

A kutatás-fejlesztés minősítési rendszerének értékelése: a bevezetés tapasztalatai Értékelési jelentés



Tartalomjegyzék

A) Vezetői összefoglaló.....	3
B) Az értékelés célkitűzései és az értékeléssel kapcsolatos korlátozások.....	5
C) Megállapítások.....	7
I. A Minősítési rendszer illeszkedése a magyar innovációs és K+F támogatási rendszerbe	7
II. A K+F minősítési rendszer bevezetésének hatásai.....	10
III. A Minősítési rendszer hiányosságai, javaslatok a Minősítési rendszer továbbfejlesztésére	12
IV. Költséghatékonysági elemzés	21
V. Nemzetközi kitekintés.....	22
Mellékletek	26
I. Alkalmazott módszerek.....	27
II. Rövidítések jegyzéke.....	29
III. Ábrák jegyzéke	31

A) Vezetői összefoglaló

Jelen Értékelés célja az egyes projektek kutatás-fejlesztési szempontú minősítésének 2012. február 1-i bevezetése óta eltelt 20 hónap tapasztalatainak értékelése, valamint a jövőre vonatkozó ajánlások megfogalmazása.

A Minősítési rendszer bevezetésének deklarált célja, hogy közép- és hosszabb távon minél szélesebb körben ösztönözze a hazai K+F tevékenységet és ezáltal elősegítse a hazai K+F ráfordítások növekedését. Rövid távon a Minősítési rendszer egyrészt a K+F tevékenység fogalomhasználata kapcsán felvetődő kérdéseket, másrészt a K+F tevékenység kapcsán elérhető kedvezmények és támogatások igénybevétele során jelentkező jogalkalmazási bizonytalanságot hivatott kezelni.

A statisztikai adatok alapján a Minősítési rendszer használata az elmúlt időszakban – az adóhatósági ellenőrzéseken keresztül - sokkal inkább az adókedvezmények tekintetében terjedt el. A K+F adóösztönzők esetén mind az előzetes minősítés, mind az utóellenőrzések kapcsán folytatott minősítési tevékenység fontossá vált, nagyságrendileg ugyanakkor ez utóbbi esetek jelennek meg túlnyomó többségben. A K+F adóösztönzők igénybevételére ennek megfelelően már az elmúlt több mint másfél évben is jelentős hatást gyakorolt a Minősítési rendszer bevezetése a NAV évi sok száz megkeresése okán.

A K+F pályázati támogatások keretében ugyanakkor mindeddig korlátozott volt a minősítések igénybevétele. A tapasztalatok szerint emellett a vállalkozások – különösen a KKV-k - körében fontos lenne tovább növelni az SZTNH és a Minősítési rendszer ismertségét a Minősítési rendszer szélesebb körű használatára érdekében.

A Minősítési rendszert már ismerő és igénybe vevő vállalkozások jellemzően pozitívnak, ügyfélbarátnak tekintik az SZTNH működését és elismerik szakmai kompetenciáját. Az SZTNH belső folyamatai és eljárásrendje segíti az ügyfélközpontú működést és előzetes minősítési eljárások esetén a határidők tartását. A NAV által kezdeményezett utólagos minősítések esetén ugyanakkor jelentősebb csúszások tapasztalhatók. Ez a probléma a nem műszaki területeket érintő esetekben részben kezelhető lehetne belső szakértői kapacitások növelésével vagy több külső szakértő igénybevételével. A hatékonyságot növelné, ha elektronikusan lehetne lefolytatni a folyamatok nagyobb részét – a technikai és jogszabályi lehetőségek függvényében.

Eljárási oldalról javasolt a hiánypótlási lehetőségek egyértelmű kommunikálása mind az előzetes minősítés, mind pedig a szakértői munka során, illetve annak átgondolása, hogy milyen feltételek teljesülése esetén kínálkozhatna lehetőség helyszíni ellenőrzések lefolytatására. Kiegészítési és módosítási javaslatok fogalmazhatók meg továbbá a minősítési kérelem Formanyomtatványának és a Módszertani Útmutatónak a kérdéseivel, szövegezésével kapcsolatban, melyen belül célszerű részletesebben kitérni az Innov. tv., a Tao tv. és a minősítési eljárásrend egymáshoz való viszonyára, továbbá a saját tevékenységi körben végzett tevékenység definíciójával kapcsolatos még nyitott kérdésekre. Ezek további szakmai egyeztetéseket tehetnek szükségessé az érintett szervek (elsősorban az SZTNH, az NGM és a NAV) képviselőinek részvételével.

Az előzetes minősítési eljárási díjat a Megkérdezettek többsége megfelelőnek találja. A díjbevitel alapvetően fedezi a tevékenység kapcsán az SZTNH-nál felmerülő költségeket, azaz nem indokolt a díjak emelése. Mivel azonban az SZTNH az utóellenőrzések kapcsán szakértői díjazásra nem tarthat igényt, a NAV részére végzett ingyenes szakértői feladatokat jelenleg más hivatali bevételekből kényszerül fedezni, ami számos aggályt felvet.

Fontos fejlődési lépés lehetne az utólagos minősítési eljárás bevezetése, amelynek keretében az SZTNH az érintett vállalkozás kérelmére – akár az előzetes minősítéshez képest magasabb díj ellenében – a már megvalósult projektek utólagos minősítését végezné el (akár a NAV utóellenőrzése keretében végzett vizsgálatot megelőzően). Ez az új eljárás számos kedvező változást indukálhatna – jelentős számú projekt esetén erősíthetné az egységes K+F minősítést, növelhetné a minősítési eljárásba bevont ügyek számát, csökkenthetné a NAV által kért szakértői vélemények számát, és növelhetné az SZTNH bevételeit.

A minősítés rendszerének szerepe túlmutat a konkrét ügyekben hozott döntéseken, és – szélesebb körű jövőbeni alkalmazását feltételezve – várhatóan egyre jelentősebb mértékben fogja befolyásolni a hazai innovációs politika, valamint a kapcsolódó ösztönző rendszer működését a következő években. A Minősítési rendszer hozzájárulhat a K+F projektek értékelésével kapcsolatos egységes gyakorlat kialakulásához és elősegítheti a hazai GDP arányos K+F ráfordítás – és különösen a vállalati K+F ráfordítás – kormányzati szinten is kívánatosnak tartott növekedését.



B) Az értékelés célkitűzései és az értékeléssel kapcsolatos korlátozások

Az Értékelés célja az egyes projektek kutatás-fejlesztési szempontú minősítésének 2012. február 1-jei bevezetése óta eltelt 20 hónap¹ tapasztalatainak értékelése, valamint a tapasztalatok tükrében a minősítési eljáráshoz kapcsolódó ajánlások megfogalmazása. A minősítési eljárást 2012 szeptembere óta egy részletes módszertani útmutató is segíti².

Az előzetes minősítési eljárás keretében (i) a kutatás-fejlesztési tevékenységek kutatás-fejlesztési jellegének megállapítására, (ii) a különböző kutatás-fejlesztési tevékenységek egy projekten belüli, egymáshoz viszonyított arányának (alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés) meghatározására, és (iii) a saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztésre vonatkozóan kaphat határozatot a kérelmező. A kérelem önkéntes (kivéve azon pályázati kiírást, ahol feltétel a minősítés léte), kizárólag jövőbeni (a kérelem benyújtáskor még meg nem kezdett) projektre vagy projektrészre kérhető, a projekt/projektrész „változatlan megvalósítása” esetén érvényes, és a határozat valamennyi magyar hatóságra (pl. pályázati-támogatási intézményrendszer szervei, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, stb.) kötelező. Hangsúlyozandó, hogy ebben az esetben hatósági tevékenységről van szó.

A NAV ellenőrzései során (i) az adózó tevékenységének kutatás-fejlesztési szempontból való minősítésével, illetve (ii) a kutatás-fejlesztési tevékenységekhez kapcsolódó költségek kutatás-fejlesztési költségekhez való hozzárendelhetőségével összefüggésben keresheti meg az SZTNH-t. Ennek megfelelően ezen eljárásoknál a tevékenység szakértői – és nem hatósági – jellegű.

A Minősítési rendszer kapcsán célszerű volt az alábbi kérdések vizsgálata:

- Melyek voltak a Minősítési rendszerrel szembeni elvárások és mennyiben teljesültek mind a jogalkotók-jogalkalmazók, mind pedig a „felhasználói” kör, azaz a potenciális kérelmező szempontjából?
- Milyen (kvantitatív és kvalitatív) hatásokkal járt a Minősítési rendszer bevezetése (amennyiben vizsgálható)?
- Melyek a Minősítési rendszerrel kapcsolatban megfogalmazható esetleges hiányosságok vagy szűk keresztmetszetek, kezelhetőek-e ezek a hiányosságok/szűk keresztmetszetek, és ha igen, milyen módon?
- Költséghatékony-e a Minősítési rendszer működése mind az SZTNH, mind a kérelmezők szempontjából?
- Előzetesen kiválasztott országok minősítési rendszereinek tapasztalatai.

A fenti kérdések megválaszolása során fontosnak tartjuk hangsúlyozni az alábbi tényeket és jelezni az alábbi korlátozásokat:

¹ A releváns adatok és statisztikai információk vizsgálatára a 2012. február 1 és 2013. szeptember 30 közötti 20 hónapos időszakban került sor.

² Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2012. Szeptember, illetve annak 2013. októberi módosítása. (Módszertani Útmutató).

- A javasolt módszertannak megfelelő megközelítés és az adatgyűjtéshez használt kérdéssorok előzetesen jóváhagyásra kerültek az SZTNH által.
- Az intézményrendszerrel folytatott interjúk során az interjúalanyok köre az SZTNH-val és az NGM-mel előzetesen egyeztetés került, míg a kérelmezői körből kikerülő interjúalanyok személye csak abban az esetben, amikor az interjúalanyt az SZTNH kérte fel a közreműködésre.
- Az interjúk során kapott válaszok semmilyen módon nem kerültek átadásra az SZTNH részére, azokat kizárólag az érintett interjúalany és a Deloitte ismerhette meg.
- Az interjúk során kapott válaszok, vélemények és észrevételek egyedileg be nem azonosítható módon kerültek felhasználásra, így a „Megkérdezettek” mind vállalati, mind intézményi válaszadókat is jelölhetnek az anonimitás biztosítása érdekében. Az anonimitás biztosítása érdekében nem minden esetben került elkülönítésre az sem, hogy mely esetekben kapcsolódnak a megállapítások a hatósági, és mely esetekben az utóellenőrzéshez kapcsolódó szakértői jellegű tevékenységhez.
- Az Értékelés – az SZTNH-val és az NGM-mel egyeztetett értékelési módszertant követve – nem tért ki a bírósági eljárások kapcsán felmerülő tapasztalatokra.
- A kutatási módszertan (1. melléklet) az SZTNH-val és az NGM-mel előzetesen egyeztetésre és jóváhagyásra került.
- Az interjúk lefolytatása során – az SZTNH-val és az NGM-mel egyeztetve – a kérelmezők alacsony száma és a rendelkezésre álló idő rövidege miatt a cél nem a statisztikailag releváns mintavétel, hanem az interjúalanyoktól származó minőségi észrevételek összegyűjtése volt.
- Az Értékelésbe becsatormázásba kerültek a Deloitte által a minősítési eljárások során közvetlenül összegyűjtött és más kutatásokból származó, releváns tapasztalatok is.



C) Megállapítások

I. A Minősítési rendszer illeszkedése a magyar innovációs és K+F támogatási rendszerbe

I.1. A Minősítési rendszerrel kapcsolatos elvárások összefoglalása

A Minősítési rendszer bevezetésének deklarált célja – és így egyben a rendszerrel szemben támasztott stratégiai elvárás –, hogy **közép- és hosszabb távon** minél szélesebb körben ösztönözze a hazai K+F tevékenységet és ezáltal **elősegítse a hazai K+F ráfordítások növekedését**. **Rövid távon** a Minősítési rendszer a K+F tevékenység értékelése kapcsán felmerülő két jelentős bizonytalansági tényezőt hivatott kezelni: egyrészt a K+F tevékenység fogalomhasználata kapcsán felvetődő kérdéseket, másrészt a K+F tevékenység kapcsán elérhető kedvezmények és támogatások igénybevétele során jelentkező jogalkalmazási bizonytalanságot.

