

Horváth Gyula

Az új regionális fejlődési paradigma két eleme Kelet-Közép-Európában: intézményi decentralizáció és kutatás-fejlesztés

Bevezetés

A kelet- és a közép-európai országok ketté- vagy több részre szakadásáról értekezni ma a politikai és az értelmiségi közbeszéd gyakori 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 vonatkozhatnak. 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.

Térbeli különbségeket az egyes történelmi korszakokban a gazdaság, a szellemi szféra és az infrastruktúra különböző ágazatai idéztek elő. Más és más tényezők alakították az ipari társadalom és a posztindusztriális korszak tereit, változó szerepük volt a településhálózat különböző elemeinek a nagy társadalmi innovációk befogadásában.

A tervgazdaságok fennkölt politikai eszméi közül a közmegegyezés egyik tárgya az volt, 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, képzési vagy lakásgazdálkodási programokat az akkori kormányok, az életkörülményekben megmutatkozó különbségek csak lassan mérséklődtek, a rendszerváltozás után pedig további növekedésnek indultak.

A 21. század elejének területi fejlődése új paradigma szerint alakul. A 2008. évi válságot követően a versenyképesség és a fenntarthatóság követelményei még erőteljesebb hangsúlyt kaptak. E változások hatással vannak a társadalomirányítás szervezeti rendszerére éppúgy, mint a fejlődési hajtóerők differenciálódására.

A dolgozatban az új regionális fejlődési paradigma két, egymással összekapcsolódó, sok vitát kiváltó és félreértésekre is okot adó elemét, az intézmények decentralizációját és a kutatásfejlesztést vizsgálom területi összefüggéseiben, a kelet-közép-európai országokban. A volt szocialista országok versenyhátránya az intézményi felkészültségben, illetve az innováció és a K+F tekintetében is megmutatkozik.

Horváth Gyula (1951) – az MTA doktora, tudományos tanácsadó, egyetemi tanár, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara, Pécs, horvath@rkk.hu

A dolgozat az *Új térformáló erők és fejlődési pályák Kelet-Európában a XXI. század elején* című OTKA-kutatás (témazám: 104985) keretében készült.

Kohézió helyett szétszakadás

A megtermelt jövedelem egy főre jutó értékeiben a kelet-közép-európai országok régiói között jelentős eltérések tapasztalhatók. A fővárosok mutatói nemcsak két-háromszorosát teszik ki a legelmaradottabb régiókénak – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt, e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. 2000-ben például Budapest egy főre jutó GDP-je az országos átlagot 100 százalékkal haladta meg, 2011-ben már 122 százalékkal, Bukarest hasonló mutatói 138, illetve 178 százalék. A legfejlettebb és a legelmaradottabb megyék közti különbségek 2000 és 2011 között Magyarországon kétszeresről 2,2-szeresre, Romániában 2,4-szeresről 2,7-szeresre, Bulgáriában 1,7-szeresről 2,3-szeresre növekedtek. Ilyen eltérések Európa nyugati felén három-négy évtizeddel ezelőtt voltak megfigyelhetők. Nyilvánvaló, hogy illúzió volt a területi különbségek mérséklődését várni a piacgazdaságra való áttérés első évtizedében. A második évtizedben is növekvő egyenlőtlenségek azonban már állam- és társadalomszervezési hiányosságokra utalnak.

A gazdasági teljesítőképesség alakulásához hasonló trendeket jeleznek az Európai Unió regionális versenyképességi jelentései is.¹ Az intézményi, infrastrukturális, társadalmi, szellemi és innovációs mutatókból képzett versenyképességi index alapján készült, 262 régióból álló európai rangsor legvégén összpontosan a kelet-közép-európai régiók döntő többsége, az ötven régióból az utolsó negyedben 28 található (1. táblázat). Az egyes országok legfejlettebb fővárosi régiói közül is mindössze Pozsony és Prága található a száz legversenyképesebb uniós régió között (2. táblázat).

