

AZ INNOVÁCIÓS KORMÁNYZÁS SZAKPOLITIKAI VETÜLETEI. AZ INNOVÁCIÓ KÖZPONTI ÉS REGIONÁLIS IRÁNYÍTÁSA MAGYARORSZÁGON (I. RÉSZ)*

GÁL ZOLTÁN

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Regionális Kutatások Intézete
7621 Pécs, Papnövelde utca 22.
Tel.: 06 (72) 523 800
E-mail: gal.zoltan@ke.hu

A tanulmány az innováció központi és regionális irányításának elmúlt két évtized alatt formálódó magyarországi rendszerét tekinti át. Vizsgálja az állam irányító szerepét, az innovációs irányítás és az innovációs szakpolitika szervezeti és működési struktúrájának, illetve intézményrendszerének a kialakulását, az együttműködési mechanizmusok működését, valamint elhelyezi az innovációt a mindenkori kormányzatok fejlesztési stratégiáiban. Arra keresi a választ, hogy milyen okok vezettek a régiók innovációs fejlesztését korábban a zászlajukra tűző stratégiai célkitűzések háttérbe szorulásához, illetve a regionális innovációpolitikai irányítás rendszerének meggyengüléséhez, megszűnéséhez.

Kulcsszavak: innovációs kormányzás, nemzeti és regionális innovációs rendszer, innovációpolitika, decentralizáció

BEVEZETÉS: AZ INNOVÁCIÓS KORMÁNYZÁS ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEI

Jelen tanulmány az „Innovációbarát kormányzás: a regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai Magyarországon” témájú kutatásunk alapján a kormányzás innovációs szakpolitikai aspektusainak a bemutatását célozza (Gál 2013). A kutatás vizsgálati célterülete az innováció központi és regionális irányításának az elmúlt évtizedben formálódó magyarországi rendszere volt. Ennek során az innovációs rendszerelméletek hagyományos intézményi-közgazdaságtani megközelítésein túl a téma kormányzástudományi és tudásszociológiai aspektusait is feltárta (Pálné Kovács 2013: 25–58, Bodor 2013a-b: 127–164). Kutatásunk az innovációt kormányzó intézményrendszer tágabb horizontú, intézményi-közgazdaságtani, tudásszociológiai és kormányzástudományi elemzésének szempontjait vette sorra, majd ezeket szembesítettük empirikus kutatási eredményeinkkel. Áttekintettük az innováció irányításának elméleti keretrendszerét, az innovációs rendszermodellek institucio-

* A kutatást az OTKA 81785. sz. pályázata támogatta. Témavezető: Gál Zoltán. Résztvevők: Prof. Pálné Kovács Ilona MTA lev. tagja, Bodor Ákos, Páger Balázs.

nalista megközelítéseit, az irányítási (*governance*)-modell innovációs intézményrendszerre történő alkalmazhatóságát, továbbá az elmúlt évtizedben folyamatosan változó magyarországi szakpolitikai keretrendszert, illetve az átalakuló hazai innovációs intézményrendszert.

A kutatási célok korábbi megfogalmazásakor az innováció intézményrendszerre és a törvényi-szabályozási keretek még a decentralizációs törekvéseket is támogatták. Az azóta megváltozott intézményrendszer központi szinten sem egyszerűsítette a rendszer elemei közötti szinergiákat, s elbizonytalanította a decentralizált (régión) szinten szerveződő innovációt támogató szervezetek szereplőit. Megállapítottuk, hogy a fejlesztőállam-koncepciótól – melyet az adósságválság gerjesztette központi forrásszűke is magyaráz – elmozdulás figyelhető meg az állam laza koordinatív és közvetett támogató funkciói felé (Gál 2013a: 80).

Kiinduló alapfeltevésünk az volt, hogy a korszerű kormányzási elméletek, gazdaság- és innovációfejlesztési paradigmák tükrözik azoknak a társadalmaknak az értékrendszerét, amelyekben megszülettek (Pálné Kovács 2013: 21). Az innovációs intézmények és eljárásrendek teljesítménye részben attól függ, hogy milyen általános kormányzási rendszerbe illeszkednek, másrészt attól is, hogy az intézmények, valamint a kormányzás szereplői szerkezetüket, eszközrendszerüket és értékrendjüket tekintve mennyiben alkalmasak feladatuk ellátására. Az innovációs intézményrendszer nemzeti/centralizált vagy regionális/decentralizált modellje közötti választás is szorosan összefügg a kormányzás környezetével, illetve gyakorlatával (Cooke 2008: 393–407, Asheim–Isaksen 2002: 77–80, Lundvall et al. 2002: 218–222). Az olyan horizontális szemléletű közpolitikai feladatok, mint az innovációpolitika intézményi és kormányzási modelljének kialakítása során egyszerre kell figyelembe venni a szakpolitikai célok belső tartalmi logikáját, követelményeit, valamint a befogadó kormányzati rendszer sajátosságait (Pálné Kovács 2013: 26).