A **jogalkalmazási bizonytalanság** feloldása érdekében elvárás volt, hogy az SZTNH egy független szakértőként eljáró szervként egységes, szakmailag is széles körben elfogadott szempontrendszer alapján, más szervek számára is kötelező véleményt formáljon a hazai vállalkozásoknál folyó projektekről.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megfogalmazódott egy **egységes fogalomrendszer** kialakításának igénye is, amely a különböző jogi és szabályozási fogalomhasználatot pontosította és egységesítette. Ezt a folyamatot erősítette a Minősítési Útmutató is, amely a minősítés során használt részletesebb fogalomrendszer írásba foglalásán és példákon keresztül is erősítette az egységes értelmezést az intézményrendszer és a vállalkozások számára egyaránt.

Az adókedvezmények tekintetében – az **adózók szempontjából** - elvárásként fogalmazódott meg, hogy a Minősítési rendszer segítségével meg tudják határozni, mely tevékenységeik kapcsán jogosultak adóösztönzők igénybevételeire. **Az adóhatóság oldaláról** pedig elvárásként fogalmazódott az SZTNH által elkészítendő minősítéseken keresztül, – legyen szó akár előzetes minősítésről, akár utóellenőrzés keretében kiadott szakértői véleményről, – hogy az SZTNH hozzájáruljon az adóellenőrzést lefolytató revizorok szakmai munkájához azáltal, hogy magának a K+F tartalomnak a megítéléséről ne az adóhatóságnak kelljen nyilatkoznia. Fontos elvárás volt, hogy kérdéses esetben az adóhatóság egy jogszabályi keretek között szabályozott rendszerben tudjon szakértői segítséget kérni oly módon, hogy az az adózók által is elfogadott legyen. Az egységes fogalomhasználatnak és a minősítési intézményrendszer felállításának köszönhetően az adóelkerülés mértéke is csökkenthetővé válik.

Pályázatok tekintetében szintén a K+F tartalommal kapcsolatos bizonytalansági tényezők csökkentése lett volna a cél. A pályázók részéről elvárásként fogalmazódott meg továbbá, hogy előzetes minősítés birtokában gyorsabb támogatási döntésre kerülhessen sor.

A várható ügyszámra vonatkozó elvárásként az **SZTNH és az NGM** becslése az előzetes minősítésekre és az utóellenőrzések keretében érkező szakértői megkeresésekre vonatkozó együttes éves ügyszám tekintetében megközelítőleg hasonló nagyságrendet feltételezett.

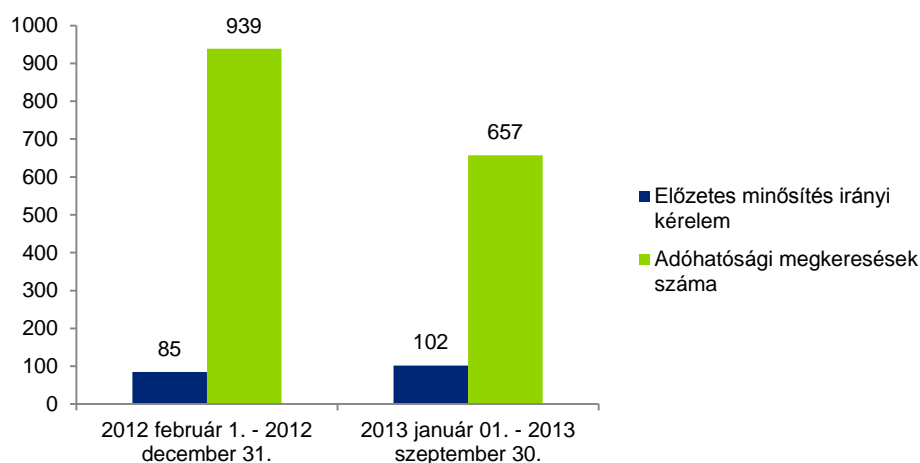
I.2. A K+F minősítési rendszer helye és szerepe a támogatási rendszerben

A Minősítési rendszer bevezetését megelőzően az SZTNH által az érintett szervezetekkel és szereplőkkel – NGM, NFM, NAV, K+F tevékenységet folytató hazai vállalkozások – lefolytatott szakmai konzultációk során körvonalazódott az a tartalom, amelyre a minősítés keretében szakértői állásfoglalás kapható³. Az egyeztetések alapján előzetesen megbecsülték a várható erőforrások nagyságát és összetételét, illetve a várható ügyszámot, valamint az előzetes minősítési kérelmek és az utólagos adóhatósági megkereséshez kapcsolódó minősítési feladatok arányát.

A **teljes becsült ügyszám** nagyságrendileg helyesnek bizonyult. Az eredetileg tervezetthez képest ugyanakkor eltérően alakult a felhasználás gyakorlata, így a Minősítési rendszer szerepe is. A statisztikai adatok alapján a Minősítési rendszer használata – az adóhatósági ellenőrzéseken keresztül - sokkal inkább az adókedvezmények tekintetében terjedt el. Úgy tűnik azonban, hogy az előzetes minősítések száma időarányosan lassan növekszik, ami örvendetes tendenciát tükröz.

Ábra 1.

Teljes ügyszám



A **K+F adóösztönzők** esetén mind az előzetes, mind az utóellenőrzések kapcsán folytatott minősítési tevékenység megjelent, de az utóellenőrzések keretében kért szakértői tevékenység dominanciájával.

A **pályázati támogatásoknál** az előzetes minősítés fokozódó elterjedését prognosztizálták, mivel a minősítés egyes kiírásoknál a K+F projekt tartalom elbírálását jelenti⁴, más kiírásoknál pedig többletpontokat eredményezhet⁵. A pályázatokkal kapcsolatban azonban – a várakozásokhoz képest - nagyon korlátozott volt az előzetes minősítési rendszer használata. Nem segítette a minősítés elterjedését, hogy az SZTNH által alkalmazott, illetve a pályázatok elbírálása során alkalmazott gyakorlat több esetben nem állt teljesen összhangban egymással.

³ Az előzetes minősítés és az adóhatóság által kezdeményezhető utóellenőrzések során megszülető határozatok nem ugyanarra a kérdéskörre térnek ki. Ezzel kapcsolatban részletesebb megállapításainkat a III. fejezet tartalmazza.

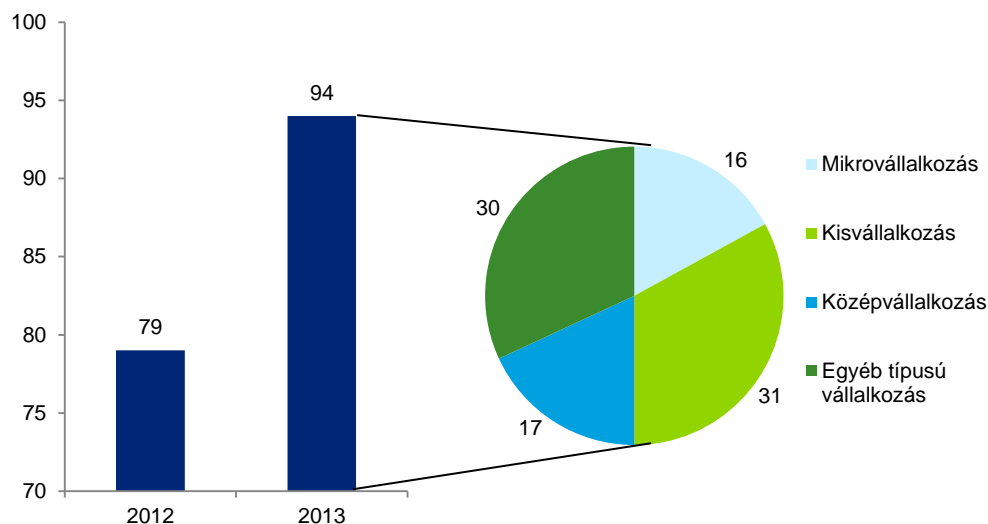
⁴ A részletekről lásd. a III. fejezetet.

⁵ Azon pályázati kiírásokra, amelyek esetében nevesítetten is szerepel az SZTNH által kiadott K+F minősítés az értékelés folyamán, példa a Piacorientált kutatás-fejlesztési tevékenység támogatása (GOP-2011-1.1.1) és a K+F+I ernyőprojektek támogatása (GOP-2012-1.3.1/E) című pályázati kiírás.

Az előzetes minősítést igénybe vevő kérelmezők összetétele szempontjából legnagyobb arányban a kis- és középvállalkozások nyújtották be a legtöbb minősítési kérelmet, ami az összes kérelem kb. 70%-a 2013. január 1 és szeptember 30 között.

Ábra 2.

Feldolgozható minősítési kérelem száma



Ez az adat önmagában azonban nem feltétlenül mutat valós képet, mivel a magyarországi kkv szektor szereplőinek számát tekintve (közel 573 ezer KKV működik Magyarországon, melyből az EU statisztikák szerint 1.430 tekinthető high tech vállalkozásnak⁶) alacsonynak tekinthető. A nagyvállalati kérelmek alacsonyabb számát indokolja részben a nagyobb vállalatok belüli szakértői apparátus megléte (akár K+F technikai, akár adózási), amelyből adódóan nagyobb magabiztossággal ítélik meg egyes projektek K+F jellegét „házon belül”. Másrészt – stratégiai szempontokat is figyelembe véve – a nagyvállalatok gyakran nem akarnak információkat átadni K+F projekteikről. Vannak ugyanis olyan esetek, amikor ezen, üzletileg különösen fontos projektek védelme elsőbbséget élvez akár a minősítés hatására esetlegesen szélesebb körben vagy nagyobb biztonsággal igénybe vehető adóösztönzők miatti adóelőnyhöz képest is.

⁶ EU SMEs in 2012: at the crossroads, Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/annual-report_en.pdf

II. A K+F minősítési rendszer bevezetésének hatásai

II.1. A bevezetés hatása a vállalkozások K+F tevékenységére

A Minősítési rendszer bevezetését megelőző becslésekhez képest egyelőre jelentősen elmaradt az előzetes minősítési kérelmek száma, aminek több oka azonosítható. A rendszer egyrészt még kevésbé ismert, másrészt a rendszert ismerő „felhasználók” körében gyakran téves információk terjedtek el (pl. nem tudnak arról, hogy a döntés jogilag kötelező más hatóságokra, nem tudják, hogy részprojektekre is kérhető minősítés, stb.). Harmadrészt egyes kérelmezők korlátozottan tudják a minősítési határozatot „hasznosítani”. A Minősítési rendszer ismertsége különösen a KKV-k körében korlátozott; amint arra a Deloitte 2012-es és 2013-as Vállalati K+F Felmérése is rámutatott, **a vállalkozások körében fontos lenne növelni az SZTNH ismertségét és a Minősítési rendszer promócióját.** Ezzel párhuzamosan elmondható, hogy **a kérelmet már benyújtott vállalkozások jellemzően pozitívnak, ügyfélbarátnak tekintik az SZTNH működését.**

Az eddig összesen 1.500-nál is magasabb számú, az utólagos adóellenőrzés keretében kért NAV szakértői vélemény ugyanakkor – még ha számos esetben ugyanazon vállalkozáshoz több külön szakértői vélemény is kapcsolódik – kellően jelentős számot képvisel ahhoz, hogy a vállalkozások komoly hányadát „megismertesse” a Minősítési rendszerrel és annak szerepével. Saját tapasztalataink alapján is elmondható, hogy több olyan vállalkozás, akinél a NAV utólagos adóellenőrzés keretében múltbeli K+F projekteket vizsgált, komolyan megfontolta vagy akár már el is indította egyes jövőbeni K+F projektjei előzetes minősítését.

Statistikai szempontból a Minősítési rendszer bevezetése növelheti és csökkentheti is nemzetgazdasági szinten a kimutatható K+F ráfordításokat. Növelheti, amennyiben a kérdéses megítélésű projekteket korábban óvatosságból nem tekintett a kérelmező K+F-nek a minősítés hiányában, és csökkentheti, amennyiben a NAV utólagos adóellenőrzései keretében egyes projektekről utólag kiderül, hogy azok mégsem minősülnek K+F-nek.

II.2. A bevezetés hatásai a K+F pályázati támogatások és a K+F adóösztönzők igénybevételére

A **K+F pályázati támogatások** keretében mindeddig korlátozott volt a minősítések igénybevétele – leszámítva egyetlen mezőgazdasági K+F pályázati kiírást (ahol kötelező volt) és a GOP-2011-1.1.1 kiírást (ahol a pályázók kb. 5%-a kért minősítést), illetve egyes nagyobb K+F projekteket.

