valamint a technológiai innovációra épülő és a fenntartható fejlődést szolgáló növekedését [...] <i>OTKAtv.: „A tudományos kutatások és a kutatási infrastruktúra független, széles körű támogatása, a fiatal kutatók segítése, nemzetközi színvonalú tudományos eredmények létrehozása”</i> <i>KTIAtv.: „biztosítsa az ország versenyképességének és fenntartható fejlődésének az új ismereteken és azok alkalmazásán alapuló erősítését, ezen belül különösen a kutatás-fejlesztés és a létrehozott új tudás alkalmazásának megfelelő mértékű és kiszámítható finanszírozását, valamint az ezzel kapcsolatos társadalmi érdekek érvényre juttatását”</i> a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs eredmények létrehozása és hasznosítása feltételeinek javításával segítse a magyar gazdaság fenntartható fejlődését, elősegítse a vállalkozások technológiai innováción alapuló versenyképességének növekedését és a régiókban található kutatás-fejlesztési és innovációs lehetőségek minél teljesebb körű hatékony kihasználását,	megteremtse a tudományos kutatás Alaptörvényben rögzített autonómiájának részletes jogszabályi és finanszírozási feltételeit, a magyar gazdaság és társadalom versenyképességét és jövedelemtermelő képességét biztosító tudásalapú társadalmat, valamint a fejlesztésre és az innovációra épülő, fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődést és munkahelyteremtést szolgáló növekedést, [...] létrehozza a hazai kutatás-fejlesztés és innováció kormányzati koordinációjának és kiszámítható finanszírozásának stabil intézményi rendszerét, amely végrehajtja a rendelkezésre álló források hatékony és átlátható felhasználását, megteremtse az alap (felfedező) tudományos kutatások szakszerű támogatásának intézményes rendszerét, az alapkutatások eredményeire épülő alkalmazott kutatások és kísérleti fejlesztések támogatásával megalapozza a további fejlesztési és innovációs folyamatokat, a kutatás-fejlesztési és innovációs eredmények létrehozásának és hasznosításának támogatásával segítse a magyar gazdaság fenntartható fejlődését, elősegítse a vállalkozások kutatáson, fejlesztésen és innováción alapuló versenyképességének növekedését, ösztönözze a magas hozzáadott értéket előállító munkahelyek létrehozását,

ösztönözze a **magas hozzáadott értéket előállító munkahelyek** létrehozását,

előmozdítsa a kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak **szakmai felkészültségének** javulását és **társadalmi elismertségük** növelését,

járuljon hozzá az ország **védelmi és biztonsági** képességeihez szükséges fejlett technológiák alkalmazásához.

(alapelvek, 2. §)

*KTIAtv. 1. § (2) bek.: „**kiszámítható és biztos forrást jelentsen a magyar gazdaság technológiai innovációjának ösztönzésére és támogatására, tegye lehetővé a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés erősítését, a hazai és külföldi kutatási eredmények hasznosítását, az innovációs infrastruktúra és annak körébe tartozó szolgáltató tevékenységek fejlesztését.**”*

az állam a **piaci versenyt nem torzító** módon támogatja a vállalkozások kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs tevékenységét,

a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció céljaira rendelkezésre álló közfinanszírozású támogatások - ha törvény, kormányrendelet vagy kormányhatározat másként nem rendelkezik - **nyílt pályázati rendszerben** kerülnek elosztásra,

megvalósul a közfinanszírozású támogatások felhasználásának **rendszeres ellenőrzése és független értékelése**,

előmozdítsa a kutatás-fejlesztésben és az innovációban foglalkoztatottak **szakmai felkészültségének** javulását és **társadalmi elismertségük** növelését,

hozzájáruljon az ország **védelmi és biztonsági** képességeihez szükséges fejlett technológiák alkalmazásához és

hozzájáruljon a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakításához és ezáltal az **intelligens növekedés** beindításához majd fenntartásához

(alapelvek, 2. §)

az EUROPA 2020 Stratégia "Innovatív Unió" dokumentumban lefektetett alapelvekkel összhangban [...]

az állam támogatja azon tudományos kutatásokat, amelyekről **új tudományos törvényszerűségek felismerése, ismeretek, módszerek, eljárások** kidolgozása várható, valamint az **elvégzésükhöz és az eredmények nyilvánosságra hozatalához szükséges feltételek** - köztük a kutatási infrastruktúrák - kialakítását,

a kutatás-fejlesztés és az innováció céljaira rendelkezésre álló közfinanszírozású támogatások - ha törvény, kormányrendelet vagy kormányhatározat másként nem rendelkezik - **pályázati rendszerben** kerülnek elosztásra,

az állam támogatja a magyarországi költségvetési intézmények és nonprofit szervezetek kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységét, - a **piaci versenyt nem torzító** módon - a Magyarországon működő vállalatok és vállalkozások kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységét, valamint elősegíti az ezen szereplők közötti együttműködéseket,

az állam megvalósítja a közfinanszírozású támogatások felhasználásának **rendszeres ellenőrzését és független értékelését**, valamint biztosítja az ellenőrző és értékelő szervek működésének folytonosságát,

a vállalkozásoknak nyújtott támogatások a saját források kutatás-fejlesztési és innovációs célú felhasználásának **ösztönzésére és kiegészítésére**

a vállalkozásoknak nyújtott támogatások a saját források kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs célú felhasználásának **kiegészítésére és ösztönzésére** szolgálnak,

a közfinanszírozású kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs programokban a **kis- és középvállalkozások** számára kedvezményes feltételek állapíthatók meg,

az állam a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs infrastruktúra, valamint intézményrendszer fejlesztésének finanszírozásában **együttműködik a vállalkozásokkal**,

az állam a kutatás-fejlesztést és a technológiai innovációt támogató pénzügyi intézkedések szabályait e tevékenységek sajátosságainak megfelelő módon alakítja.

szolgálnak,

a közfinanszírozású kutatás-fejlesztési és innovációs programokban a **mikro-, kis- és középvállalkozások** számára kedvezményes feltételek állapíthatók meg,

az állam a kutatás-fejlesztési és innovációs infrastruktúra, valamint intézményrendszer fejlesztésének finanszírozásában **együttműködik a vállalkozásokkal**.

© Körtvélyesi Zsolt, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515