A „kormányzástudományi” elméletek közül a *governance*-modellekre építetünk, amelyek a közhatalmi, állami, képviselői és kormányzati szektort összekapcsolják a piac, a hálózatok, a közösségi társadalom elemeivel. (Jessop 2000: 11–33, Osborne 2006: 379). Emellett a *New Public Management* (NPM) és *New Public Governance* (NPG) eszköztárait is áttekintettük (Horváth M. 2005: 30–34, Pálné Kovács 2011: 1–3). A kormányzati innovációk átfogóan érintik a szervezetek határait, működésük forrásait, az alkalmazott eszközöket, a döntési folyamatokat és szereplőket, s egyben az érintett társadalom, illetve társadalmi csoportok számára is átértékelik a pozíciókat.

Az „innovációbarát” kormányzás vizsgálata során nemcsak az innovációpolitika intézmény- és eszközrendszerének hatékonyságát elemezzük, hanem azt is, hogy a kormányzás egész környezete mennyire képes a speciális szükségleteket kezelni, befogadni, tehát önmaga mennyire innovatív. A fejlesztéspolitikát – és benne az innovációt különösen – a *hálózatos kormányzás* (Csizmadia 2009: 29–34) jellemzi. Intézménytudományi aspektusból tekintve az NPM és az *urban regime* neoliberális megközelítéseivel szemben a válság újra felértékelte a „fejlesztő állam” modelljét, ami az állam szerepének megerősödésével és a korábban uralkodó közpolitikai eszközök háttérbe szorulásával jár együtt (Pálné Kovács 2010: 7–10, 2012: 180–188).

A tudásszociológiai megközelítések a *tudástársadalom* és a *hálózati társadalom* szerepét hangsúlyozzák. Ezekben a tudástermelés fontos elemeiként a helyek és az

intézmények szerepe továbbra is fontos marad, csak éppen hálózatokba szerveződve (Stehr 2007: 23–32, Castells 1996: 12–15), s a hálózati társadalom hatalommal való összefüggését is árnyalja, hogy egy sokszereplős, intézményekkel és interakciókkal tarkított modellről beszélünk (Foucault 1977: 10–15). A hálózati paradigma mellett kérdőívek és mélyinterjúk segítségével vizsgáltuk a kormányzás minőségét és keretrendszerét döntően meghatározó *társadalmi tőke*, a *bizalom* és a *társadalmi kohézió* kérdéskörét is. A kutatás újdonsága, hogy az innovációs irányítás rendszerét nemcsak az intézményi, finanszírozási, de a társadalmi korlátok kontextusában is vizsgálta. Ez az eltérő érdekviszonyok összehangolási képességét, illetve az együttműködési hajlandóság vizsgálatát is magában foglalta. Ezek azok az értékviszonyok, illetve társadalmi keretfeltételek, amelyek az innovációpolitikai intézkedések sikerétől függetlenül is meghatározzák az innovációs politika hatékonyságát (Bodor 2013a-b: 127–164).

Hangsúlyosan vizsgáltuk az *innovációs rendszerek intézményi-közgazdaságtani összefüggéseit*. Az innováció rendszerszerű megközelítése részben az innovációfejlesztésben érdekelt piaci és közszférabeli szereplők kapcsolatrendszerére, illetve a rendszerben együttműködő szereplők közötti interaktív tanulási folyamatra, tudásáramlásra épít (Vas-Bajmócy 2012: 1233–1238, Freeman 1988: 340, Lundvall 1988: 352). Emellett az innovációs rendszerek hatékony működését leginkább befolyásoló tényező a működési környezet minősége, az ahhoz kötődő intézményi szerveződések és hálózatok hatékonysága, illetve a működési környezetben meglévő emberi erőforrások és társadalmi tőke. A rendszerszemléletű szakirodalom egyaránt leírja a nemzeti, szektorális, technológiai és a regionális rendszerek működését (Vas-Bajmócy 2012: 1235–1236).