Mivel a pályázatoknál (az említett mezőgazdasági pályázati kiírást leszámítva) nem volt előfeltétel a K+F minősítés megléte, legfeljebb a K+F tartalom vizsgálata alóli mentesülést vagy többletpontszámot eredményezett a kedvező minősítő határozat. Megjegyzendő azonban, hogy néhány esetben a pályázók nem megfelelően éltek a minősítés nyújtotta lehetőséggel, hiszen nem kértek aránymegállapítást, azaz a pályázati értékelés keretében külön vizsgálni kellett például a kísérleti fejlesztés és az alkalmazott kutatás arányát az általuk megvalósított projektben. Volt azonban olyan pályázó is, akinek – bár rendelkezett pozitív K+F minősítéssel – mégis elutasították a pályázatát, mert annak költségvetése nem volt költséghatékony. Fontos azonban, hogy a költséghatékonyság vizsgálatára nem terjed – mert jogilag nem terjedhet – ki az SZTNH határozata.

A közelmúlt pályázati kiírásainál a minősítés korlátozott igénybevételének másik fontos oka a kiírások korlátozott ideig történő elérhetősége volt. A pályázati projekt kidolgozása, majd a projekt tartalomnak a minősítési formanyomtatvány kereteibe illesztése és az SZTNH határozatának megszületése – még ha az SZTNH határozata meg is születik 30 nap elteltével – jellemzően legalább 2-2,5 hónap miközben egyes kiírások időnként alig 1 hónapig voltak pályázhatóak.

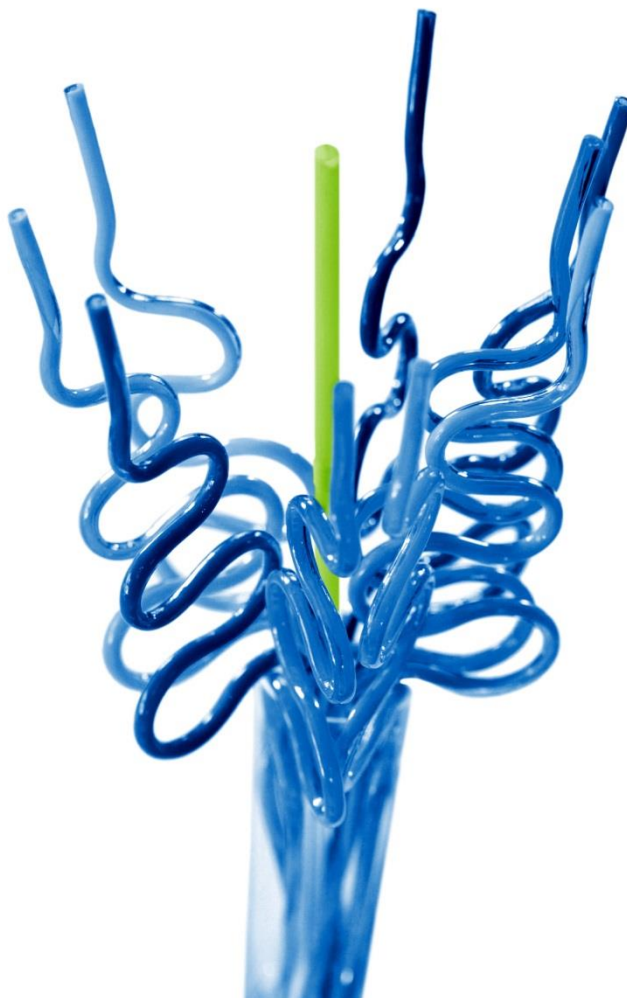
A **K+F adóösztönzők** igénybevételére ugyanakkor már az elmúlt bő egy évben is jelentős hatást gyakorolt a Minősítési rendszer bevezetése a NAV évi több száz megkeresése okán.

A hatás egyrészt abban nyilvánul meg, hogy az adózók jelentős részénél – tavaly ösztől egyre gyakrabban – a Formanyomtatványban lévő kérdéseknek megfelelően kérte az adóhatóság a múltbeli projektjeik K+F jellegének alátámasztását, azonban megjegyzendő, hogy ezen gyakorlat

alkalmazása még közel sem egységes az adóhatóságon belül. Bár ez a törekvés egységes elvek, szempontok mentén tenné vizsgálhatóvá a projekteket, az adott adóhatóságtól is függött, hogy mennyire egységesen követi a Formanyomtatvány kérdéseit. Ráadásul a statisztikai adatokból az is kitudt, hogy az egyes megyékből érkező megkeresések száma között gyakran nagyságrendi eltérések voltak. Ez arra is utalhat, hogy az egyes megyékben eltérő aktivitást mutatott az adóhatóság a K+F projektek vizsgálata terén, illetve, hogy ezen projektek megítélése az adóhatóság szerint nem igényelte az SZTNH szakértői véleményét.

Másrészt egyes adózók nehezményezték, hogy megítélésük szerint a NAV és az SZTNH nem a projekt akár évekkal ezelőtti megkezdésekor hatályos szabályok szerint, hanem a jelenleg ismert, az évekkal ezelőtti szabályokhoz képest sokkal egyértelműbb szabályok szerint próbálta megítélni a múltbeli projekteket. Megjegyzendő, hogy a követett gyakorlat következetesen az adott kedvezmény igénybevételének időpontjában hatályos szabályozás szerinti ellenőrzés lefolytatása volt, az SZTNH által kiadott szakértői vélemény is mindig tartalmazza a vizsgált időszakban hatályos jogszabályi hivatkozások ismertetését.

Az utóellenőrzések rámutattak arra is, hogy számos adózónál a megfelelő dokumentáció (beleértve a költségnyilvántartást is) hiányzott, azaz a projekt K+F jellegének megítélése ellehetetlenült. Ebben az esetben azonban az adózó felelőssége hangsúlyozandó, aki – évekkal ezelőtt – a kevésbé egyértelmű jogszabályi háttér mellett igénybe vett adókedvezményeket meg sem próbálta megfelelő dokumentációval alátámasztani.



III. A Minősítési rendszer hiányosságai, javaslatok a Minősítési rendszer továbbfejlesztésére

III.1. A minősítés folyamatának értékelése, az esetleges hiányosságok, szűk keresztmetszetek feltárása

Eljárásrenddel, a minősítés folyamatával kapcsolatos megállapítások

Az ügyféligények egyenletesen jó minőségű kiszolgálása érdekében az SZTNH 2011. januártól **ISO szabványok szerint tanúsított integrált irányítási rendszerben** végzi tevékenységét. A 2011-ben megszerzett és 2013-ban megújított tanúsítvány értelmében a Hivatal tevékenysége megfelel az ISO 9001:2008 minőségirányítási és az ISO/IEC 27001:2005 információbiztonság irányítási szabvány követelményeinek. Az integrált irányítási rendszer hatálya az ISO 9001:2008 minőségirányítási szabvány szerint kiterjed a kutatás-fejlesztési minősítés keretében nyújtott szolgáltatásokra is.

Az **ügyfélfolyamatok** szempontjából a Megkérdezettek – különös tekintettel az előzetes minősítést kérő vállalkozásokra – zömmel pozitív visszajelzést adtak a minősítési eljárás lefolytatáshoz szükséges időtartamra vonatkozóan, hiszen a minősítés esetén rendszerint tartható a rendelkezésre álló 30 napos határidő. A NAV által kezdeményezett utólagos minősítések esetén ugyanakkor jelentősebb csúszások tapasztalhatók.

Egyértelműen pozitívum, hogy a Megkérdezettek mind a vállalati, mind az intézményi oldalról, mind a hatósági, mind a szakértői jellegű tevékenység kapcsán **elismerik az SZTNH kompetenciáját**. Csak kis számban fogalmazódtak meg ezen a területen aggályok, erre is leginkább csak a „nem K+F” minősítést kapott vállalkozások körében került sor. Fontos ugyanakkor, hogy bár az előzetes minősítést kérelmező vállalkozások többsége kis- és középvállalkozásként definiálta önmagát, a Minősítési rendszer még számos K+F tevékenységet végző vállalkozás – közöttük feltehetően nagyságrendileg nagyobb számú kkv – számára nem ismert. Az ismertség hiányát jelzi az is, hogy az előzetesen becsülnél kisebb számban nyújtottak be előzetes minősítés iránti kérelmet.

A Minősítési Rendelet alapján lehetőség nyílik **hiánypótlásra**, azonban ennek gyakorlati alkalmazása eltérő az előzetes minősítés, illetve utóellenőrzés esetén. Előzetes minősítés esetén kizárólag a jogszabály által meghatározott esetekben kerülhet sor hiánypótlásra, tekintettel arra, hogy egy adott tényállás tekintetében kell a minősítést lefolytatni. Utóellenőrzés keretében végzett szakértői tevékenység során azonban gyakran később is sor kerülhet további anyagok és információk benyújtására.

A Megkérdezettek egy része szükségességét érzi, hogy a jogszabályi korlátozások ellenére lehetőség legyen **„helyszíni ellenőrzések”** lefolytatására is, ami különösen az adóhatósági utóellenőrzések és az esetlegesen bevezetendő utólagos minősítések esetén lehet szükséges. A Megkérdezettek szerint kérdéses esetekben a minősítés legitimitását is erősíthetné, ha sor kerülhetne – előzetes minősítési eljárás esetén akár külön díj ellenében is – helyszíni ellenőrzésre. Felmerült annak az ötlete is, hogy az SZTNH – amennyiben pályázati projekthez adott minősítést – szakértőként vegyen részt a pályázati projekt ellenőrzésében legalább a „változatlan” projekt tartalom vizsgálatát illetően. Megítélésünk szerint azonban előzetes minősítés esetében a helyszíni ellenőrzésnek nincs létjogosultsága, míg utóellenőrzésnél, vagy egy a jövőben esetleg bevezetésre kerülő utólagos minősítési rendszer esetén is csak korlátozottan lehet hasznos.

Az intézményrendszer szereplőivel lefolytatott interjúk során felmerült, hogy **K+F témájú pályázatok esetén** nehézségekbe ütközött a Minősítési rendszer nyújtotta lehetőségek kihasználása. A döntéshozatali határidők lerövidíthetőségét eljárásrendi oldalról folyamatos elbírálású pályázati kiírások esetén ellehetetlenítette az, hogy nem lehet külön eljárást lefolytatni. A minősítési határozat ugyanis nem tartalmaz minden releváns információt a K+F tartalom megítéléséhez (pl. arány-megállapítás nincs alátámasztva költségekkel és egyes esetekben nem is kér arány-meghatározást a pályázó az SZTNH-tól). A minősítés nem ad választ a költséghatékonysági kérdésekre sem, miközben ezek a kérdések a pályázati projekt értékelési folyamatának szerves részét képezik. Emiatt az értékelési folyamat a minősítéssel rendelkező pályázóknál sem áll kevesebb értékelési lépésből. Szakaszos elbírálásnál a döntéshozatal jellege

miatt merülnek fel akadályok (tekintettel arra, hogy meg kell várni egy adott szakaszhatárig beérkező összes pályázati kiírást, döntésre pedig csak azt követően, a szakaszhatárig beérkezett pályázatok vonatkozásában együttesen kerülhet sor), így **eljárási okokból a minősítés megléte nem eredményez gyorsabb elbírálást**. Az eljárási határidőket így összességében csak akkor rövidíthetné az előzetes minősítés, ha minden projekt esetén rendelkezésre állna minősítő határozat, ami csak akkor lenne biztosítható, ha kötelezővé tennék az előzetes minősítést. Ez viszont megnehezítené vagy időbeli lefutása miatt ellehetetlenítené a pályázatok benyújtását mindaddig, amíg a forrásallokáció nem teszi lehetővé a hosszabb ideig „nyitva tartó” pályázatokat, vagy nem kerül sor – legalább 2 hónappal – a pályázat megnyitását megelőzően a kiírás közzétételére, hogy a meghirdetést megelőzően megkezdődhessen az előzetes minősítési eljárás és megszülessen a minősítő határozat. Fontos lenne, hogy a minősítési határozatot – a támogatási döntés meghozatala előtt - akár hiánypótlásban is be lehessen nyújtani, illetve ne jelentsen önmagában problémát az sem, ha a minősítés iránti kérelem benyújtására a pályázat benyújtását követően került csak sor.

Megjegyzendő, hogy a K+F projekt tartalom értékelése részben a kizáró okoknál kerül értékelésre, és csak másodsorban a pontozásnál. A Deloitte véleménye szerint azonban - tekintettel arra, hogy K+F pályázatok esetén a K+F tartalom alapvető támogathatósági feltétel, - a minősítési határozat a támogathatósági vizsgálat során kerülhet inkább figyelembe vételre.

A Deloitte a részére átadott információk alapján úgy értékeli, hogy az SZTNH-nál **meglévő belső szakértelem** kapcsán – az informatikai alterület kivételével - műszaki területen rendelkezésre áll a szükséges szaktudás, külső szakértők bevonása ugyanakkor szinte minden informatikai minősítés esetén és a nem műszaki területeken szükséges. Tekintettel arra, hogy nem műszaki területről elsősorban a NAV-tól érkeznek megkeresések, a NAV-tól érkező megkeresések nyomán jelentős számú külső szakértő bevonására van és lehet a továbbiakban is szükség.

