

padékkiszáradás következtében előálló mozgásának rongáló hatásával, valamint az eseti viharokkal, a szélnyomással, a szél szívó hatásával és az örvényleválással. Általános szabályként szükséges mérlegelni a klímaváltozás anyagfáradásra gyakorolt hatását, valamint azt, hogy az épületek hamarabb tönkremehetnek.

A vidéki települések, háztartások, mező-erdőgazdasági üzemek épületeinél, épületberuházásainál a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást célszerű összekapcsolni az épületek minősítését előíró EU-irányelvek érvényesítésével.

---

*Viktória! Gratulálunk!*

*Viktória! Köszönjük!*

## A decentralizáció hasznáról

---

Horváth Gyula

Szirmai Viktória tudományos portfóliójának markáns eleme a területi különbségek különféle szempontjainak a vizsgálata. Itthon és külföldön ebben a témakörben számos, széles körű elismerést kiváltott kutatási jelentést és tudományos közleményt publikált. A területi differenciák alapos feltárásából származó elméleti eredményeivel szinte azonos teljesítménynek tekinthető az a tudományszervező tevékenység, amely a tudomány fővároson kívüli művelésének eredményességébe vetett hitéből táplálkozik. A regionális tudomány alapjait rakta le Székesfehérváron, az MTA Regionális Kutatások Központjában és a Kodolányi János Főiskolán. A születésnapra készült írással e sikeres munka előtt kívánok tisztelegni annak reményében, hogy a dinamikus és példamutató kutatói aktivitás újabb figyelemre méltó eredményekkel gazdagítja a regionális tudományt.

## MAGYARORSZÁG ELSIVATAGOSODÁSA

Az ország ketté- vagy több részre szakadásáról értekezni ma a politikai és az értelmiségi közbeszéd időszerű témája. A megosztottság nemcsak politikai fogalom, hanem a hétköznapi élet velejárója is. Gyakran beszélünk olyan ellentétpárokról, amelyek nem csupán az ország egészére érvényesek, hanem annak egy-egy térségére is vonatkoztathatók. Falu és város, elmaradott térség és dinamikusan fejlődő terület, főváros és vidék olyan ellentétes kategóriák, amelyek kedvezőtlen hatásait a társadalompolitikának figyelembe kell vennie. A modern állam alapvető funkciói közé tartozik a területi különbségek mérséklése, az esélyegyenlőség megteremtése az ország különböző térségei között. A tervgazdaság

fennkölt politikai eszméi közül a közmegegyezés éppen a körülbontakozott ki, hogy a megtermelt javak elosztása az ország különböző pontjai között egyenletes legyen. Ez a cél azonban soha nem teljesült az államszocializmus időszakában. Hiába hirdettek ambiciózus iparosítási, közlekedési vagy lakásgazdálkodási programokat az akkori kormányok, az életkörülményekben megmutató különbségek fennmaradtak, a rendszerváltozás után pedig tovább növekedtek.

A megtermelt jövedelem egy főre jutó értéke ma az ország régiói között jelentős eltéréseket mutat. Budapest mutatója nemcsak több mint háromszorosát teszi ki az ország legelmaradottabb megyéinek – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt, e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. Az 1995-ben Budapest egy főre jutó GDP-je az országos átlagot 80 százalékkal haladta meg, 2011-ben már 122 százalékkal. Ilyen eltérések Európa nyugati felén két-három évtizeddel ezelőtt mutatkoztak.

Az 1940-es évek végén *Jean-François Gravier* francia geográfus professzor nagy hatású könyvet jelentetett meg „Párizs és a francia sivatag” címmel. A francia regionalizmus és decentralizáció egyik szellemi atyja azt tette egyértelművé, hogy az ország globális fejlődése a fővárosra összpontosuló fejlesztések nyomán nem lehet hatékony, a nemzetgazdaság versenyképességének kulcsa a régiók és a regionális központok felemelkedése, a háború okozta károk helyreállításának megtervezésében nem csupán a korábbi állapotok visszaállítását, hanem a korábbi térszerkezetben megmutató hiányosságok korrekcióját is tekintetbe kell venni. A fővároson kívüli területek fejlesztése érdekében kibontakozott politikai, gazdasági és civil mozgalmak hosszas küzdelmeit siker koronázta, mára csökkentek a francia régiók és a főváros közötti teljesítménykülönbségek. A vidéki francia nagyvárosok funkcionálisan gazdagodtak, az ország közigazgatásában lényeges átalakulás játszódott le, csökkent a központi hatalom befolyása, megerősödtek a helyi és a regionális autonómiák.