1. táblázat

A versenyképességi csoportba sorolt régiók száma, 2013

Rangsorcsoport/ helyezési szám	Bulgária	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	Szlo- vákia	Szlo- vénia	Ro- mánia	Összesen
1–50	–	–	–	–	–	–	–	–
51–100	–	1	–	–	1	–	–	2
101–150	–	–	1	1	–	1	–	3
150–200	–	6	6	2	1	1	1	17
200–	6	–	9	4	2	–	7	28
Összesen	6	7	16	7	4	2	8	50

(Forrás: Annoni–Dijkstra 2013. alapján a szerző összeállítása)

Az 1940-es évek végén Jean-François Gravier francia geográfus nagy hatású könyvet jelentetett meg *Párizs és a francia sivatag* címmel.² A francia regionalizmus és decentralizá-

¹ Paola Annoni – Lewis Dijkstra: *EU Regional Competitiveness Index*, RCI 2013. Luxembourg, Publication Office of the EU. 2013.

² Jean-François Gravier: *Paris and the French Desert*. Flammarion. Az 1947-ben megjelent mű második kiadása. Paris 1972.

ció 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 térszerkezetben megmutatkozó hiányosságok korrekcióját is célul kell kitűzni. A fővároson kívüli területek fejlesztése érdekében kibontakozott politikai, gazdasági és civil mozgalmak hosszas küzdelmet 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.

2. táblázat

A régiók helye a versenyképességi rangsorban

Ország	A régiók sorrendje
Bulgária	262, 246, 247, 259, 208, 248
Csehország	96, 166, 180, 164, 168, 179, 176
Lengyelország	197, 147, 184, 175, 204, 214, 212, 211, 209, 207, 206, 190, 196, 215, 230, 194
Magyarország	144, 192, 189, 219, 218, 231, 220
Szlovákia	78, 191, 216, 229
Szlovénia	155, 112
Románia	241, 255, 251, 261, 252, 165, 254, 242

(Forrás: Annoni–Dijkstra 2013 alapján a szerző összeállítása)

Megjegyzés: A helyezési számok a Eurostat NUTS2 régiójegyzékét követik. A magyar régiók: Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld; a romániai régiók: Északnyugat, Közép, Északkelet, Délkelet, Dél-Munténia, Bukarest–Ilfov, Délnyugat-Olténia, Nyugat.

A fővárosok nemzeti területi rendszerben elfoglalt helyének megítélése az elmúlt évszázadban Kelet-Közép-Európában egységes volt. A fiatal nemzetállamok fővárosuk fejlesztését a nemzeti szuverenitás kérdéseként kezelték. A vidéki nagyvárosok funkcionális gyarapítása nem volt fejlesztéspolitikai kérdés.

Magyarország kivételnek számított, Budapest ellenpontozásának igényét a szellemi elit hazai képviselői számtalanszor megfogalmazták.³ 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 keretébe. A centralizációs és a decentralizációs megoldások súlyáról, az ún. „szétpontosítás” társadalmi előfeltételeiről leginkább jogtudósok és közigazgatási szakemberek polemizáltak egymással, a

³ A Budapest-szindróma leírására és a viták bemutatására lásd Hencz Aurél: *Területszervezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp. 1973; Beluszky Pál: *Budapest – zászlóshajó vagy vízfej? A főváros és az ország – történeti-földrajzi áttekintés*. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő 2014.

gazdaság és a társadalomirányítás más szféráinak szereplői elvértve nyilvánítottak véleményt. Ritka kivételnek számított az akkori kultuszminiszter, Klebelsberg Kunó következetesen képviselt álláspontja a Budapesten kívüli szellemi centrumok fejlesztéséről. A 20. század állami politikájának kritikáját fogalmazta meg a szellemi erőforrások túlzott térbeli koncentrációjának mérséklése körül folyó vita kapcsán: „Budapesten 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 súlypontjait 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!*”⁴

A kelet-közép-európai gazdaságok területi szerkezete ma kevésbé alkalmas arra, hogy a posztindusztriális korszak és az európai integráció versenykövetelményeit érvényesíteni lehessen. A XX. század második felében a tervgazdaság keretei között megfogalmazott decentralizációs elgondolások, koncepciók, politikai jelszavak sorra kudarcot vallottak. Az előrelépés akadályát szinte minden decentralizációs nekirugaszkodás időszakában a központi hatalom (és az ágazati irányítás) – az akkori politikai berendezkedés miatt törvényszerűnek is tekinthető – ellenállása és a nemzeti területi közigazgatási rendszerek történetileg determinált provinciális magatartásformája együttesen építette ki.