A rendelkezésre álló információk és a jelenlegi ügyszám alapján a **KFIO létszáma megfelelő** az ellátandó feladatokhoz mérten, a KFIO 4+1 fővel történő felállítására megfelelő becslésen alapult, szűk keresztmetszetet sokkal inkább a Szabadalmi Főosztályon rendelkezésre álló szakértői kapacitások jelentik.

A minősítési eljárás iránti kérelem formanyomtatványával kapcsolatos megállapítások

A Megkérdezettek véleménye szerint a Formanyomtatvány kérdései **tartalmi szempontból** megfelelőek, az ahhoz kapcsolódó tartalmi elvárások könnyen értelmezhetők. Egyes esetekben ugyanakkor nehézséget okozhat, ha nem teljesen ugyanolyan **tudományági besorolást** alkalmaz a Formanyomtatvány, mint például azon K+F témájú pályázati kiírás, melyre a Megkérdezett ugyanazon projektje vonatkozásában pályázatot kívánt benyújtani⁷. Emiatt javasolt a jövőben is minden esetben a pályázati kiírások esetén is a Formanyomtatvány által alkalmazott kategóriák szerepeltetése.

A vállalati Megkérdezettek több ponttal kapcsolatban is jelezték, hogy a rendelkezésre álló **karakterkorlát** szűkös lehet. Feladatait, illetve résztvevői számát tekintve összetettebb, illetve közös tevékenységben megvalósított projektek esetén a 4.c. 13. pontnál meghatározott karakterkorlát kevésnek bizonyulhat. Ráadásul a Formanyomtatványban szereplő karakterkorláttól gyakran eltérnek a projekt adatlapban szereplő, hasonló kérdésekhez megadott területi korlátok, ami oda vezethet, hogy a Pályázati adatlapon és a Formanyomtatványon eltérő leírást kényszerül elkészíteni a kérelmező/pályázó. A Deloitte véleménye szerint az eltérő szövegszerű megfogalmazás viszont oda is vezethet, hogy egy későbbi ellenőrzés során megkérdőjeleződhet, hogy vajon a minősítési eljárás során meghatározott projekt azonos-e a pályázati projekttel, vagy felvetődhet a „változatlan tartalom” problematikája is.

⁷ Némi eltérés tapasztalható például a „K+F Versenyképességi és Kiválósági Szerződések” címmel (VKSZ_12 kódszámmal) megjelent pályázati konstrukció esetén.

Nehézségként merült fel a minősítendő projektben résztvevő K+F személyi állomány bemutatása kapcsán (Formanyomtatvány 12. b. kérdése), hogy mi minősül „egyéb felsőfokú” végzettségnek⁸, továbbá az, hogy egy tervezett K+F projekt esetén, ahol a projekt részét fogja képezni a meglévő **K+F személyi létszám** bővítése is, nem határozhatók meg mindig kellő pontossággal az arányok. Tapasztalataink alapján nem kizárt, hogy bár szükséges a tudományos végzettség bemutatása, nem a releváns területen tudományos végzettséggel rendelkező kutatói létszám is bekerül a kimutatásba, miközben az SZTNH nem vizsgálja, hogy a megfelelő tudományos végzettséggel rendelkező emberek vesznek-e részt a projektben (pl. szociológus tud-e szoftverfejlesztő K+F projektben eljárni).

A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy az előzetes kérelmet benyújtott vállalkozások csak kis számban éltek a mellékletek benyújtásának lehetőségével. A vállalati Megkérdezettek egyértelműen állást foglaltak amellett, hogy támogatják **az angol nyelvű mellékletek, illetve képek, ábrák** benyújtásának lehetőségét. Mivel azonban a mellékletek feldolgozása nem kötelező az SZTNH részére, továbbá idegen nyelvű mellékletek benyújtása esetén az SZTNH azok fordítását is kérheti, az idegen nyelvű dokumentumok benyújtása megnyújthatja a döntéshozatali eljárást, és nem tudhatja biztosan a kérelmező, hogy ezen dokumentumokat milyen mértékben vizsgálja meg az SZTNH.

Sajnos – bár erre az eljárásrend lehetőséget biztosít – **az előzetes minősítések egy részénél aránymegállapítást nem kértek** a Kérelmezők, így a minősítési határozat állami támogatás (zömmel vissza nem térítendő állami támogatás) igénybevételekor csak korlátozottan volt használható. Ezen túlmenően **a minősítési határozat nem vizsgálhatja a projekt költséghatékonyságát**, ami tovább korlátozza a határozat felhasználhatóságát pályázatok értékelésénél.

Jelenleg az EU-s intézmények felé a minősítés nem rendelkezik kötő erővel (szemben a NAV-val). Emiatt nagyon fontos lenne az Európai Bizottság felé is egyértelműen kommunikálni a Minősítési rendszer szerepét és valamiféle ekvivalenciát biztosítva elfogadtatni az SZTNH döntését a K+F pályázatoknál. Komoly jogi, illetve gazdasági kockázatokat okozhat ugyanis, ha egy vállalkozás kedvező SZTNH határozat birtokában valósít meg egy K+F projektet, amiről később az Európai Bizottság eltérő véleményt nyilvánít – különösen ha esetleg a támogatás (vagy egy részének) a visszafizetését is elrendeli. .

A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutójával kapcsolatos megállapítások

A Módszertani Útmutó fogadtatása egyértelműen pozitív volt, a Megkérdezettek egyöntetű véleménye szerint nem csupán a Formanyomtatvány kitöltéséhez jelent segítséget, hanem fogódzót nyújt a K+F tevékenység értékeléséhez, értelmezéséhez is. Ez a megállapítás helytálló abban az esetben is, ha végül nem kerül sor előzetes minősítési kérelem benyújtására, a vállalkozások ugyanis ekkor is segítségül fordulhatnak a Módszertani Útmutó szereplő iránymutatásokhoz.

Az eddig felmerült tapasztalatok figyelembevételével ugyanakkor több helyen is célszerű lenne kiegészíteni, pontosítani a Módszertani Útmutó szövegezését. Megjegyzendő azonban, hogy az Értékelés készítésével párhuzamosan sor került olyan jogszabály-módosításra⁹, melynek következményeként a Módszertani Útmutó is módosult. A Módszertani Útmutóval kapcsolatos javaslataink, melyek egy része vonatkozásában az előbbiekben hivatkozott jogszabályváltozás keretében már történt előrelépés, a későbbiekben kerülnek részletezésre.

⁸ Felsőfokúként értelmezhető a főiskolai, illetve bachelor végzettség, továbbá a felsőfokú szakképzettség is.

⁹ A szellemi tulajdonra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi. CLIX. törvénynek az Innov. tv.-t módosító egyes rendelkezései 2013. október 25-én léptek hatályba.

III.2. Javaslatoz megfogalmazása a javaslatok potenciális hatásainak értékelésével

Eljárásrenddel, a minősítés folyamatával kapcsolatos javaslatok

A rendelkezésre álló információk alapján a Folyamatok kellő részletezettséggel szabályozottak, ugyanakkor sok esetben manuálisak, ami nehezítheti az eljárási határidők tartását. A Deloitte véleménye szerint a hatékonyság további növelését segítené elő, ha a jelenleg is alkalmazott elektronikus ügyviteli rendszer **funkcióinak bővítése** megvalósulna.

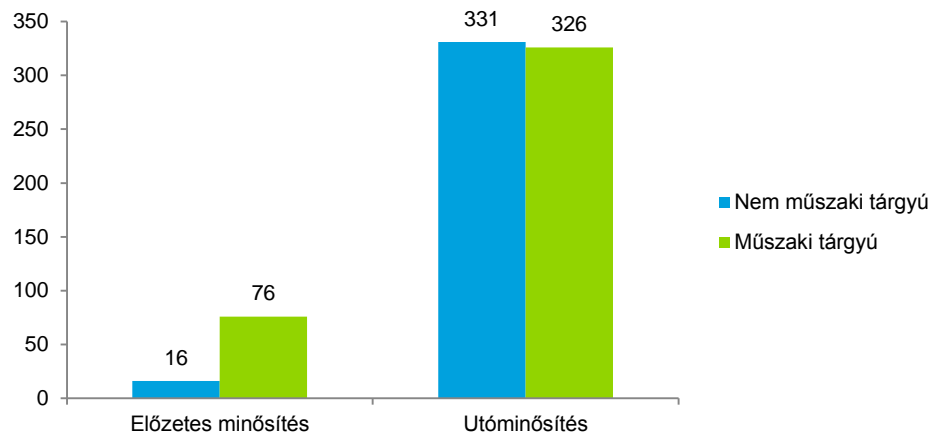
A Megkérdezettek egy részénél az előzetes minősítés kapcsán felmerült javaslatként, hogy célszerű lenne a teljes minősítési folyamatot elektronikussá tenni, azaz kiterjeszteni a formanyomtatvány beadását követő kommunikációra, lépésekre is. Ennek jogi és technikai keretei vizsgálándók.

Bár a Minősítési rendszer bevezetése óta fokozatosan nő az előzetes minősítési kérelmek száma, a Deloitte véleménye szerint fontos **a rendszer további, a jelenleginél még szélesebb körű megismertetése**. Különösen fontos és hasznos lehet a nem műszaki területen ismertté tenni az előzetes minősítések rendszerét, mivel az utólagos NAV ellenőrzések során ezen területen kérdőjeleződött meg leggyakrabban a projektek K+F jellege.

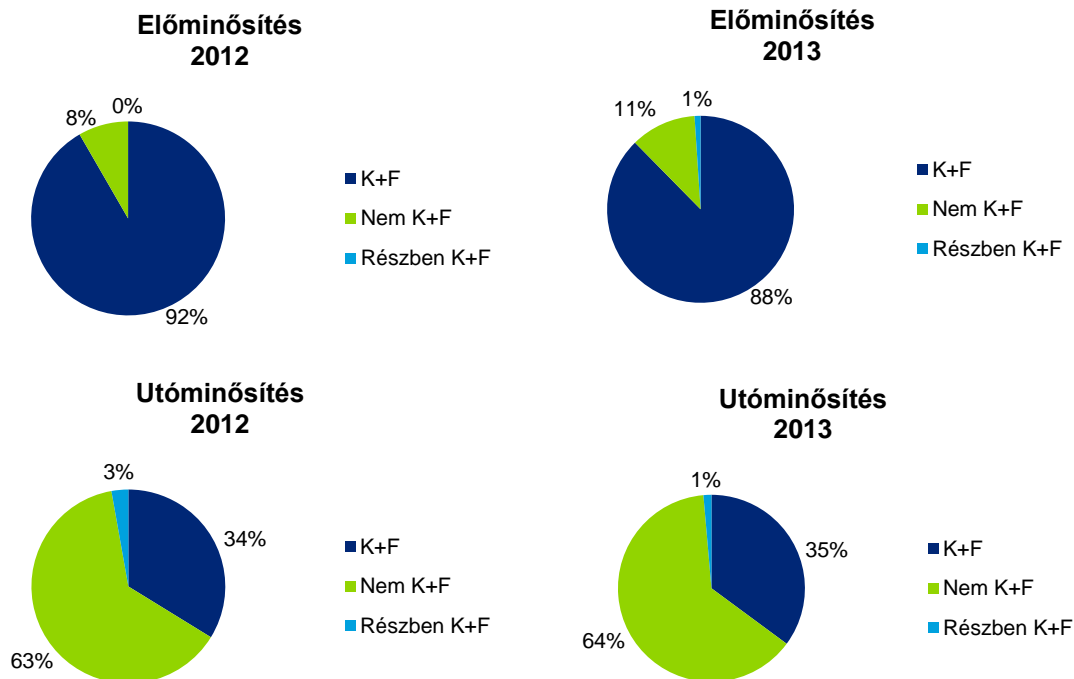


Ábra 3.

**Feldolgozható minősítési kérelmek száma
a kérelem tárgya szerint
2013 január 1. - 2013 szeptember 30.**



Ábra 4.



A szakértői szűk keresztmetszetek feloldásához, melyek hatása elsősorban a NAV által kezdeményezett utóellenőrzések lefolytatásának időigényét tekintve jelentkezik, javasolt annak szervezeti és költségvetési átgondolása, hogy miként lehetne a minősítést végző szakértői kört – akár több belső erőforrás allokálásával, belső **szakértői kapacitások növelésével**, akár több külső

szakértő igénybevételével – tovább bővíteni. Ez különös tekintettel az informatikai, marketing és HR területen javasolt megfontolásra.