A magyar főváros ellenpontozásának igényét a szellemi elit hazai képviselői is számtalanszor megfogalmazták. A Trianon utáni új Magyarország gyenge területi szerkezetének fejlesztése és a politikai kohézió megfelelő szintjét biztosítani képes közigazgatás kialakítása az 1920-as évek második felében került először a viták keresztútjába. A centralizációs és a decentralizációs megoldások

súlyáról, az ún. „szétpontosítás” társadalmi előfeltételeiről leginkább jogtudósok és közigazgatási szakemberek polemizáltak egymással, a gazdaság és a társadalomirányítás más szféráinak szereplői elvétele nyilvánították véleményét. Ritka kivételnek számított az akkori kultuszminiszter, *Klebsberg Kunó* következetesen képviselt álláspontja a Budapesten kívüli szellemi centrumok fejlesztéséről. A 20. század állami politikájának kritikájaként álljanak itt 1927. szeptember 15-én a Pesti Naplóban írott sorai: „Budapest a lágymányosi pocsolya az utolsó nagy szabad tér, tehát vagy lesz ott egyetemi város, vagy külföldi példák után indulva számolnunk kell azzal az eshetőséggel, hogy tudományos életünk súlypontját Szegedre és Debrecenbe kell áthelyeznünk. Ez a két nagy alföldi város nemcsak telket adott az egyetemi építkezésekhez, hanem ötven százalékkal járul hozzá magukhoz az építési költségekhez is... Csak éppen Budapestnek jusson ki minden állami intézet és építkezés ingyen? Ezt a rendszert az osztó igazságra való tekintettel nem lehet tovább fenntartani!”

A tágan értelmezett magyar gazdaság területi szerkezete ma egyáltalán nem alkalmas arra, hogy a posztindusztriális korszak és az európai integráció versenykövetelményeinek eleget tegyen. A 20. századi decentralizációs elgondolások, koncepciók, politikai jelszavak sorra kudarcot vallottak. Az előrelépés akadályát szinte minden decentralizációs nekirugaszkodás időszakában a központi hatalom (és az ágazati irányítás) – törvényszerűnek is tekinthető – ellenállása és az ország területi közigazgatási rendszerének történetileg determinált provinciális magatartásformája együttesen építette ki.

Hiába fogalmazták meg a különböző dokumentumok az 1920-as évek végétől napjainkig a nagyvárosi centrumok (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) régióképző funkcióinak fontosságát, a rövid távú eredményekben érdekelt politikai elitek minden korszakban megakadályozták, hogy saját székvárosukon kívül kialakulhasson az a kritikus tömeg, amely – sok feltétel kedvező egybeesésének bekövetkezése esetén – kényszerítő erő lehetett volna a hatalom decentralizációjára. Ma is számtalan példát sorolhatnánk arra, hogy a megyeszékhelyek tényleges vagy látszólagos dinamizmusát nem a regionalizmus jövőbeli érdekei, a magyar nagyvárosi hálózat európai városversenyre való felkészítése, hanem politikai akarat által motivált döntések idézik elő. *Klebsberg Kunó* háromnegyed évszázaddal ezelőtti dilemmája mára nem vé-

letlenül úgy oldódott meg, hogy a lágymányosi pocsolya helyén egyetemi tömbök és kutatóközpontok sorakoznak Budapesten. A vidéki szellemi centrumokban pedig sokkal csekélyebb források elnyerése miatt kényszerítettek formális integrációra felsőoktatási intézményeket. A magyar felsőoktatás és kutatás jelenlegi területi szerkezetében hiú ábránd a tudásalapú regionális fejlődés jövőjéről értekezünk. A nagy egyetemi központok súlya nem megfelelő az új típusú feladatok megoldására. A fővárost követő négy egyetemi centrumban a hallgatóknak csupán egynegyede található, a hozzánk hasonló népességű nyugat-európai országokban pedig fele-harmada. A provincializmus táplálta szétforgácsoltság és a centralizációból adódó „vízfűjűség” káros jelenségei együtt vannak jelen az országban.