Tanulmányunk az innováció központi és területi irányításának elmúlt két évtized alatt formálódó rendszerét elemzi Magyarországon. Az állam szerepe az innovációs rendszerek irányításában, az innovációpolitika helye a kormányzásban ugyancsak elemzésünk tárgya, mérlegelve azt, hogy az ágazati/szeperált vagy a horizontális/integrált modell alkalmasabb-e a tudás és kormányzás szinergiájának megteremtésére. Vizsgáljuk az innovációs irányítás és az innovációs szakpolitika szervezeti és működési struktúrájának, illetve intézményrendszerének a kialakulását, valamint elhelyezzük az innovációt a mindenkori kormányzatok fejlesztési stratégiáiban. Arra keressük a választ, hogy milyen okok vezettek a régiók innovációs fejlesztését korábban zászlajukra tűző stratégiai célkitűzések háttérbe szorulásához, a regionális innovációpolitikai irányítás rendszerének megszűnéséhez. A tanulmányban felhasználtuk az innovációs rendszer különböző szintjein működő szereplőkkel készített mélyinterjúkat.

AZ INNOVÁCIÓS KORMÁNYZÁS SZAKPOLITIKAI VETÜLETEI: NEMZETI VERSUS REGIONÁLIS SZINTŰ IRÁNYÍTÁS

A rendszerszemléletű szakirodalom egyaránt leírja a nemzeti, szektorális, technológiai és a regionális rendszerek működését. A *nemzeti innovációs rendszerek* (NIS) a közszféra és a magánszféra intézményeiből épülő olyan hálózat, amelynek szereplői aktívak az újdonságok, az innovatív termékek létrehozásában, importálásában és terjesztésében (Freeman 1988: 337). A skandináv iskola az innováció sikerét nem pusztán az egyetemeken rendelkezésre álló tudásban, hanem sokkal inkább a nem-

zeti termelési rendszerek innovációra való képességében látja (Lundvall, 1988: 349–369). Amíg *Chris Freeman* (1987: 330–348) alapvetően az intézményekre koncentrál a nemzeti innovációs rendszerek működésének vizsgálata során, addig *Bengt Lundvall* (1992: 28) és *Robert Nelson* (1993: 15) inkább magára az innovációs folyamatra és összetevőire (kapcsolatok, függőségi viszonyok, politikai háttér stb.) teszi a hangsúlyokat (Vas–Bajmócy 2012: 1235).

A különböző léptékű és területi szintű rendszerek közül – az innovációs szakpolitika-alkotás miatt is – továbbra is a legmeghatározóbb irányítási forma a nemzeti innovációs rendszer. Ebben az államnak meghatározó a szerepe, s ezen a szinten érvényesülnek a szabályozási szempontok, illetve a rendszer működését befolyásoló egyéb szakpolitikák (oktatási, kereskedelmi, fiskális, monetáris) hatásai is. Ennek a rendszernek a szektorális, technológiai és a regionális innovációs rendszerekkel való kapcsolata is meghatározó, de a globális gazdasági térbe is a nemzeti innovációs rendszerek integrálódnak (Vas–Bajmócy 2012: 1238–1241). A NIS-rendszerelmélet képviselői az innováció hatékony és koncentrált képviselőjének – egy ágazatközi innovációs csúcsmisztériumnak – a szükségességét hangsúlyozták központi szinten, ugyanakkor regionális szinten véleményük szerint nem működnek valódi regionális innovációs rendszerek, részben az eltérő régiós adottságok miatt, részben mert a régióknak nincs ráhatásuk a nemzeti szintű innovációs politika formálására (Gál 2013: 11). A nemzeti innovációs rendszerekre vonatkozó szakirodalom a kritikus szervezeti tömeg megléte mellett a rendszer működésének hatékonyságát vizsgálja. Az innováció nemcsak területileg az egyik leginkább koncentrált ágazat, részben a kritikus tömeg megteremtésének szükségessége, a működési környezeti keretfeltételek különbözősége, de a tudáshoz való hozzáférés térbeli egyenlőtlenségei miatt is (Vas–Bajmócy 2012: 1237).

A *regionális innovációs rendszerek* (RIS), illetve az ahhoz kötődő szakpolitikák létjogosultságát indokolja, hogy a területiség szerves része az innovációs folyamatoknak. A regionális innovációs rendszerek mindegyikének meghatározó sajátossága a térbeli közelség előnyeinek kiaknázása (Cooke 2008: 399–400). A kritikus tömeg által jellemezhető méretgazdaságos koncentrációk és a földrajzi közelség nemcsak a szereplők együttműködésének a hatékonyságát, de az innováció terjedési (tudástúlcsordulási) eredményességét is javítja (Niosi 2002: 291–302, Varga et al. 2003: 2012, Varga 2009: 41–43). Az egyes ágazati rendszerek sikeres működését is befolyásolja a tudástermelés mennyisége és minősége, a helyi környezet, az intézményi sűrűség, illetve a különböző piaci és közszférabeli szervezetek közötti együttműködés (Dóry–Rechnitzer 2005: 22–25).