Az eljárási határidők tarthatósága érdekében a NAV által kezdeményezett utólagos vizsgálatok esetén javasolt lehet **határidő-hosszabbítás lehetőségének** bevezetése arra az esetre, ha a jogszabályi 45 napos határidő nem bizonyulna elegendőnek.

Eljárási oldalról javasolt annak átgondolása, hogy milyen jogszabályi, eljárási és személyi feltételek teljesülése esetén kínálkozhatna lehetőség **helyszíni ellenőrzések lefolytatására**, mely ellenőrzések során az SZTNH mint szakértő járhatna el.

Javasolt annak átgondolása, hogy a **pályázatok** benyújtási határideje hogyan illeszthető jobban a minősítési eljárás időigényéhez (pl. hosszabb benyújtási határidő biztosítása, párhuzamos vagy későbbi benyújtás lehetőségének megteremtése minősítésre és pályázatra, figyelembe véve, pályázati hiánypótlás keretében benyújtva a menet közben megszülető eredményt). Célszerű lenne megfontolni az előzetes minősítési rendszer minél nagyobb mértékű kihasználása, és így a pályázatkezelő szerveknél jelentkező feladatok optimalizálása érdekében, hogy az előzetes minősítés megléte minden esetben többletpontot jelenthessen az elbírálás során.

A pályázói oldalról csökkentené az adminisztratív terheket, amennyiben a pályázó ilyen irányú nyilatkozata esetén **a pályázatokat kezelő közreműködő szervezetek ellenőrizhetnék, született-e minősítés az adott projektre** tekintettel arra, hogy a határozat hivatalból nem jut el hozzá, amelyre több lehetőség is kínálkozhat:

- Megfontolható, hogy amennyiben egy projekt rendelkezik előzetes minősítéssel, a projekt bemutatásához legyen elegendő a Formanyomtatványban szereplő szövegek beillesztése, illetve az SZTNH minősítési határozatának becsatolása.
- Kialakítható lenne – akár középtávon – egy egységes informatikai rendszer a megfelelő jogszabályi és technikai feltételek megteremtése után az SZTNH és az EMIR rendszere között.

Hangsúlyozandó, hogy a fenti javaslatok a jogszabályi háttér módosulását is szükségessé tennék, továbbá adatkezelési kérdéseket is felvetnek.

A Formanyomtatvány és a projekt adatlapok összhangjának megteremtése után megfontolható, hogy az SZTNH javaslatot tegyen/véleményt fogalmazzon meg, hogy a projektet javasolja-e egy adott pályázati kiírásra. Erre azonban pusztán a K+F tartalom vonatkozásában lenne lehetőség, tekintettel arra, hogy az SZTNH eljárása során egyéb, a pályázatok értékelésénél fontos szempontokra (így pl. költséghatékonyság, fenntarthatóság) nem tér és nem is térhet ki.

A K+F minősítés megléte összetettebb, nagyobb támogatási összegű pályázatoknál (pl. Versenyképességi Szerződések) akár kötelezővé is tehető. A „tömegpályázatoknál” opcionális maradhatna, viszont megfontolható, hogy a megléte értékelési szempont legyen.

Javaslatként fogalmazódott meg az érintett Megkérdezetteknek, hogy amennyiben a projektet közös tevékenység keretében, megállapodás alapján valósítják meg, lehessen kérelmezni a teljes projekt minősítését egy kérelem keretében. Ez azt jelentené, hogy a határozat hatálya terjedjen ki a teljes projektre akár úgy is, hogy azt a kérelmezők közösen nyújthassák be. **Közös megvalósítású K+F projektnél** (pl. konzorciumban megvalósított projekteknél) ugyanis nem célszerű és pályázati szempontból sem hasznos, hogy minden kérelmező csak a saját projektrészére kérhet minősítést. Fontos lenne ezért megteremteni annak a lehetőségét, hogy valamennyi konzorciumi tagnak egy kérelemben legyen lehetősége az egész projektre (mindenkinek a saját része vonatkozásában) minősítést kérni. Ezzel azon eseteket is könnyebben lehetne kezelni a projektmegvalósítás során, amennyiben pontosabbá válik, változik a konzorciumi tagok közötti feladatok megosztása, tartalma, célkitűzései azonban változatlanok maradnak. Ilyen esetben akár külön, speciálisan a közös megvalósítású K+F projektre alkalmazandó formanyomtatvány kialakítása is megfontolható. Megjegyzendő itt is, hogy a Formanyomtatvány közelmúltbeli módosítása a fenti problémát részben kezeli.

A minősítési eljárás iránti kérelem formanyomtatványával kapcsolatos javaslatok

A Megkérdezettek tapasztalatai alapján javasolt a K+F tevékenységre vonatkozó kérdések esetén a karakterszám bővítése, továbbá a K+F létszámra vonatkozó kérdések pontosítása.

A fentiekén túl a Deloitte javasolja a Formanyomtatvány és az egyes K+F pályázatokhoz kapcsolódó projekt adatlapok még nagyobb összhangjának megteremtését, ezen belül például

- a K+F pályázatoknál alkalmazott besorolási részletezettségénél vizsgálandó, hogy a tudományági besorolás részletezettsége megfelel-e minden esetben a Formanyomtatvány 3. kérdésénél szereplőnek, illetve javasolt ennek megfelelően előkészíteni a projekt adatlapokat a jövőbeli pályázati kiírásoknál;
- javasolt megvizsgálni, hogy a Formanyomtatvány 4-5. pontja teljes egészében (tartalmilag / karakterszámban) megfelel-e a K+F pályázatoknál a K+F projekt tartalom vizsgálatához szükséges valamennyi aspektusnak/feltételnek;
- a Formanyomtatvány 12.b pontjánál javasolt „tervezett létszám”-ként definiálni a kérdést.

A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutójával kapcsolatos javaslatok

A Módszertani Útmutóval kapcsolatban összegyűjtött **módosítási javaslatok** a következők:

- Mind a megkérdezettek, mind a Deloitte véleménye szerint célszerű lenne a jelenleginél több példát megfogalmazni mind iparági, mind a K+F tevékenység jellege szerint¹⁰, továbbá szükség esetén pontosítani a már megfogalmazott példákat¹¹.
- Javasolt pontosítani, hogy a 2.1 pontban felmerülő „újszerűség” fogalma milyen szinten (országos, vállalati vagy egyéb szinten) várható-e el annak érdekében, hogy K+F-nek minősülhessen egy tevékenység. Tekintettel arra, hogy ezen kérdés vonatkozásában még nincs érdemi tapasztalat és nem egyértelműek a jogszabályi iránymutatások sem, a Deloitte véleménye szerint - a jogbiztonság megteremtése érdekében – fontos a kérdés mihamarabbi tisztázása, illetve – amennyiben lehetséges – a közösségi szabályozás, így például megjelenését követően a 2014-2020 közötti időszakra alkalmazandó K+F keretszabállyal összevetni a jelenlegi szabályozást.
- Célszerű lenne átgondolni, milyen szintű utánajárás várható el az újszerűség vizsgálatakor a Kérelmezők részéről a hozzáférhetőség tekintetében: létezik-e olyan adatbázis, aminek átvizsgálása szükséges, vagy olyan kutatási módszertan, amelynek alkalmazásával a kérelmező igazolhatja, hogy a tőle elvárható módon és gondossággal végezte el annak vizsgálatát, hogy projektjét jellemzi-e az újszerűség.

Kiegészítési javaslatként az alábbiak fogalmazhatók meg:

- A vállalati Megkérdezettek részéről az eljárással kapcsolatban tipikus kérdésként merült fel, hogy mi minősül változatlan projekt tartalomnak, erre vonatkozóan javasolt lenne az alapelvek szintjén irányvonalakat meghatározni a Módszertani Útmutóban. Megítélésünk szerint egy kifejezett utalás arra vonatkozóan, hogy a kutatási módszertan és a kutatási cél változatlansága (még akkor is, ha a projektköltségek, ütemezés vagy a kutatói létszám változik), elegendő lehet arra, hogy a potenciális kérelmezők megnyugtató iránymutatást kapjanak. Ugyanakkor azt is szükséges előzetesen tisztázni, hogy ezen elvek mentén változatlan tartalmú projektet a pályázati-támogatási intézményrendszer később ne tekintszen tartalmilag lényegesen megváltozott projektnek, megkérdőjelezve akár a projekt támogathatóságát.
- A Deloitte véleménye szerint hasznos lehet a minősítéshez használandó vállalkozáson belüli belső dokumentumok körének vonatkozásában iránymutatások megfogalmazása annak tekintetében is például, hogy a mivel támasztható alá a projekt tartalmának változatlansága.

¹⁰ Megjegyzendő, hogy a Minősítési Útmutó 2013. október 25-t követően elérhetővé tett változata a vizsgálatnál már jelentősen nagyobb számú példát tartalmaz, ennek fényében a gyakorlat alakulásával javasolt vizsgálni a jövőben, hogy további példák szerepeltetése is szükséges-e.

¹¹ A Módszertani Útmutó 27. oldalán szereplő 1. példa esetén önmagában a tény, hogy egy társaság jelenleg nem folytat a kutatásnak megfelelő tevékenységet, nem zárja ki, hogy a jövőben ne folytathatna ilyen tevékenységet, aminek köszönhetően az adott költség a vállalkozás érdekében felmerült költségnek minősülhet.

A 27. oldalon szereplő 2. példa pontosítása szükséges, mivel a Tao. tv. 7.§ (1) bekezdés t) pontja alapján csupán kutatás finanszírozása nem elégséges feltétel.

- A lefolytatott interjúk során vállalati oldalról felvetődött, hogy a Kérelmezők nem rendelkeztek információval a minősítési kérelemben szereplő információk bizalmas kezelésével kapcsolatban. Erre vonatkozóan javasolt egyértelműsítést beépíteni a Formanyomtatványba vagy a Módszertani Útmutatóba.
- A 3.1.2 pont esetén javasolt kiegészíteni az azzal kapcsolatban megfogalmazott elvárásokat, hogy milyen részletezettséggel kell megfogalmazni a feladatok megbontását. Javasolt felek szerinti megbontást szerepeltetni.
- A Deloitte véleménye szerint javasolt a Tao. tv. változása alapján a 7.§ (1) w) pontja nyomán beépíteni a Módszertani Útmutatóba, hogy
 - milyen dokumentáció alapján határozható meg a tevékenység K+F jellege,
 - hogyan lehetséges kapcsolt vállalkozásnál egy megvalósult K+F tevékenységet minősíteni, illetve a megvalósulást ellenőrizni,
 - elfogadható-e a kapcsolt vállalkozásnak kiadott minősítés a másik félnél,
 - mi a követendő eljárásrend, ha a kapcsolt vállalkozás a K+F projektben nem vett részt.
- A pályázati tapasztalatok kapcsán összegyűjtött vélemények alapján a Módszertani Útmutatóban javasolt ajánlásként szerepeltetni, hogy maga a kérelmező is tegyen egy becslést a projekt belső arányaira K+F tevékenységek megoszlása szempontjából. Így a határozat könnyebben hasznosítható a pályázati eljárások folyamán.

Kiemelést érdemelnek a saját tevékenységi kör meghatározásához kapcsolódó – elsősorban az intézményrendszer megkérdéztettjei és a Deloitte által megfogalmazott – javaslatok:

- Általánosságban javasolt a saját tevékenységi kör definíciójának pontosítása, közös szakmai álláspont kialakítása az SZTNH (mint a minősítési kérelemben a saját tevékenységi kör megítélését hivatott intézmény), a NAV és az NGM bevonásával. Javasolt lenne arra is kitérni, hogy az Innov. tv. és a Tao. tv. milyen mértékben tekinthető a minősítési eljárás háttérszabályának.
- A 2.4.1 pontban a 24. oldal utolsó bekezdését kiegészíteni javasolt az iparjogvédelem mellett a szerzői jogvédelemmel is, tekintettel arra, hogy a szoftverekre vonatkozó védelmet ez biztosítja.
- A 2.4.2 pont utolsó bekezdésében (25. oldal) javasolt a példalózó felsorolást („Ilyen eset lehet például, ha az adózó külföldről...”) helyett „Az alkalmazás feltétele” megfogalmazás használni tekintettel arra, hogy a Tao. tv. 7.§)1) t) pontja nem tartalmaz más esetet.
- A 2.4.3 pont tárgyalásakor célszerű lenne kitérni arra, hogy az Innov. tv. és a Tao tv. együttes értelmezése alapján külföldön nyújtott szolgáltatások esetén mely feltételek együttes fennállása esetén nem lehet adóalap-csökkentő tétellel élni.
- Szintén ebben a pontban célszerű lenne egyértelműsíteni, hogy a Tao tv. 4.§. 32. pontjában található szűkítő feltétel alapján csak akkor érvényesíthető csökkentő tétel, ha a felek a K+F tevékenységet egymás között megosztva végzik, azaz a társasági adóalap-csökkentő tétel nem minden – az Innov. tv. szerinti felsorolásban szereplő, pl. kizárólag fizetett – kutatás-fejlesztési megállapodásra vonatkozik.
- Tisztázandó, illetve egyértelműsítendő, hogy K+F tevékenységnek minősül-e, ha a Projektgazda szellemi alkotás tekintetében csak korlátozott jogokat szerez meg, ami számviteli értelemben esetlegesen vagyoni értékű jog vásárlásának minősül. Ezzel kapcsolatosan további egyeztetések javasoltak a NAV és az NGM Számviteli Főosztályával.
- Kérdéses, hogy a Formanyomtatvány keretei között, illetve az SZTNH jogszabályi jogosítványai birtokában megállapíthatja-e, meg tudja-e állapítani, hogy egy adott költség a vállalkozás érdekében merül-e fel.