Hosszan sorolhatnánk Budapest túlsúlyának egyéb kedvezőtlen következményeit. Vegyük csupán a Ferihegyi repülőtér példáját. Ha az ország egyetlen közforgalmú repülőtere mellett az országban 4-5 regionális repülőtér is működne, a zsúfoltság mérséklődne, a fővárosra nehezedő forgalmi nyomás enyhülhetne. A vidéki nagyvárosokban létrejövő több száz új munkahelyről és az ott élők lényeges időmegtakarításáról nem is beszélve. A környező országok a légi közlekedés fejlesztésében egyértelműen versenyelőnyre tettek szert. Kassa, Kolozsvár, Temesvár, Marosvásárhely – nem beszélve az osztrák tartományi székhelyekről – repülőterei a gazdasági fejlődés kulcselemeinek tekinthetők. A magyar határ melletti, kelet-szlovákiai, 1100 lakosú Kenyhec község 3000 főt foglalkoztató modern ipari parkja – többek között – a kassai repülőtér közelségének köszönheti népszerűségét a külföldi befektetői körökben.

Budapest és az európai fővárosok funkcionális gazdagsága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosainkat és a nyugat-európai regionális központokat összehasonlítva. Régióközpontjainkban gyengék az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőterek, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományos-technológiai parkjaik, országos vagy nemzetközi funkciókat is csak elvétve találhatunk (Horváth, 2007). Az elmúlt években lezajlott átszervezések a korábbi, sokszor több évtizedes fejlődés nyomán kialakult regionális funkciók felszámolását jelentették, ami értelmiségi munkahelyek ezreinek megszűnését jelentette egy-egy városban.

## DECENTRALIZÁCIÓS REMÉNYEK ÉS FÉLELMEK

A 2007–2013 közötti első teljes európai uniós programozási időszakban Magyarországnak azt kellett volna bizonyítania, hogy a régiók intézményei alkalmasak a strukturális támogatások hatékony, az európai kohéziót is erősítő felhasználására. Nemzeti érdek is volt, hogy 2007-től Magyarországon regionális operatív programok szerveződjenek. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem volt elképzelhető ugyanis a kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Nyilvánvaló volt, ha a nagy mennyiségű uniós forrásokat a meglévő szerkezetben használjuk fel, a régiók közötti markáns különbségek mérséklése nem képzelhető el, az ország esetleg erősödő gazdasági teljesítményétől függetlenül az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozottak lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika kínálta akkor a hatékony és EU-konform megoldást Magyarországnak. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára lett volna szükség. A 2000-es évtizedben az intézkedések zöme az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta, a régiók saját politikájára lehetőséget adó törvényi szabályozás és a régiók működésének finanszírozása lehetett volna a következő nagy lépés.

A sajátos magyar politikai helyzet következtében a kormányzati politikák – függetlenül attól, hogy törvény szabályozza a területfejlesztést – nem sokat tettek azért, hogy alkalmazzák a Nyugat-Európában sikeresnek bizonyult decentralizációs eszközöket. Sem az első, sem a második nemzeti fejlesztési terv nem kezdeményezett átütő változásokat, noha voltak kísérletek a decentralizáció intézményesítésének kiszélesítésére. A tervek ugyan az ország térszerkezetének korszerűsítését, a nemzeti versenyképesség növelését célozták meg, a meghatározó döntések azonban elmaradtak. A kormányzati fejlesztési filozófia európaisága vallott kudarcot azáltal, hogy nem lettek a régióknak önálló operatív programjaik, nem létesültek kutatóintézetek vidéki egyetemi központjainkban, nem szerveződhetek meg vidéken csúcstechnológiai képzést nyújtó egyetemi bázisok, nem épültek regionális repülőterek, nem fejlődhetett a vidéki műszaki képzés, nem talál ma kvalifikált munkahelyet régiójában a több ezer nem Budapesten végzett diplomás. Az évszázados gyakorlat nem változott meg, a fővároson kívüli ország „elsivatagosodása” egyre kiterjedtebb méreteket ölt, ami a jövőben pusztító hatással lehet a szigetsze-

rúen kiemelkedő oázisokra is. E hagyományos gondolkodásnak pedig az egész ország látja kárát.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a többszintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

A magyarországi regionalizmus fejlődéstörténetében a politikai érvek mellett a gazdaság és a társadalmi szereplők érkei is nyomom követhetők. A tervgazdaság késői időszakában az optimális piacméret kialakítása – korlátozott formában – már szerepet játszott a területfejlesztési politika alakításában. A nagyvállalatok leányvállalataik megszervezésében területi szempontokat is érvényesítettek. A telephelyek térbeli közelsége azonban nem jelentette a gyáregységek közötti hatékony kooperációt, a vállalati döntések decentralizálását. Emiatt az egyes térségek belső gazdasági kohéziója sem erősödhetett meg. A gazdaság szervezésében a vertikális irányítási elemek domináltak.