Hiába fogalmazták meg például Magyarországon 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 lehessen a hatalom decentralizációjára is. 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. Klebelsberg Kunó háromnegyed évszázaddal ezelőtti dilemmája mára nem véletlenül oldódott meg úgy, hogy a lágymányosi pocsolya helyén egyetemi tömbök és kutatóközpontok sorakoznak Budapesten. A vidéki szellemi centrumokban sokkal csekélyebb források elnyerése miatt kényszerítettek formális integrációra felsőoktatási intézményeket. A provincializmus táplálta szétforgácsoltság és a centralizációból adódó „vízfejűség” káros jelenségei együtt vannak jelen az országban.

A kelet- és a nyugat-európai fővárosok funkcionális gazdagsága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosainkat és a nyugat-európai regionális központokat összehasonlítva. A kelet-európai régióközpontokban gyengék az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőtereik, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományos-technológiai parkjaik, országos vagy nemzetközi funkciókat is csak elvértve találhatunk.⁵

Az elmúlt években lezajlott átszervezések a korábbi, sokszor több évtizedes fejlődés nyomán kialakult regionális funkciók felszámolását jelentették, ami értelmiségi munkahelyek

⁴ Klebelsberg Kunó: *Budapest, Szeged és Debrecen mint tudományos székvárosok*. In: Klebelsberg Kunó: *Neonacionalizmus*. Atheneum Irodalmi és Nyomdaipari Rt. Bp. 1928. 71–76.

⁵ Horváth Gyula: *Régióközpontok Európában*. Magyar Tudomány 2007. 6. 704–720.

ezreinek megszűnését idézte elő egy-egy nagyvárosban. Magyarországon például felszámolták a közszolgálati televízió és rádió regionális stúdióit, a nagy közszolgáltató vállalatok (Magyar Államvasutak, Magyar Telekom stb.) regionális igazgatóságai megszűntek. Számos megyei közintézmény (például a megyei levéltárak) országos irányítás alá került. Az európai uniós tagságból származó intézménybővítések, a pénzügyi támogatásokhoz kapcsolódó szervezetalapítások szinte kivétel nélkül a fővárosban voltak.

Új elemek az európai fejlődési paradigmában

Az unió gazdaságában zajló kedvezőtlen változások egyik előre látható következménye az lesz, hogy az eddig alkalmazott struktúrapolitikai alapcélok közösségi finanszírozása nem bővül. A fejlesztési alapfilozófia hatását a nemzeti politikák és a fejlesztési szereplők addicionális forrásaival lehet majd fokozni. A válságból való kilábalás időszakában – az új európai területi fejlődés érdekében – értelemszerűen meg kell erősödnie az Európai Unió fejlesztési integrációt ösztönző politikájának. A strukturális támogatások felhasználásában a helyi-regionális közösségek és nemzeti költségvetések hozzájárulásának, illetve a különböző szintű stratégiai döntéseknek lényegesen nagyobb szerepe lesz.⁶

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek sikeres alkalmazása a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megköveteli. Számos állam – pl. Görögország és a kelet-európai új tagországok többsége – azonban erre a szempontra nem figyelt. Az unió tagállamainak egy részében az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság nem szűkíthető le a strukturális támogatások megszerzésére, hanem a közel 500 millió fős piac kiaknázása lehet a fejlesztési integrációból fakadó legfontosabb előny.

Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja egy országban sem kizárólag az újraelosztás mértékében, a támogatások megszerzésében és allokálásában, hanem a belső és a külső erőforrások együttes mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik fontos stratégiai célja, költségvetésének egyharmadát erre fordítja. A területi különbségek mérséklésére a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ezek ellenére az egyes tagállamokban a régiók rangsorában csak akkor következtek be előnyös változások, ha az uniós támogatások felhasználása hosszú ideig következetes strukturális politikán nyugodott. Ha a régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, K+F, humán erőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális

⁶ Fabrizio Barca – Philip McCann: *Outcome indicators and targets: Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*. Brussels 2011; Loris Servillo: *Territorial cohesion discourses: Hegemonic strategic concepts in European spatial planning*. *Planning Theory & Practice* 2010. 3. 397–416; Monica Singhal: *Special interest groups and the allocation of public funds*. *Journal of Public Economics* 2008. 2. 548–564.

fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

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. Számos nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Kedvezőtlen jelenségnek kell tekintenünk azt, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata központosító hatású volt valamennyi új tagországban. A nemzeti fejlesztési tervek felülről lefelé építkeztek, a programok kidolgozásában a központi kormányzatnak szinte kizárólagos szerepe volt, a fejlesztési régiók – lévén nem közigazgatási egységek – érdekeiket, fejlesztési elgondolásaikat csak részben érvényesíthették, jobbára csak a projektek gyűjtésében jutottak szerephez. A nemzeti fejlesztési tervek döntően ágazati fejlesztési feladatokat jelölnek meg. A regionális operatív programokat sem a régiók fejlesztési elképzelései alapján alakították ki, hanem az ágazati operatív programokból kimaradt feladatokat tekintették regionális jelentőségűeknek. A régiók alulértékelését jól mutatja, hogy a regionális operatív programokra jutó pénzügyi források aránya nem éri el a fejlesztési kiadások 25 százalékát. A központi függés értelemszerűen a helyi-regionális szinergiák elhanyagolását eredményezi. A már lezárult és a folyamatban lévő nemzeti fejlesztési tervek tapasztalatai azt mutatják, hogy a centralizált döntési mechanizmus nem segíti elő a területi különbségek mérséklését, sőt azok növekedését idézi elő.

Ma még a hagyományos európai fejlesztéspolitikai elvek is nehezen vernek gyökeret a döntések kialakításában. A térszerkezetben tervezett átalakításokat, a több központú fejlesztési filozófiát nagyon sokan az európai uniós strukturális támogatásokhoz való hozzáférés (a pénzszerzés) miatt s nem a tényleges decentralizáció érdekében tartották papírra vetendő, ám később figyelmen kívül hagyott követelménynek. Nem kevesebb gondot jelent, hogy az uniós támogatáspolitikai gyakorlatban jelentőségüknél sokkal nagyobb súlyt képviselnek a technikai és adminisztrációs kérdések. Miközben a formai követelmények teljesítésére új iparág – pályázatgyártás – fejlődött ki valamennyi országban, tartalmi szempontokra, a nemzeti sajátosságok érvényesítésére, a térbeli törvényszerűségek alkalmazására csekély figyelem hárul. A két komponens közötti jelentős aránymódosulásnak a jelenlegi programozási ciklusban be kellene következnie.

Regionalizálási remények és félelmek

A 2007–2013 közötti első teljes európai uniós programozási időszakban az új tagállamoknak azt kellett volna bizonyítaniuk, hogy a területi közigazgatás, illetve a régiók intézményei alkalmasak a strukturális támogatások hatékony, az európai kohéziót is erősítő felhasználására. Nemzeti érdek lett volna mindenütt, hogy 2007-től regionális operatív programok szerveződjenek. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el ugyanis a kohéziós politika prioritásainak hatékony teljesítése. Nyilvánvaló volt, ha a nagy mennyiségű uniós forrásokat a meglévő szerkezetben használják fel, a régiók közötti markáns különbségek mérséklése nem

képzeltető el, az 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 valamennyi országnak. A területi intézményrendszer fejlesztéséhez új területfejlesztési paradigmára lett volna szükség. A 2000-es évtizedben az Európai Unió strukturális politikájának befogadását célzó intézkedések zöme az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta, a régiók saját politikája garanciáinak törvényi szabályozása és a régiók működésének finanszírozása lehetett volna a következő nagy lépés, ez azonban – Lengyelország kivételével – elmaradt.