Egyéb javaslatok:

Utólagos minősítés lehetőségének bevezetése

Számos vállalati Megkérdezett felvetette, hogy szükség lenne az utólagos minősítés lehetőségének megteremtésére is, mivel az előzetes minősítési rendszer bevezetése előtt megkezdődött projektek esetében jelentős segítséget nyújthatna. Ezen lehetőség a Deloitte véleménye szerint hozzájárulhatna továbbá az előzetes minősítési rendszer bevezetése óta megkezdett projektek K+F tartalmának vizsgálatához is, mivel számos vállalkozás még mindig nem ismeri, vagy csak projektje megkezdése után ismerte meg az előzetes minősítés rendszerét. Az utólagos minősítés lehetőségének bevezetése emellett előreláthatólag csökkentené a NAV részéről érkező utóellenőrzési kérelmek számát is, ami közép- és hosszabb távon egyenletesebb és költséghatékonyabb munkaterhelést tenne lehetővé az SZTNH számára is.

Ez a „jogintézmény” a Deloitte véleménye szerint is egyértelműen hozzájárulhatna a Minősítési rendszer bevezetése kapcsán megfogalmazott általános célkitűzések teljesüléséhez is. Különösen igaz ez a K+F projektek értékelésével kapcsolatos egységes gyakorlat kialakulására, és az esetszám növelésére.

Vizsgálandó, hogy egy utólagos minősítés esetén milyen dokumentáció benyújtása és megőrzése lenne elvárható a kérelmezők részéről, célszerűnek tűnik, hogy ez szakvélemény (és ne hatósági határozat) formát öltjön, és mérlegelendő a díjazás mértéke is.

A Minősítési Útmutató alkalmazásának kötelezővé tétele a pályázatok értékelése során

Bár az SZTNH által a Minősítési Útmutató alapján hozott határozat kötelező a pályázati intézményrendszerre is, sajnos a közelmúltban is volt példa olyan, jelentős K+F projekttel kapcsolatban hozott elutasító döntésre, amely alapvetően nem állt összhangban a Minősítési Útmutatóban megfogalmazott irányelvekkel. Felvetődik kérdésként, hogy mi történne például ebben az esetben ha – a még meg nem kezdett projektre vonatkozóan – a kérelmező rendelkezne minősítéssel (vagy később, de még a projekt megkezdése előtt kérne), ami megállapítja a projekt K+F jellegét és ezen határozatot a kérelmező panasz keretében benyújtaná a Támogatóhoz.

Megítélésünk szerint a fenti példa is alátámasztja, hogy ha a minősítés nem is válik kötelezővé minden K+F pályázati kiírás esetében, minimumkövetelményként megfogalmazható, hogy a pályázatok elbírálói minden esetben és kizárólag a Minősítési Útmutató alapján, azzal összhangban értékeljék a pályázati projektek K+F tartalmát.

IV. Költséghatékonysági elemzés

IV.1. A minősítés díjazásával kapcsolatos megállapítások

A díjazás megfelelőségének vizsgálata ügyfélszempontról

A Minősítési **eljárési díjat** a Megkérdezettek zömmel megfelelőnek találják, különösen akkor, ha egy nagyobb költségvetésű projekt megvalósításáról van szó. Általános vélemény volt, hogy a felmerülő támogatási- és adókockázatokhoz mérten a Minősítési eljárás díj méltányosnak tekinthető. A Megkérdezettek egy részének véleménye szerint azonban a kisvállalkozások, mikrovállalkozások, induló, illetve tőkeszegény vállalkozások számára nehézséget jelenthet ezen összeg megfizetése is. Emiatt megfontolható lehet újonnan induló vállalkozások (pl. a működés első 3 évében) - vagy akár a kis- és középvállalkozások esetén is – a díj fizetés alóli mentesítés akár úgy is, ha ezen összeg de minimis támogatásként kezelendő.

Abban az esetben, ha lehetőség nyílna **utólagos minősítés kérelmezésére**, megoszlanak a vélemények az eljárás díj nagyságáról. Felvetődött, hogy egy minden más szervre kötelező érvényű határozat esetében magasabb díj is érvényesíthető a jelenlegi díjakhoz képest, míg a jogilag más hatóságra nem kötelező szakértői vélemény esetén a jelenleginél alacsonyabb díj a preferált, hiszen ez utóbbi „használati értéke” alacsonyabb a kérelmezők számára. A fentiek tükrében a Megkérdezettek véleménye alapján az utólagos minősítés javasolt díja a jelenlegi díjszabás fele és kétszerese között mozgott.

Tekintettel arra, hogy az Innov.tv. 30/G. §-ának (1) bekezdése alapján **az adóhatóság az ellenőrzése során szakértőként megkeresheti az SZTNH-t**, ugyanakkor a (2) bekezdés szerint ebben az esetben az SZTNH szakértői díjazásra nem tarthat igényt, a díjazás megfelelőségének vizsgálatára az utóellenőrzések során nem kerülhetett sor¹².

A díjazás megfelelőségének vizsgálata a felmerülő költségek figyelembevételével

A minősítési eljárás díj jogszabályi rögzítése előtt részletes önköltségszámítás készült, amelyet a tények alátámasztottak, hiszen a befolyó díj fedezi az SZTNH-nál az előzetes minősítéssel kapcsolatban felmerülő kiadásokat. Ezen tevékenység vonatkozásában érdemi finanszírozási probléma nem merül fel¹³.

Tekintettel arra azonban, hogy az SZTNH az utóellenőrzések kapcsán szakértői díjazásra nem tarthat igényt, a NAV részére végzett ingyenes szakértői feladatokat az SZTNH jelenleg más hivatali bevételekből kényszerül fedezni, ami számos aggályt vethet fel¹⁴.

IV.3. Javaslatok a költséghatékonyság feltételeinek megteremtése érdekében

Tekintettel arra, hogy finanszírozási oldalról az utóellenőrzések költségeinek fedezete hiányzik, a költségvetési elveknek történő megfelelés érdekében javasolt az utóellenőrzések finanszírozási

¹² Az Art. 5. § (2a) bekezdése szerint a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével összefüggő eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv szakértői kirendelése során nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény ügyfél által javasolt szakértő kirendelésére, valamint a kirendelt szakértő eljárási bírsággal történő sújtására vonatkozó szabályait. Valamennyi más körülmény tekintetében az igazságügyi szakértőkről szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

¹³ Egy szakértői ügyre lebontva a SZF közreműködésével lezárt ügyeknél az önköltség hozzávetőleg 64.000 Ft, míg a külső szakértők igénybevétele esetén 96.000 Ft. Mivel nagyjából egyenlő arányban oszlanak meg az SZTNH műszaki és nem műszaki területre eső megkeresések (ez utóbbiba beleértve az informatikai területről érkező megkereséseket is), az egy ügyre eső átlagos költség 80.000 Ft, ami megközelítőleg megegyezik az előzetes minősítés igazgatási szolgáltatási díjával.

¹⁴ A KFIO és a SZF ehhez a tevékenységhez kapcsolódó költségei, valamint az SZTNH által belső szakértő hiányában szükségszerűen igénybe veendő külső szakértők díja 2013-ban várhatóan több mint 92,3 millió forintot tesz ki szűkített önköltségen számolva. Ezzel szemben a minősítési tevékenységhez kapcsolódóan ugyanezen időszak alatt várhatóan mindössze 7 millió forint bevétel keletkezik az előzetes minősítési eljárásból származó díjbevételekből. A kalkuláció nem veszi figyelembe az esetlegesen elmaradt hatósági, illetve szolgáltatási díjbevételeket, amelyet a szabadalmi elbírálói kapacitás lekötöttsége eredményez.

lehetőségének megteremtése, és így az SZTNH költségeinek a kompenzálására. Erre alapvetően az Innov. tv-nek az adóhatóság díjmentességét kimondó 30/G. §-ának módosítása biztosíthatna alapot, ami elvi szinten többféle módon is történhetne.

Az SZTNH működése céljából szerencsés megoldás lenne, ha a **költségek megtérítése bevételként jelentkezne**, olyan módon, hogy az adóhatóság ezen alaptervekenység körében ellátott szakértői munkáért megfelelő díjazást fizetne. Az Innov. tv. díjmentességet kimondó rendelkezésének egyszerű hatályon kívül helyezésével megnyílna a lehetőség arra, hogy az SZTNH az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendeletben foglaltakkal összhangban¹⁵ a NAV-tól is díjazást kérjen. Ezen kérdéskör esetében azonban alaposabb, további vizsgálat szükséges.

Ez utóbbi megoldás esetén az IM rendelet 1. §-ának (3) bekezdése alapján a szakértő a szakértői díjra vonatkozó igényét – külön-külön díjjegyzékkel – a szakvélemény beterjesztésekor, legkésőbb azonban a szakértő működésének befejezésétől számított tizenöt napon belül köteles a kirendelő szervnél érvényesíteni. A szakértői díjjegyzékben a munkadíjat, költségtérítést és az ezeket terhelő általános forgalmi adó összegét külön kell részletezni. Az évi közel ezer ügyben az ezen eljárásnak történő megfelelés olyan adminisztratív terhet jelentene az SZTNH számára, amely tovább növelné a kérelmek teljesítésének átfutási idejét is. A díjmentesség hatályon kívül helyezése esetén célszerű lenne a kirendelést végző adóhatósággal, illetve a NAV megfelelő illetékes szervével olyan megállapodást kötni, amely alapján a szakértői munka elszámolása egyszerűsítetten, adott esetben akár átalányösszegeken alapulva történhetne. Ennek a meghatározásához az elvégzett önköltségszámítás megfelelő alapot biztosítana.

A fizetendő díj összegét, illetve megfizetésének módját a fentiekől eltérően jogszabályban is lehetne rögzíteni. Ennek hátránya, hogy egy új hatósági díj bevezetése rendszerint hosszas előkészítése igényel, bármilyen módosítása pedig gyakran akadályokba ütközik és átgondolása költségvetési oldalról is jelentős feladatokat jelent.¹⁶

V. Nemzetközi kitekintés

A hazai Minősítési rendszer kialakításakor szempontként felmerült, hogy egy nemzetközi viszonylatban már ismert és számos országban bevezetett intézmény hazai változatát valósítsák meg. Sem a bevezetésekor, sem az Értékelés elkészítésekor nem volt cél valamennyi K+F minősítési rendszer eljárásának teljes körű feldolgozása, azonban folyamatában is javasolt a más, akár referenciaként is szolgáló országok által működtetett K+F minősítési eljárások figyelemmel kísérése, azok tapasztalatainak becsatornázása a hazai rendszerbe.

Az Értékelés keretében három olyan ország minősítési rendszerének rövid bemutatására került sor, melyek viszonyításként szolgálhatnak, és amelyek kapcsán már vagy jelentősebb tapasztalatok halmozódtak fel (így pl. Kanada) vagy amelyek régiós elhelyezkedésük nyomán referencia országgként szolgálhatnak (Ausztria és Horvátország).

¹⁵ A szakértői munka jogi kereteit az Innov. tv., az Art., valamint háttérjogszabályként az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény és a végrehajtásához kapcsolódó rendeleti szintű szabályok határozzák meg. A szakértők díjazása tekintetében főszabályként az IM rendeletben foglaltak az irányadóak.

Amennyiben az SZTNH szakértői közreműködésére nem az adóhatóság ellenőrzési eljárása keretében, hanem akár bíróság, akár más hatóság kirendelése vagy valamely harmadik személy megbízása alapján történik/történne, akkor a díj meghatározására az IM rendelet 1. és 10. §-ait kell alapul venni. Az IM rendelet I. számú melléklete alapján a szakértő tevékenység óradíja ebben az esetben megkezdett óránként 4.000 Ft, ezt egészíti ki egy költségátalány, amely az időarányosan kalkulált díj 35%-a.