A térbeli szempontok gazdaságban való érvényesülésének a lehetőségei az 1980-as évtized közepén külső, országhatáron túli változások nyomán is bővültek. Az 1970-es évek végén az Európai Unió tagállamaiban a határokon átnyúló együttműködések szervezésének korszaka kezdődött. Az interregionális kapcsolatok intézményesülésének egyik jelentős közép-európai szerveződése lett az 1977-ben olasz kezdeményezésre alakult Alpok–Adria Munkaközösség. Az alapító olasz, német és osztrák régiók a kelet-európai gazdasággal való együttműködés lehetőségeit is ki kívánták aknázni. Kelet-Európában először Magyarország közigazgatási egységei lettek a munkaközösség tagjai. A szervezet munkabizottságaiban való részvétel bővítette a rendszerváltozás előtt álló magyar megyei tisztségviselők nemzetközi tapasztalatait. A rendszerváltozás kezdetén a magyar megyék képviselői abban reménykedtek, hogy a demokratikus kormányzás egyben a külpolitikai és külgazdasági jogosítványok decentralizálását is jelenti. Ez az elképzelés motiválta egyébként az ország nyugati térségeiben működő gazdasági sze-

replők gondolkodását is. Sajnos a magyar politikai rendszerben lezajlott változások nem támogatták a paradiplomácia intézményesülésének célkitűzéseit. Annak ellenére, hogy Magyarország aktív szerepet játszik a határ menti kooperációk szervezésében (2006-ban 18 határ menti együttműködési szervezetet jegyeztek), gazdasági fejlesztő hatásaik szinte alig látszanak.

Nem történt lényeges előrehaladás a közigazgatás regionalizálásában sem. Noha a rendszerváltozás után a parlamenti pártok választási programjaikban a regionalizmus, a magyar államberendezkedés decentralizálása mellett kötelezték el magukat, kormányzati pozícióban e célkitűzésekről – politikai érdekeik miatt – megfeledkeztek. Lényeges formai változásokra 2006-ban került sor, amikor a szocialista-liberális kormány a parlament elé terjesztette a közigazgatási régiók létrehozásáról szóló törvénytervezetet. Az ellenzék azonban ezt nem támogatta, s mivel e törvény kétharmados támogatottságot igényelt volna, nem léphetett hatályba (Pálné, 2009, 2011).

A regionális közigazgatással szembeni politikai ellenérvek jobbra a lakosság ellátásában bekövetkező kedvezőtlen változásokra hivatkoznak. A regionalizmus ellenzői szerint egy új közigazgatási szint eltávolodást jelentene a lakosságtól, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés nehezebbé válna. A regionalizmussal szembeni ellenérvek sorában fontos helyet foglal el a lokális demokrácia meggyengülése miatti félelem. A régiók ellenzői a helyi önállóság korlátozására, a települési önkormányzatok pénzügyi feltételeinek romlására számítanak. A régiókkal szembeni ellenérvek alkalmanként euroszeptikus színezetet is mutatnak, a régiók kialakításának szükségességét populisták csoportok kizárólag az Európai Bizottság által támasztott, kötelezően teljesítendő formai szempontnak tekintik. És végül a jelenlegi kormányzati ciklusban a korábbi időszak kísérleteinek a tagadása szolgáltatja a régiókkal szembeni ellenszenv ideológiai motívumait. Természetesen ezek a pusztán politikai megfontolások alapján képviselt, leegyszerűsített felfogások hamisak, hisz a regionális közigazgatás kialakításával párhuzamosan a helyi közszolgáltatások minőségének is erősödnie kell, ez utóbbi szolgálja a lakosság életkörülményeinek javítását. Nem beszélve arról, hogy a ma már kevésbé hatékony unitárius államberendezkedés decentralizálttá alakítása a központi kormányok kompetenciájának régiókra történő folyamatos átruházását jelenti Európa sok országában.