A kormányzati politikák – függetlenül attól, hogy például Magyarországon, Bulgáriában és Romániában törvény szabályozza a területfejlesztést – nem sokat tettek azért, hogy alkalmazzák a Nyugat-Európában sikeresnek bizonyult decentralizációs eszközöket, például a többpólusú fejlődés érdekében. Sem az első, sem a második nemzeti fejlesztési tervek nem kezdeményeztek 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.

Az egymást követő kormányzatok fejlesztési filozófiáinak európaisága vallott kudarcot Magyarországon is amiatt, hogy nem lettek a régióknak önálló operatív programjaik, nem létesültek kutatóintézetek vidéki egyetemi központokban, 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 végzett diplomás. Az évszázados gyakorlat nem változott meg, a Budapesten kívüli ország „elsivatagosodása” egyre kiterjedtebb méreteket ölt, ami a jövőben pusztító hatással lehet a szigetszerűen kiemelkedő oázisokra, a néhány fejlett nagyvárosi térségre 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. Számptalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

A kelet-közép-európai regionalizmus fejlődéstörténetében a politikai érvek mellett a gazdaság és a társadalmi szereplők érkei is nyomon követhetők. A tervgazdaság késői időszakában az optimális piacméret kialakítása – korlátozott formában – már szerepet játszott a területfejlesztési politika alakításában Magyarországon és Lengyelországban. 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 szereplők 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 hatásaiak szinte alig játszanak.

A kelet-közép-európai országok többségében nem történt lényeges előrehaladás a közigazgatás regionalizálásában sem. Egyedül Lengyelország tért át 2000-ben a regionális közigazgatásra, az új vajdaságok az uniós felkészülésben is versenylőnyt jelentettek.

A magyar parlamenti pártok a rendszerváltozás után választási programjaikban a regionalizmus, a magyar államberendezkedés decentralizálása mellett kötelezték el magukat, de kormányzati pozícióban e célkitűzésekről – politikai érdekeik miatt – megfeledeztek. 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.⁷ A 2010. évi kormányváltást követően a regionális intézményrendszert leépítették, a megyék lettek – legalábbis verbálisan – a strukturális politika címzettjei. A dekoncentrált regionális államigazgatási szervek nagy részét felszámolták. A társadalomirányítás minden szférájában (oktatás, egészségügy, tudomány, felsőoktatás stb.) erőteljes centralizáció zajlik.⁸

Romániában az elmúlt években bontakozott ki éles vita a decentralizációról, illetve az új területi-közigazgatási egységekről. A nagyszámú publikációban, vitafórumon, programtervezetben és politikai dokumentumban megnyilvánuló közéleti eseménysorozat formai kérdésekben váltott ki összeütközéseket. A vita csúcspontján szinte egyetlen kérdés fogalmazódott meg, legyen-e Székelyföld régió vagy sem. A régiók feladatairól, a közpénzügyek regionális jellemzőiről, a gazdaságfejlesztés modernizálásáról kevés szó esett.⁹

A regionális közigazgatással szembeni politikai ellenérvek jobbára 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 régiók iránti

⁷ Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Századvég, Bp. 2009; Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. Magyar Tudományos Akadémia, Bp. 2014.

⁸ Kornai János: *Központosítás és kapitalista piacgazdaság*. Népszabadság, 2012. január 28. 6–9.

⁹ Bakk Miklós – Szász Alpár Zoltán: *Conflict and convergence: Regionalisation plans and autonomy movements in Romania*. Acta Universitatis Sapientiae. European and regional Studies 2010. 1. 19–32.; Csutak István: *Új? Régi? Jó? Új régiókat Romániának!* Marosvásárhely, Bernády Ház, 2007; Szilágyi Ferenc: *Az új román területi közigazgatás lehetséges elvi alapjai*. Magyar Kisebbség, 2010. 3–4. 225–246.

bizalmatlanság alkalmanként euroszkeptikus színezetet is mutat, a régiók kialakításának szükségességét populisták csoportok kizárólag az Európai Bizottság által támasztott, kötelezően teljesítendő formai szempontnak tekintik. És végül a 2010 utáni 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 ¹

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.¹⁰ 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.