¹⁶ Amennyiben az SZTNH nem csupán a NAV, hanem harmadik személyek, így különösen az adóellenőrzési eljárás megindítása előtt az adózók számára is végezne – díjazás ellenében – ilyen utólagos szakértői tevékenységet, az önmagában is csökkenthetné a NAV-tól érkező ügyterhet. A már egyszer megvizsgált ügyekben a revizor feltehetően ritkábban kérne újabb szakvéleményt, végeredményben ezáltal az SZTNH-nál is javulna a térített és nem térített tevékenységek aránya. Ennek lehetőségnek a széleskörű megnyitása természetesen a NAV részére végzett munka díjazásának a bevezetésétől függetlenül is megvalósítható lenne.

V.1. Európai kitekintés

Az osztrák K+F minősítési rendszer rövid áttekintése

A K+F tevékenységek minősítési rendszerének felépítése

Ausztriában az FFG (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft) (angol elnevezésén ARPO - Austrian Research Promotion Organization), egy kormányzati szerv a felelős, amely a megfelelő képzettségű és létszámú szakemberrel 2012. január 1 óta felelős a minősítési eljárás lefolytatásáért. Hasonlóan a magyar szabályozáshoz, az FFG-nek nem feladata a minősítésre benyújtott projekt költségeinek véleményezése, csak a projektek szakmai/technikai tartalmával foglalkozik. A költségek megítélése az illetékes adóhatóság kompetenciájába tartozik.

Amennyiben egy adózó K+F adókedvezményt (ún. tax premium) kíván igénybe venni egy projekt kapcsán, első lépésként szükséges az FFG pozitív véleménye az adott projekt tekintetében. E nélkül nem lehetséges a kedvezmény igénybevétele. A vélemény kikéréséhez egy meghatározott tartalmú formanyomtatvány kitöltése szükséges a projektre vonatkozóan.

Egy évben maximum 20 projekt kapcsán lehetséges adókedvezmény igénybe vétele és ezáltal 20 projekt minősítésére van lehetőség. A projektek iránti minősítéseket egyszerre szükséges megküldeni az FFG részére. A rendszer rugalmasságából adódóan arra azonban van lehetőség, hogy egy tudományterülethez tartozó több projektet egyszerre mutasson be az adózó, ami megfontolható lehet a hazai rendszer kapcsán is. Ennek feltétele, hogy a projektek tárgya közös legyen (pl. biztonságtechnika). Egy projekt/tudományterület esetében a projektek bemutatására maximum 3 000 karakter áll rendelkezésre.

Miután az FFG megkapja az adott projektre/projektekre vonatkozó dokumentációt, azok továbbításra kerülnek egy szakértő részére, aki elvégzi annak vizsgálatát, hogy az adott projekt kapcsán jogosult-e az adózó kedvezmény igénybe vételére. A vizsgálat jellemzően 2-4 hónapig tart. A vizsgálat eredményéről készített jelentést az FFG közvetlenül továbbítja az adóhatóság részére, az adóhatóság hatásköre ugyanis az adókedvezmény igénybe vételének kérdése. Fontos különbség azonban a magyar rendszerhez képest, hogy az FFG véleménye nem bír kötőerővel a hatóság részére, az adóhatóság maga dönt a kedvezmény igénybe vételének lehetőségéről.

A minősítési rendszer díja

A rendszernek nincsen díja az adózó részére.

A minősítési rendszer kihasználtsága és a minősítési rendszer változtatására irányuló törekvések

Tekintettel arra, hogy a rendszer jelenlegi formájában 2012. január 1. óta működik, egyelőre nincsenek változtatási törekvések.

Mivel a rendszer alkalmazása kötelező azon adózók részére, akik K+F tevékenység kapcsán adókedvezményt kívánnak igénybe venni, a rendszer széles körben ismert és használt. A rendszer fő problémája ugyanakkor, hogy az FFG döntése nem kötelező érvényű az adóhatóságra nézve, így vitás kérdés esetén ez az eljárás elhúzódását eredményezheti.

A horvátországi K+F minősítési rendszer rövid áttekintése

A K+F tevékenységek minősítési rendszerének felépítése

A Horvátországban működő, kutatás-fejlesztést végző vállalkozások – a magyarországi gyakorlathoz hasonlóan – K+F tevékenységeikhez kapcsolódóan felmerülő költségeik után adókedvezmény igénybe vételére jogosultak. Az adókedvezményre való jogosultság megállapítása – és ennek keretében az egyes kutatási tevékenységek minősítése – a horvát Tudományos, Oktatási- és Sportügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik.

A horvát minősítési rendszer – a magyarországi rendszerrel ellentétben – nem egy opcionális, a vállalkozások által választható szolgáltatás, hanem a hivatalos adókedvezmény kérelmezési eljárás része, az adókedvezményre történő jogosultság megállapítása érdekében folytatott vizsgálat. Amennyiben egy horvát vállalkozás adókedvezményt kíván igénybe venni, egy kétfázisú

kérelmezési eljárás első lépéseként jelentkezését a fent nevezett minisztérium részére szükséges benyújtania az adókedvezménnyel érintett tevékenység megkezdését megelőző pénzügyi év végéig. A benyújtott jelentkezés tartalmazza a tevékenységek K+F szempontú ismereteseit, az egyes kutatási kategóriákba történő besorolást és a tervezett költségvetést, mindezt a projekt teljes élettartamára vonatkozóan.

A minisztérium a jelentkezések értékelése során minősíti a jelentkezésben ismertetett K+F tartalmat. A minősítés során a vállalkozás által megjelölteket felülbíralva, eltérő besorolást is megállapíthat, adott esetben a teljes projektjavaslatot elutasíthatja. A minisztériumi jóváhagyás hiányában a jelentkezési eljárás második fázisára, azaz az adókedvezmény iránti kérelem benyújtására értelemszerűen nem kerül sor. Az értékelés eredményeképpen a jelentkezésben megjelölt tevékenységek tervezett költségvetése is jóváhagyásra kerül, a végleges költségvetés azonban a ténylegesen felmerülő költségek alapján - a tényleges adókedvezmény iránti kérelem keretében - számítandó. Bár a minisztérium megállapításait az adóhatóság jellemzően nem vonja kétségbe, a jóváhagyás nem köti az adóhatóságot¹⁷, amely szintén lényeges eltérés a hazai minősítési rendszerhez képest. A minisztériumi határozattal szemben fellebbezéssel az adózó nem élhet.

A minősítési rendszer díja

A minisztérium által lefolytatott minősítés az adókedvezmény igénybevételi jogosultságának megállapításához szükséges, kötelező eljárás, amely nem jár díjfizetési kötelezettséggel.

A minősítési rendszer kihasználtsága és a minősítési rendszer változtatására irányuló törekvések

A horvát minősítési rendszer főként a jelentősebb gyártó cégek és az innovatív – túlnyomó részben információs technológiai ágazatban működő – vállalkozások között népszerű: a tavalyi évben a K+F adókedvezmény iránti kérelmet benyújtó vállalkozások száma megközelítőleg 200 volt.

A rendszer jelenlegi legjelentősebb hiányossága, hogy nem biztosít lehetőséget olyan előzetes konzultációra, amelynek keretében az adózó útmutatást kaphatna arra vonatkozóan, hogy a tervezett, esetlegesen adókedvezménnyel érintett tevékenységei K+F-nek minősülnek-e. Az előzetes konzultáció lehetőségét megoldhatatlanná teszi, hogy a minisztériumhoz beérkező projektjavaslatok értékelésére külső, független szakértőket vesznek igénybe, akiknek az elérhetősége titkosított.

A 2013-as év ugyan voltak elképzelések a jelenlegi rendszer módosítására, de egyelőre csak a minősítést végző szervezet változott, a minősítési rendszert érdemben módosító változások nem voltak. A minősítési rendszer változtatására irányuló törekvések részét képezi többek között egy, a magyar rendszerhez hasonló minősítési rendszer bevezetése.

A horvát minősítési rendszerről összességében tehát megállapítható, hogy a kétfázisú kérelmezési folyamatnak köszönhetően megelőzhető, hogy olyan projekt részesüljön K+F adókedvezményben, amely egyébként nem teljesíti az adókedvezményre való jogosultság feltételeit.

¹⁷ Kétség fennállása esetén a lezárt eljárás újranyitható, az elmúlt időszakban erre több bank tekintetében is sor került. A kérelem újbóli vizsgálati eredményének jóváhagyása szintén minisztériumi hatáskör. Az újbóli értékelés az egyes tevékenységek K+F jellegére az eddigi tapasztalatok alapján nem terjed ki, az elszámolható költségek csökkentése azonban elképzelhető.

V.2. Európán kívüli tapasztalatok

A kanadai K+F minősítési rendszer rövid áttekintése

A K+F tevékenységek minősítési rendszerének felépítése

Kanadában a vállalkozások által folytatott kutatás-fejlesztési tevékenységek minősítésére az ún. SR&ED Program (Scientific Research and Experimental Development Program) keretében van lehetőség, e rendszer ugyanakkor több ponton és lényegesen eltér a hazai minősítési rendszertől.

A program keretében a vállalkozások adókedvezmény vagy készpénz-visszatérítés formájában igényelhetnek kormányzati támogatást az általuk Kanadában végzett kutatás-fejlesztési tevékenységeik után, azonban csak abban az esetben, amennyiben az erre vonatkozó kérelmük jóváhagyásra kerül. A tevékenységek K+F jellegét tehát az adókedvezményre való jogosultság céljából vizsgálják, az adókedvezmény iránti kérelmet benyújtó vállalkozás esetében a tevékenységek minősítése tehát automatikus¹⁸. A kérelem benyújtását követően a kérelemmel érintett tevékenységet/projektjavaslatot mind pénzügyi, mind tudományos nézőpontból megvizsgálják. A tudományos vizsgálat eredményeképpen megállapításra kerül, hogy a vállalkozás által megvalósítandó tevékenységek kutatás-fejlesztésnek minősülnek-e. Az e tekintetben meghozott határozat ellen az adózó fellebbezéssel élhet.

Szignifikáns különbség a magyar és a kanadai minősítési rendszer között, hogy a kanadai minősítési rendszer 2014. január 1-től nem terjed ki az egyes kutatási kategóriák arányának meghatározására, ennek megfelelően támogatási szempontból irreleváns, hogy az adózó milyen típusú K+F tevékenységet végez¹⁹.

A rendszer lényeges jellemzője, hogy – amennyiben arra az adózó igényt tart – lehetőség nyílik a hatóságokkal történő előzetes egyeztetésre is, amelynek keretében az adókedvezménnyel érintett tevékenységek K+F jellege minősítésre kerül. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az ezen eljárás keretében született megállapítások nem kötelező erejűek, az adókedvezmény igénybevételére történő jogosultság az előzetes minősítés eredményétől függetlenül bármikor felülvizsgálható.

A minősítési rendszer díja

A hazai minősítési rendszerrel szemben az SR&ED Program keretében elvégzett minősítés nem jár díjfizetési kötelezettséggel, e tekintetben azonban két tényezőt is szükséges figyelembe venni. A hazai minősítési eljárás az adózó által választható opcionális szolgáltatás, míg a kanadai rendszer esetében - amennyiben egy vállalkozás K+F adókedvezményt kíván igénybe venni – a fent említett kockázatelemzés eredményének függvényében a minősítés kötelező. Megjegyzendő továbbá, hogy bár az SR&ED Program keretében végzett minősítési eljárás közvetlenül nem jár díjfizetési kötelezettséggel, a kérelemmel érintett tevékenységek K+F jellegének megfelelő alátámasztása jelentős járulékos költségeket róhat az adózóra.

A minősítési rendszer kihasználtsága és a minősítési rendszer változtatására irányuló törekvések

Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az SR&ED Program egyre nagyobb népszerűségnek örvend, a program keretében benyújtott kérelmek száma és a projektjavaslatok mérete is robbanásszerűen megnőtt. Ez többek között azt is maga után vonja, hogy a kérelmek megfelelő alátámasztása egyre nagyobb energiát igényel az adózó részéről, az alátámasztásul szolgáló dokumentációigény – és ezzel együtt az a kérelmet benyújtók anyagai terhei – is jelentősen megnöttek. Jellemző tendencia továbbá, hogy a benyújtott kérelmek egyre nagyobb számban esnek részletes vizsgálat alá, amely szintén növeli az adminisztratív és anyagi terheket. Mindebből következik, hogy a rendszer változtatására irányuló törekvések is többnyire az adminisztrációs és anyagi terhek csökkentésére irányulnak. Az SR&ED Programról összességében

¹⁸ Megjegyzendő, hogy kérelem benyújtását követően a kérelmet benyújtó vállalkozás vonatkozásában elsőként egy kockázatelemzés kerül lefolytatásra, amelynek eredménye lehet, hogy az adókedvezményre való jogosultság további vizsgálata szükségtelen, azaz a jogosultságot megállapítják.