## SZUBSZIDIARITÁS ELVBEN ÉS GYAKORLATBAN

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az állam működése szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták (Colombo, 2012; Dente, 2011; Loughlin, 2000; Rodden, 2004). Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatai között is átrendeződéseket hajtottak végre. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalomirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal, és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Magyarország akkor lehet sikeres, ha ezekre a követelményekre tekintettel alakítja intézményrendszerét.

Régiók akkor lesznek Magyarországon, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik ezt. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a magyar gazdaság ütőképességének a mércéje is egyben. A régiók intézményesítésének újabb nyitánya tőlük függ.

A területi fejlődést befolyásoló tényezők változása a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását követeli meg Európa-szerte. Az európai térfejlődés hosszú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem – többek között – a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudásintenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

A többpólusú regionális fejlődés igénye a transzformációs országok hatalmi berendezkedését is átalakítja. A hatalmi berendez-

kedés szubnacionális szintje, a régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. Az innovatív fejlődés színtereivé a régiók válnak, az innovációkat kibocsátó alapintézmények regionális beágyazottsága erős lesz. Decentralizáció nélkül a lisszaboni kritériumok nem teljesíthetők Európa unitárius berendezkedésű államaiban, így Magyarországon sem.

Nagy figyelem kíséri Magyarországon a Vajdaság és a Székelyföld autonómatörekvéseit. Joggal szeretnénk, hogy a regionális identitás ezekben a térségekben erősödjön, az itt élők – nemcsak magyarok – maguk dönthessenek sorsuk alakulásáról. Nem kétséges, hogy például a Vajdaság új statútum törvénye – minden jogos bíráló ellenére – ma Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a modern regionalizmus eszmeiségét szinte egyedüli módon testesíti meg. Ebben a régióban működik csak regionális alapokon nyugvó törvényhozás, itt vannak jól kidolgozott szervezeti rendszerben tevékenykedő államigazgatási szervek. Miről folyt a vita a Vajdaságban és a szerb parlamentben? Arról, hogy mi legyen az a másfél száz jogosítvány, amelyet a belgrádi politikai elitnek át kell adnia a vajdasági döntéshozóknak. A vajdasági kutatási-fejlesztési titkárság (tartományi minisztérium) például ma olyan fejlesztési stratégiával rendelkezik, amelyről a magyar régióknak elképzeléseik sincsenek. A kedvező tapasztalat említése persze csupán elvi és formai jelentőségű, hiszen e funkciókhoz erőforrások nem társulnak, a fiskális regionalizmus ismérvei nincsenek jelen a szerb kormány Vajdaság-politikájában. Magyarországon azonban ma még olyan regionális intézmény sincs, amely képes lenne a különböző távú elképzelések megfogalmazására és az érdekek artikulálására és egyeztetésére.

Jogos-e a határon túli magyar közösségek fejlődési szabadságának garanciáit számon kérni kormányaikon? Természetesen igen, hiszen az önazonosság kinyilvánítása és fejlesztése egyetemes emberi jog. Ugyanakkor számtalanszor szembetalálkozik kutató, politikus és még az átlagember is azzal a kérdéssel, hogy Magyarország milyen példát mutat szomszédainak a területi önállóság, a fejlesztési autonómia intézményesítésében.

Valószínű, hogy e hiányosságoknak a gyökereit egyrészt a magyar politikai gondolkodás centralizációs hagyományában, más-

részt a provinciális felfogásmódban kell keresni. E két nézetrendszer egymással párhuzamosan haladt, és nem ritkán erősítette is egymást Magyarországon.

## OÁZISOK ÉS SIVATAGOK A KUTATÁSI TÉRKÉPEN

Európa csökkenő világgazdasági befolyásának egyik oka a kutatási kapacitások és a humán erőforrások fejlettségének szemmel látható elmaradása a versenytárs Amerikai Egyesült Államok mutatóitól. E hiányosságok felszámolásának programját fogalmazta meg az Európai Unió lisszaboni stratégiája.