Hatékonyan működő régiók akkor lesznek a kelet-közép-európai országokban, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik a régiókba szerveződést. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a 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 tudás intenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

¹⁰ Alessandro Colombo (ed.): *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. New York, Palgrave Macmillan, 2012; Bruno Dente: *Le decisioni di policy*. Il Mulino, Bologna 2011; Horváth Gyula: *Szubszidiaritás és területfejlesztés*. = Hajdú Z. (szerk.): *Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs 2010. 87–100; John Loughlin: *Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe*. *Regional and Federal Studies* 2000. 2. 10–34; Jonathan Rodden: *Comparative federalism and decentralization. On meaning and measurement*. *Comparative Politics* 2004. 4. 481–500.

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

Nagy figyelem kíséri Magyarországon a Vajdaság és a Székelyföld autonómiatörekvéseit. 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 2009-ben elfogadott statútumtörvénye – minden jogos bíráló ellenére – Kelet-, Közép- és Délkelet-Európában a modern regionalizmus eszmeiségét szinte egyedüli módon testesítette 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 rendkívül szűkösek az erőforrások, a fiskális regionalizmus ismérvei nincsenek jelen a szerb kormány Vajdaság-politikájában. A többi országban azonban nincs olyan regionális intézmény, amely képes lenne a különböző távú elképzelések megfogalmazására, az érdekek artikulálására és egyeztetésére. Sajnálatos módon azonban a szerb alkotmánybíróság 2013 decemberében a vajdasági statútumtörvény kétharmadát az ország alkotmányával össze nem egyeztethetőnek minősítette, és módosításra kötelezte a tartományi parlamentet.¹¹

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 hagyományaiban, másrészt a provinciális felfogásmódban kell keresni. E két nézetrendszer egymással párhuzamosan haladt, és nemritkán erősítette is egymást Magyarországon. Hasonló jelenségek a többi kelet-közép-európai országban is fellelhetők.

Oázisok és sivatagok a kutatási térképen

Európa csökkenő világgazdasági befolyásának egyik oka a kutatási kapacitások és a hűmán erőforrások fejlettségének szemmel látható elmaradása a versenytárs Amerikai Egyesült

¹¹ Korhecz Tamás: *A törvényhozói autonómia és a közigazgatási decentralizáció között*. Új Magyar Közigazgatás 2010. 6–7. 38–49.

Államok mutatóitól. E hiányosságok felszámolásának programját fogalmazta meg az Európai Unió lisszaboni stratégiája.¹²

Európa jövőbeli fejlődésének kulcsa, hogy a növekedési tényezők hogyan helyezkednek el a kontinens különböző régióiban. A kontinens versenyképességben megmutatókozó lemaradásának egyik oka 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–Amszterdam 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 más 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 tudás intenzív 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 megmutatókozó 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.

A kelet-európai országokban a kutatás és a tudomány fellegvárai a fővárosok és régióik, ezekbe összpontosul a magasan képzett népesség is (3–4. táblázat). A fővárosi régió súlya Bulgáriában a legmagasabb, az ország a 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 vagy alig haladja meg az 50 százalékos részesedést.

¹² European Commission: *Lisbon Strategy evaluation document. Commission staff working document.* Brussels, 2.2.2010. SEC(2010) 114 final; *European Commission: Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.* Brussels, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final; *European Commission: Progress report on the Europe 2020 strategy to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions.* Brussels, 23.11.2011. COM(2011) 815 final.

3. táblázat

A fővárosi régiók súlya a nemzeti kutatási térben, 2011

Ország	Régió	A régió részesedése az ország K+F ráfordításából, százalék	A régió részesedése a K+F foglalkoztatottakból, százalék
Bulgária	Yugozapaden	83,9	67,5
Csehország	Prága	36,9	37,9
Magyarország	Közép-Magyarország	65,1	63,4
Lengyelország	Mazowieckie	40,0	31,1
Románia	Bukarest–Ilfov	57,7	55,2
Szlovákia	Bratislavský kraj	51,8	53,9
Szlovénia	Zahodno Slovenija	75,2	73,4

(Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> adatai alapján a szerző számításai)