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az ezt megelőzően még különbséget tettek alap kutatás és kísérleti fejlesztés között, a kutatási kategória függvényében eltérő formanyomtatvány kitöltése szükséges.

megállapítható, hogy bár nagyban hozzájárul a K+F tevékenységet végző kanadai vállalkozások adókedvezményre való jogosultsági feltételeinek objektív és konzisztens értékeléséhez, a program integritásának és ösztönző hatásának biztosítása jelentős kihívást jelent az intézményrendszer számára.

V.3. Figyelembe venni javasolt szempontok

Bár a fenti példákon keresztül bemutatott minősítési gyakorlatok jelentős eltéréseket mutathatnak mind egymástól, mind a hazai gyakorlattól, általánosságban elmondható, hogy ezen országok esetén fő szabály szerint kötelező valamiféle előzetes minősítés lefolytatása és az eljárás díjmentessége. Tekintettel arra, hogy a hazai rendszer használata opcionális, és nem célja, hogy minden hazai megvalósítású K+F projekt vonatkozásában, melynek kapcsán valamilyen ösztönzöt vennének igénybe a vállalkozások, szülessen határozat, nem javasolt a díjmentesség bevezetése sem.

A Deloitte fenti országokban működő szakértői szerint ugyanakkor minden ország gyakorlatát jellemzi egyfajta kommunikáció a minősítést lefolytató szervek és a felhasználók között, amelyen keresztül igyekeznek becsatornázni az összegyűjtött gyakorlati tapasztalatokat. Ezt a konzultációs jelleget – az eddig már kialakult hazai gyakorlatnak megfelelően - a továbbiakban is javasolt működtetni Magyarországon is akár az Útmutató társadalmi konzultációt is becsatornázó jövőbeni módosításain keresztül.



Mellékletek

I. Alkalmazott módszerek

Az ajánlatkérésnek és az ajánlatnak megfelelően az Értékelés elkészítése során három fő kutatási-értékelési módszer alkalmazására került sor.

1. Statisztikai adatok elemzése

Az Értékelés egyik kiindulópontja az SZTNH által az ajánlatkérés mellékleteként, illetve november folyamán több részletben rendelkezésre bocsátott statisztikai adatok tekinthetők a K+F minősítési tevékenységről. A Minősítési rendszer értékelése során azon esetekben, ahol a számszerűsíthető eredmények elemzésére került sor, főként ezeket az adatokat tekintettük kiindulópontnak.

A fentiekén kívül az Értékelés elkészítése során figyelembe vettük az SZTNH és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján elérhető publikus információkat is.

2. Interjúk készítése

A kérelmezők és az intézményrendszer tapasztalatainak, észrevételeinek előzetesen egyeztetett, az interjúalanyra szabott kérdéssor alapján történő összegyűjtésére néhány esetben telefonon, többségében személyesen került sor az ajánlatunkban jelzett körben.

Az interjúalanyok körének és számának meghatározása során az SZTNH-val egyeztetve figyelembe vettük a Minősítési rendszer működésének viszonylag rövid múltját, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által generált ügyek magas arányát, illetve az Értékelés elkészítésének rövid határidejét.

Az interjúalanyok két fő körből kerültek ki. A vállalati megkérdezettek elsősorban az előzetes minősítéssel kapcsolatban fejtették ki véleményüket, míg az intézményi megkérdezettek (így a non-profit szféra képviselői, a pályázati és a K+F adókedvezményekkel foglalkozó intézmények) mind az előzetes, mind az utóminősítés kapcsán fogalmaztak meg észrevételeket. Az interjúk során összegyűjtött tapasztalatok kiegészültek a Deloitte ügyfélkörében szerzett tapasztalatokkal is.

3. Desk research

Az Értékelés elkészítéséhez használt harmadik módszer a szélesebb körben értelmezett „desk research” volt. Ez egyrészt a témához kapcsolódó, már rendelkezésre álló adatok, információk jelen kutatási céloknak megfelelő rendszerezését, újraelemzését foglalta magában, másrészt a jogszabályelemzést és a fentiekben részletezett másik két módszer alapján megszületett megállapításoknak a jogszabályi keretekben történő értelmezését is.

3.1 Jogszabáylelemzés

Az Értékelés előkészítése során elengedhetetlen a kapcsolódó jogszabályi háttér ismerete és feldolgozása²⁰, az alkalmazás során felmerülő problémák feltárása, továbbá ezek összevetése a statisztikai adatok elemzéséből következő megállapításokkal, az interjúk eredményeivel és a nemzetközi kitekintésből szerzett információkkal. A jogszabáylelemzés kapcsán megfogalmazandó javaslatok figyelembe veszik azon módosításokat, melyek az Értékelés elkészítése során javaslat formájában már parlamenti döntéshozatali eljárásba kerültek, azonban a módosítási javaslatoknak csak rövid értékelésére került sor.

3.2 A Deloitte már meglévő magyarországi kutatási eredményeinek elemzése és felhasználása

A desk research keretében támaszkodtunk belső adatbázisainkra és korábbi kutatásaink, illetve részvételünkkel folytatott kutatások során szerzett és felhasználható információkra, melyek összefoglalóit az alábbi dokumentumok tartalmazzák:

- Vállalati K+F Jelentés 2011
- Vállalati K+F Jelentés 2012
- Vállalati K+F Jelentés 2013
- Jelentés a vállalati KFI helyzetéről (2012)²¹.

A fenti dokumentumok részben kvantitatív (kérdőíves), részben kvalitatív (mélyinterjúk) kutatási módszerek eredményei alapján készültek.

3.3 A Deloitte nemzetközi hálózatában elérhető információk felhasználása

A Deloitte nemzetközi hálózatának köszönhetően minden olyan országban rendelkezik releváns szakmai tapasztalatokkal, melyek a hazaihoz hasonló, vagy éppen attól több szempontból is eltérő, azonban elemeiben mintaként is használható minősítési gyakorlatot alkalmaznak. Ezen információk becsatornázására elsősorban az adott országban a területen releváns tanácsadói tapasztalattal rendelkező kollégákkal folytatott telefonos és írásos egyeztetések keretében került sor.

²⁰ A jogszabáylelemzés elsősorban a következő jogszabályokra és dokumentumokra terjedt ki:

- A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény (innovációs törvény)
- Az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás részletes szabályairól szóló 9/2012. (II.1.) Korm. rendelet
- A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése iránti eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 3/2012. (II.1.) KIM rendelet
- A Kutatás-Fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója
- „Minősítési eljárás iránti kérelem” c. űrlap
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
- A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
- Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény
- Az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet

A jogszabáylelemzéshez kapcsolódó feladat továbbá a hazai támogatási rendszer feltárása is.

²¹ A Nemzetgazdasági Minisztériummal, a Központi Statisztikai Hivatallal és a Nemzeti Innovációs Hivatallal közösen.

II. Rövidítések jegyzéke

Ajánlatkérés	Az SZTNH által 2013. szeptember 25-én továbbított „AJÁNLATKÉRÉS „A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítési rendszerének értékelése: a bevezetés tapasztalatai” c. értékelési jelentés elkészítésére” című dokumentum és mellékletei
Art.	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
BME	Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
Deloitte	Deloitte Üzletviteli és Vezetési Tanácsadó Zrt.
Előzetes minősítés	Az Innov. tv. 30/A – 30/C § szerinti eljárás
ELTE	Eötvös Loránd Tudományegyetem
Értékelés	Jelen dokumentum (A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítési rendszerének értékelése: a bevezetés tapasztalatai c. értékelési jelentés)
Folyamatok	Az SZTNH belső eljárásrendjének az ISO minősítésnek megfelelő folyamatai
Formanyomtatvány	A minősítési eljárás iránti kérelem formanyomtatványa
IM rendelet	Az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet
Intézményrendszer	A kutatás-fejlesztési projektekkal kapcsolatban K+F pályázati támogatások vagy K+F adó-, illetve adóalap kedvezmények nyújtásában, illetve ellenőrzésében elsődlegesen részt vevő intézmények (azaz a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, MAG Zrt.)
Innov. tv.	2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról
ISO eljárásrend	A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának az ISO 9001:2008 minőségirányítási és az ISO/IEC 27001:2005 információbiztonság irányítási szabvány követelményeinek megfelelő integrált irányítási rendszere, amely kiterjed a minősítési tevékenység folyamataira is
Kérelmező	Előzetes minősítési kérelmet benyújtó vállalkozás
KFIO	Az SZTNH Kutatás-fejlesztési és Innovációs Osztálya
KKV	Kis- és középvállalat
KSZ	Közreműködő Szervezet (egy adott pályázati kiírás kezeléséért felelős szerv)
K+F	Kutatás-fejlesztés
K+F adóösztonzók	A kutatás-fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó alábbi adó- és járulékkedvezmények: Tao tv. saját tevékenység körében végzett K+F tevékenység közvetlen költségének adóalap-kedvezménye

	a felsőoktatási intézménnyel vagy a Magyar Tudományos Akadémiával kötött megállapodás keretében folytatott K+F tevékenység kedvezménye fejlesztési adókedvezmény K+F beruházási jogcíme
	a helyi iparüzési adó adóalapjának csökkentő tétele (2010. január 1. óta csökkenthető a saját tevékenység körben végzett K+F tevékenység közvetlen költségével)
MAG Zrt.	Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt., közreműködő szerv
Megkérdezettek	Interjúalanyok
Minősítés / Minősítési rendszer	Az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás
Minősítési eljárási díj	Az előzetes minősítés igazgatási szolgáltatási díja
Minősítési Rendelet	9/2012. (II.1.) Korm. rendelet az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás részletes szabályairól
Módszertani Útmutató	A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója (2012. szeptember)
Műszaki terület	Természettudományok, műszaki tudományok, orvostudományok és mezőgazdasági tudományok
NAV vagy adóhatóság	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Nem műszaki terület	Társadalom- és humántudományok
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Projekt adatlap	Vissza nem térítendő pályázatok elnyerése érdekében kitöltendő pályázati formanyomtatvány
Projektgazda	Kérelmezők, illetve az Utóellenőrzés alá esők köre együttesen
SZF	Az SZTNH Szabadalmi Főosztálya
SZTNH	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
Tao tv.	1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról
Utóellenőrzés	A NAV által kezdeményezett utólagos minősítési eljárás, melynek keretében az Art. 95.§-ának (5a) bekezdése szerint megkeresi az SZTNH-t, mint szakértőt

III. Ábrák jegyzéke²²

Ábra1. – Teljes ügyszám.....	8
Ábra 2. – Feldolgozható minősítési kérelem száma.....	9
Ábra 3. – Feldolgozható minősítési kérelem száma a kérelem tárgya szerint.....	16
Ábra 4. – Előminősítések és utóminősítések aránya.....	16

²² Az Ábrák készítéséhez felhasznált statisztikai adatokat az SZTNH bocsátotta a Deloitte rendelkezésére.

A Deloitte név az Egyesült Királyságban "company limited by guarantee" formában alapított Deloitte Touche Tohmatsu Limited társaságra és tagvállalatainak hálózatára utal, melyek mindegyike önálló, egymástól elkülönülő jogi személy. A Deloitte Touche Tohmatsu Limited és tagvállalatai jogi struktúrájának részletes bemutatását a következő link alatt találja: www.deloitte.hu/magunkrol.

A Deloitte számos iparágban nyújt könyvvizsgálati, valamint adó-, üzletviteli, pénzügyi tanácsadási, vállalati kockázati és jogi szolgáltatásokat (ügyfeleinknek együttműködő ügyvédi irodánk, a Deloitte Legal Szarvas, Erdős és Társai Ügyvédi Iroda nyújtja a jogi tanácsadási szolgáltatásokat) állami és magáncégek részére egyaránt. Több mint 150 országban jelen lévő hálózatán keresztül a Deloitte világszínvonalú szakértelemével és minőségi szolgáltatásaival segíti ügyfeleit abban, hogy megfeleljenek az előttük álló üzleti kihívásoknak. A Deloitte mintegy 200 000 szakértője egytől egyig arra törekszik, hogy a kiválóság mércéjévé váljon.

© 2014 Deloitte Magyarország