Európa jövőbeli fejlődésének kulcsa, hogy a növekedési tényezők hogyan helyezkednek el a kontinens különböző régióiban. A kontinens versenyképességben megmutatkozó lemaradásának egyik összetevője a K+F nagymértékű területi differenciáltsága. Ma Európa versenyképességét általában is kedvezőtlenül befolyásolja a gyenge térségi kohézió, a modern térformáló erők túlzott térbeli koncentrációja. A magas hozzáadott értéket előállító tevékenységek Európában a London–Párizs–Milánó–Berlin–Amsterdam ötszög területére összpontosulnak. Az innovatív iparágak területi elhelyezkedése még a legfejlettebb uniós tagországokban sem egyenletes, a nemzeti centrumtérsegek súlya meghatározó mind a K+F kapacitásokban, mind pedig a csúcstechnológiai ágazatokban és a fejlett szolgáltatásokban. A kelet-közép-európai országokban sem különb a helyzet, sőt a rendszerváltozást követően a koncentráció mértéke erőteljesebb lett.

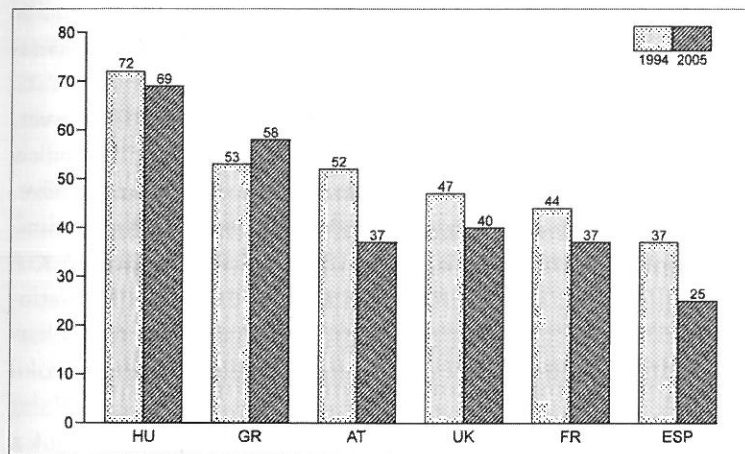
A túlzott szellemi polarizáció hátráltatja a területi kohézió erősödését, a gazdasági elmaradottság mérséklését szolgáló gazdaságfejlesztési stratégiákban a K+F dekoncentrációjának jelentős szerepet kell kapnia. A nemzeti fejlesztési tervek operatív programjai ma még nem erre mutatnak. A lisszaboni kritériumok között a kutatás-fejlesztés erősítése jelentős hangsúlyt kapott. Ugyanakkor kevés szó esik arról, hogy a szellemi potenciál, a K+F kapacitások és a tudásintenzív ágazatok regionális megoszlása egyenetlen, az európai régiók nagy részében az innovatív fejlődés feltételei ma még nincsenek jelen. A tudomány és a fejlesztés erőteljesen differenciált térbeli elrendeződésének tulajdonítható a tervezett lisszaboni mutatók teljesítésében megmutatkozó kudarc egyik oka.

A kutatási szervezetek ágazati átalakulását egyetlen kelet-európai országban sem kísérte a regionális szerkezet kedvező változása. A kutatóhelyek területi szerkezetére jellemző, korábbi erőteljes fővárosi koncentráció fennmaradt. Az 1990-es évtizedben sok országban a K+F területi szerkezetében változások játszódtak le. A centrumtérsegek súlya több országban mérséklődött. A decentralizáció jelentős eredményei a hatalmi berendezkedésükben nem centralizált (regionalizált és föderalizált) országokban figyelhetők meg. Ausztriában Bécs súlya 15 százalékponttal, Spanyolországban Madrid pozíciója 12 százalékponttal mérséklődött. Az unitárius berendezkedésű Magyarországon a csökkenés mértéke csekély, a görög Attikai régió növelte részesedését az ország kutatási-fejlesztési ráfordításában (1. ábra).

A kelet-európai országokban a kutatás és a tudomány fellegrárai a fővárosok és régióik. A fővárosi régió súlya Bulgáriában a legmagasabb, az ország kutatási potenciáljának négyötöd része Szófiában és régiójában összpontosul. A magyar kutatási ráfordítások kétharmada Közép-Magyarországra jut. Csehország, Lengyelország és Szlovákia kutatási kapacitásai mutatnak némileg kedvezőbb területi képet, ezekben az országokban a fővárosi régiók súlya nem éri el az 50 százalékos részesedést.