A regionális innovációs rendszerek működési hatékonysága nagymértékben függ a nemzeti innovációs rendszerek centralizált vagy éppen decentralizált jellegétől, valamint összefügg a kormányzás általános jellegzetességeivel, illetve azzal, hogy a globális és a nemzeti szint mennyire domináns, miután az innovációs politika is a *többszintű kormányzás* rendszerébe illeszkedik. A magrégiókban az alulról vezérelt, míg a perifériákon a felülről irányított innovációs rendszereknek van nagyobb szerepük. Attól függően, hogy a régiót érintő tudásszervezet hol helyezkedik el, milyen a tudásáramlás iránya, illetve milyen szereplők mozgatják a regionális együttműködést, beszélhetünk területileg beágyazott, regionális hálózati és regionalizált nemzeti innovációs rendszerekről (Asheim–Isaksen 2002: 77–86). Ezek mindegyikében a helyspecifikus tudás és a helyi interaktivitás döntő szerepet játszik.

A decentralizált regionális innovációs rendszerek nem pusztán a nemzeti innovációs rendszer dekoncentrált leképeződései (bár Kelet-Közép-Európában leginkább ez a jellemző) (Dóry 2005: 8–12). Az alulról szerveződő fejlett regionális innovációs rendszerek működési környezete a tudástermelő és tudásközvetítő mechanizmusok, hálózatok fejlettségét, a rendszer nagyfokú autonómiáját, az interaktív tanulási mechanizmusok meglétét feltételezik, tehát a pénzügyi tőke és a társadalmi tőke szerencsés koncentrálódása meghatározó adottság (Tödtling-Trippel 2005: 1208–1212).

AZ ÁLLAM SZEREPE AZ INNOVÁCIÓS RENDSZER IRÁNYÍTÁSÁBAN

A központi irányítás szerepe a nemzeti innovációs rendszerekben

Az elmúlt két évtized innovációsrendszer-építésének és innovációs irányításának legnagyobb eredménye a szervezetrendszer minden részelemének kiépülése. A nemzeti innovációs rendszerekre vonatkozó szakirodalom a kritikus szervezeti tömeg megléte mellett két szempontot emel ki a működés eredményessége szempontjából: az első szerint a rendszer hatékony működésének hiánya visszavezethető a rendszer rövidebb időszakokra visszatekintő működési tapasztalataira; a második szerint a rendszer elemeinek teljesítményét döntően befolyásolják az innovációs rendszerben működő szervezetek közötti kapcsolatok intenzitása és minősége (Niosi 2002: 294–299, Havas 2009: 32–34). Az innováció központi irányításának reformja kapcsán három, Magyarországon is megfigyelhető trendre kell figyelni:

- Az első az állami szerepvállalás mértéke, ami szorosan összefügg a *fejlesztő állam* teóriájával. A gazdaság versenyképességét szolgáló innovációk előállítása ugyan nem nélkülözheti a magánszektor szerepvállalását, ugyanakkor erős közhatalmi, kormányzati támogatásra szorul. Az ún. *fejlesztő állam*, amely a nemzetállami gazdaságok és a régiók mellé áll a globalizáció diktálta versenyben, óhatatlanul nagyobb aktivitással vesz részt a gazdaság működési feltételeinek javításában (Szalavetz 2009: 2001–2035).
- Az állam, a piac és az ún. harmadik szektor (a széles értelemben vett nonprofit, illetve civil szektor) plurális összekapcsolására tesz kísérletet. A *partnerség*, a *hálózatiság* és a közös érdekek mentén megszerveződő országos, illetve regionális szintű *fejlesztési koalíciók* olyan kulcselemek, amelyek térnyerése vélhetően pozitív elmozdulást eredményezhetnek.
- A versenyképesség kontinentális és nemzeti szintű értelmezése mellett egyre inkább teret hódít a *regionális lépték*, amely nemcsak úgy értelmezhető, hogy a fejlesztő államnak korrigálnia kell a területi különbségeket, hanem úgy is, hogy ebben a léptékben lehet hatékonyan szerepet vállalni a gazdaságfejlesztésben, klaszterek építésében és az innováció segítésében is, illetve a regionális innovációs (intézmény)rendszer kialakításában (Storper 1997: 34).