4. táblázat

A felsőfokú végzettségű 25-64 éves népesség aránya egyes régiókban, 2013

Ország	A legmagasabb	A legalacsonyabb	Különbség mértéke
	arányt mutató régió, százalék		
Bulgária	35,1	19,4	1,81
Csehország	38,4	12,5	3,22
Lengyelország	35,3	20,6	1,72
Magyarország	32,8	16,4	2,00
Románia	33,3	11,9	2,80
Szlovákia	37,5	16,6	2,26
Szlovénia	32,9	23,5	1,40

(Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> adatai alapján a szerző számításai)

A kelet-közép-európai centrumtérsegek fontosabb K+F-mutatói nem érik el az európai uniós átlagokat. A hét ország 50 NUTS2 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 kutatásfejlesztés mutatja a legerősebb területi koncentrációt az országok többségében. Ha külföldi vegyes vállalat kutatási-fejlesztési egységet telepített Kelet-Európába, akkor annak szinte kizárólagos célpontja a főváros lett.

A K+F-intézmények területi szerkezetének konzerválódásában a tudományos és felsőoktatási irányítás fővároscentrikus értékrendszerén kívül a gazdaságfejlesztés hagyományos felvételének érvényesülése is szerepet játszott. A magyar regionális tudomány már az 1980-as évtizedben felhívta a figyelmet a felsőoktatás, az alap- és alkalmazott kutatás és a gazdaság

aszimmetrikus elhelyezkedéséből adódó növekedési problémákra.¹³ 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 helyzet 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 nem alkalmasak. Kétséges tehát, hogy milyen módon kíván az ország a lisszaboni 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, megosztása” 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, kétharmados 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 akadémiai reform a területi bizottságok kutatásszervezési és tudástranszfer szerepét a centralizáció következtében a minimálisra csökkentette. A reform során célszerű lett volna figyelembe venni az intézményhálózat regionális fejlesztésének szempontjait, kezdeményezni a meglévő intézmények fejlesztését, új vidéki intézmények alapítását. Ennek az ellenkezője történt: a vidéki intézetek budapesti irányítású kutatóközpontok fennhatósága alá kerültek (ha formálisan a központ vidéken maradt is, e funkció nem több egyszerű postafiók szerepkörnél). A centralizáció veszélyeit elemző dolgozatában

¹³ Enyedi György: *Szellemi megújulás – a tudomány terjedése Magyarországon*. Társadalomtudományi Közlemények 1987. 4. 506–511.

Kornai János az akadémia intézethálózat átszervezéséről így fogalmazott: „Nem kell okvetlenül mesterségesen egy akolba terelni több kutatóműhelyt, több iskolát – még akkor sem, ha különállásuk esetleg többletköltségekkel jár. Mindegyiknek megvan a saját múltja, saját hagyománya, saját kollektív emlékezete; nehéz időket együtt éltek meg, és kialakult a közösségi érzetük. A hidegfejű technokratikus átszervezések összeforrott közösségeket vernek szét, szervezeteket fosztanak meg saját múltjuktól, és helyükbe mesterségesen alakítanak ki új idegen környezeteket.”¹⁴ A Budapesten kívüli országrészek ezekkel a változásokkal, 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 tekinthető az Európai Unió regionális és kohéziós politikája egyik meghatározó alapelveként 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 szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Azok az országok értek el sikereket, amelyek az állam szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették, és komplexitásában alkalmazták. 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. 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 ethosának alapja Európában a szubszidiaritás és decentralizáció lesz.

¹⁴ Kornai János: *i.m.*

Two Elements of the New Regional Development Paradigm in East-Central Europe: Institutional Decentralisation and R&D

The paper introduces two questions which are considered symptomatic in the declining competitiveness of East-Central European spatial policy on the basis of the European Union's regional policy documents. These are the following: the institutional balance point of spatial development and the inevitable factor of knowledge-based development, research and development and cross-border territorial cooperation. The paper presents author's opinion about the declining level of competitiveness of spatial policy in European comparison. Conclusion of the paper is that the quality of institutional system of the subnational governance has positive influence on the development, economic growth and wealth of the regions.