A kelet-közép-európai centrumtérsegek fontosabb K+F mutatói nem érik el az európai uniós átlagokat. A hat ország 49 NUTS

1. ÁBRA: A centrumtérsegek részesedése a K+F ráfordításból, 1994–2005, százalék



FORRÁS: Europe in Figures. Eurostat Yearbook, 2003, 2008 alapján a szerző szerkesztése

2-es régiójából mindössze két cseh régióban haladja meg a K+F GDP-aránya az Európai Unió átlagát, nyolc régióban 1–1,9 százalék között van, 39 régióban viszont nem éri el az egy százalékot, ezek közül 20 régió mutatója 0,3 százalék alatt van.

Hasonló képet kapunk, ha a K+F egyes ágazatainak a regionális megoszlását vizsgáljuk. A vállalati finanszírozású kutatás-fejlesztés mutatja a legerősebb területi koncentrációt az országok többségében. Ha egy külföldi vegyesvállalat kutatási-fejlesztési egységet telepített Kelet-Európába, akkor annak szinte kizárólagos célpontja egy főváros lett.

A K+F intézmények területi szerkezetének konzerválódásában a tudományos és felsőoktatási irányítás főváros centrikus értékrendszerén kívül a gazdaságfejlesztés hagyományos felfogásának érvényesülése is szerepet játszott. A magyar regionális tudomány már az 1980-as évtizedben felhívta a figyelmet a felsőoktatás, az alap- és alkalmazotti kutatás és a gazdaság aszimmetrikus elhelyezkedéséből adódó növekedési problémákra (Enyedi, 1987). A gazdaság modernizálásának már akkor is akadálya volt, hogy a vidéki K+F-centrumok az ország kevésbé fejlett régióiban helyezkedtek el, miközben az iparosodott térségekben (Észak-Dunántúlon, Észak-Magyarországon) gyenge kutatási kapacitások épültek ki. Ez az ellentmondás a piacgazdaság elmúlt évtizedében sem mérséklődött. A változatlan részaránytalanság nyomán alakulhatott ki az a jelenség – amire Európa-szerte nincsen példa –, hogy a második legnagyobb nemzeti kutatási centrum – Debrecen – az ország legelmaradottabb térségében található. Az európai fejlődési trenddel ellentétes helyzetet a különböző gazdasági szférák merev elkülönülésének, társadalomirányítási hiányosságoknak és fejlesztéspolitikai hibáknak a következménye.

Nem találunk Magyarországon olyan államigazgatási szervet, amely tisztában lenne az egyes régiók kutatási adottságainak a helyzetével, a fejlesztések lehetséges irányairól nem is beszélve. A regionális innovációs ügynökségek formálisan bizonyos minimális uniós követelményeket ugyan teljesítenek, ám átfogó K+F stratégia kidolgozására és menedzselésére teljesen alkalmatlanok. Kétséges tehát, hogy milyen módon kíván az ország a liszaboni követelményeknek eleget tenni. Hosszan lehetne sorolni azoknak a kérdéseknek a sorát, amelyekre mihamarabb választ kellene adnunk, de nem tudjuk, hogy mely intézménytől várjuk a megoldást.

Ha a tudásalapú gazdaságot tekintjük Magyarország modernizációjában és versenyképességében kiindulópontnak, akkor arról is gondoskodni kell, hogy a tudás regionális „termelése, megoszlása” a jelenleginél sokkal arányosabb legyen. Magyarország előtt ugyanis nem csupán növekedési, modernizációs feladatok állnak, hanem ezzel szoros összefüggésben szükséges a regionális különbségek mérséklése, a területi kohézió erősítése.

Magyarországon ma a K+F szerkezete egyoldalú területi koncentrációt mutat, nincs olyan EU-tagállam, ahol ilyen magas, két-harmados arányban egyetlen régióban összpontosulnának az innovációs erőforrások. Miközben a tagországok többségében, tudatosan alkalmazott regionális és tudománypolitika következtében, decentralizációs folyamatok zajlanak, Magyarországon a területi arányok évtizedek óta mozdulatlanok.

Magyarország nem lehet sikeres, ha régióinak többsége stagnál. A tudomány decentralizációja nem öncél, hanem a regionális felzárkózás alapvető záloga. Ennek érdekében a felsőoktatási, az akadémiai, valamint az egyéb intézményi keretekben zajló kutatások személyi és infrastrukturális feltételeinek regionális különbségeit csökkentő fejlesztéseket önálló intézkedésekkel, a regionális operatív programok részeként kellene támogatni.

A tudomány decentralizálását Magyarországon legkorábban a Magyar Tudományos Akadémia kezdeményezte, az 1970-es évek legelején területi bizottságokat hozott létre. A területfejlesztésben ezek az intézmények fontos szerepet játszottak. A térségfejlesztésben tudásközpontokként is működtek. A 2011-ben elkezdődött akadémia reformmal ennek az ellenkezője történt, a területi bizottságok kutatásszervezési és tudástranszfer-szerepe a centralizáció következtében a minimálisra zsugorodott. A reform során célszerű lett volna figyelembe venni az intézményhálózat regionális fejlesztésének szempontjait, kezdeményezni a meglévő intézmények fejlesztését, új vidéki intézmények alapítását. Ennek is az ellenkezője történt: a vidéki intézetek budapesti irányítású kutatóközpontok fennhatósága alá kerültek (ha formálisan a központ vidéken is maradt, e funkció nem több egyszerű postafiók-szerepkörnél). A Budapesten kívüli országrészek ezzel, illetve a felsőoktatási intézményeket elbizonytalanító intézkedések következtében jelentősen veszítettek modernizációs erejükből.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A gazdasági fejlődés, a regionális átalakulás és a hatalmi szerkezet modernizálódása közti összekötő kapocs a 20. század második felében Európában a decentralizáció volt. A decentralizáció lett az Európai Unió regionális és kohéziós politikájának egyik meghatározó alapelve is. A hatalommegosztás megnyilvánulási formája, a regionalizmus a globalizált gazdaság és a helyi adottságok optimális kombinációjával új fejlődési erőforrásokat hívott életre, a politikai-közjogi régió a modernizáció egyik motorjává vált. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezet korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudásintenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

A kormányzás minősége, az intézmények működésének színvonala jelentős hatást gyakorol a gazdaság növekedési kilátásaira. A gazdag szakirodalmi források alapján bizonyítható, hogy egy ország irányítási problémái számos szempontból akadályozzák a gazdaság fejlődését. Ezért elengedhetetlen, hogy megfelelő intézményrendszer épüljön ki. A nem unitárius berendezkedésű fejlett európai demokráciákban a decentralizáció előtérbe kerülése elősegítette, hogy a szubnacionális szinten jelentős mozgástér jöjjön létre, amelyet az egyes régiók saját elképzeléseik alapján tudnak megfelelő közpolitikai berendezkedéssel, programokkal és akár filozófiával kitölteni. Ma már bizonyos, hogy a decentralizációnak vannak olyan előnyei, amelyek politikai csődhelyzet esetén kiutat mutathatnak egy-egy régió fejlődésében. A jövőbeli területpolitika ethoszának alapja Európában a szubszidiaritás és decentralizáció lesz.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- COLOMBO, A. (ed.) (2012): *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. Palgrave Macmillan, New York.
- DENTE, B. (2011): *Le decisioni di policy*. Il Mulino, Bologna.
- ENYEDI GY. (1987): Szellemi megújulás – a tudomány terjedése Magyarországon. – *Társadalomtudományi Közlemények*, 4. szám, pp. 506–511.
- GRAVIER, J-F. (1972): *Paris and the French Desert*. Flammarion, Paris. (Az 1947-ben megjelent mű második kiadása.)
- HORVÁTH GY. (2007): Régióközpontok Európában. – *Magyar Tudomány*, 6. szám, pp. 704–720.
- KLEBELSBERG K. (1928): Budapest, Szeged és Debrecen, mint tudományos székvárosok. In: Klebelsberg K.: *Neonacionalizmus*. Atheneum Irodalmi és Nyomdaipari Rt., Budapest, pp. 71–76.
- LOUGHLIN, J. (2000): Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe. – *Regional and Federal Studies*, 2., pp. 10–34.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég, Budapest.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2011): A területi decentralizáció dilemmái. In: Bakucz M. – Mezei C. (szerk.): *Agrárátalakulás, környezeti változások és regionális fejlődés: Tanulmányok Buday-Sántha Attila 70. születésnapjára*. PTE Közgazdaságtudományi Kar, Pécs, pp. 469–480.
- RODDEN, J. (2004): Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. – *Comparative Politics*, 4., pp. 481–500.