Napjainkban csaknem általános nézet, hogy a gazdasági fejlődés sokoldalú elősegítése, a nemzetgazdaság versenyképességének megteremtéséhez kapcsolódó innováció támogatása a kormányzatok kiemelten fontos tennivalójának tekinthető. Az állami szerepvállalás formája és a beavatkozás mértéke függ a gazdaság fejlett-

ségtől, az intézményi berendezkedéstől. A fejlett, valamint a dinamikus feltörekvő országokban az állam mindenhol felvállalja a nemzeti innovációs rendszer összehangolt működtetését, illetve a nemzeti innováció eredményei nemzetközi beágyazottságának az elősegítését. Az állam közvetett módon az innovációt oly módon támogathatja, hogy elősegíti az innovációval összefüggő infrastruktúra kiépítését, valamint az oktatás, a képzés és az információáramlás fejlesztését. Ugyanakkor az állam szerepének, illetve a központi irányítás jól szervezettségének jelentőségét mutatja az a tény, hogy az erős állami támogatottságú innovációs rendszerek a sikeresek (Japán, Kína, Korea, Finnország, Svédország, Izrael).

„...mit tegyünk azért hosszú távon, milyen befektetést eszközöljünk, hogy soha többé ne kerüljünk ilyen válságba és, ugye, önekik (Svédországban) az 1990-es évek svéd bankválsága idején volt egy nagy innováció és a kutatás-fejlesztési szektor felé fordulunk. Akkor határozták el, hogy ennek egy erős fejlesztéspolitikai eszközrendszerét megalkotják, és bármilyen válság is van, a kutatás-fejlesztési innovációra fordított állami összegeket nem csökkentik. Mert, ugye, pont a jövőbeli problémák elkerülését, meg a jövő befektetést szolgálják, s hát úgy tűnik, hogy bejött nekik... itt nagyon fontos az, hogy az állam mennyire tekinti fontosnak az innovációt, tehát mennyire hiszi azt vagy mennyire gondolja azt, hogy tényleg az a jövőbeli gazdasági növekedésnek az egyik záloga lehet, és itt Magyarországon is.” (Interjúalany 9.)

Az állami feladatok közé tartozik az innováció területén a jogi, pénzügyi ellenőrző és értékelő rendszer biztosítása, az adó- és monetáris politikához kapcsolódó innovációt élénkítő állami támogatás folyamatos biztosítása, a vállalati tőke és az EU-források bevonásának elősegítése, a nagy költségigényű kutatási infrastruktúra kialakításának biztosítása, anyagi támogatása, valamint a közérdekű kutatások szükségessége (környezetvédelem, árvízvédelem, közbiztonság, egészségügy, népesedéspolitika). Fontos állami feladatkör továbbá a szabályozás és standardizálás, illetve a magán- és közszféra közötti hálózati együttműködés ösztönzése is.

Az állami források kutatási-fejlesztési (K+F) és innovációs célra történő felhasználásának egyik indoka, hogy nagyok az innovációs befektetések externális hatásai, a befektetés csak hosszú távon térül meg (például az infokommunikációs technológiák és a digitális kultúra elterjedésének multiplikátorhatása). Az állami támogatást indokolja az is, hogy nő a problémák komplexitása miatti forrásigény, így egyre kevésbé képes egy-egy hazai szervezet egyedül biztosítani egy projekt forrásait, ami így csak állami támogatással megoldható. Állami szerepvállalást igényel a nagy költségigényű kutatási infrastruktúra kialakításának anyagi támogatása is, de a közérdekű kutatások finanszírozása is, például az árvízvédelem, a honvédelem, illetve hatósági támogatás a fenntartható fejlődéssel, a fogyasztóvédelemmel vagy a népesedéspolitikával, az egészségüggyel, az új technológiák társadalmi hatásával kapcsolatos kutatások területén.

Az innováció központi irányítása tekintetében az állam által felügyelt központi intézményrendszer kereteinek és szakpolitikai eszközrendszerének kialakítása jelenti egyrészt a szervezetrendszer megteremtését, másrészt pedig a megfelelő jogszabályi háttér biztosítását. Az előbbihez nyilván az államnak el kell döntenie, hogy az innovációpolitika befolyásolása mely csúcsszerv(ek) feladata lesz, és ennek megfelelően kell a jogköröket delegálni, illetve az alsóbb szintű intézményeket kiépíteni (Buzás 2007: 10–18).

Az állami beavatkozás aktív formája a K+F *közvetlen* pénzügyi támogatását jelenti. A *közvetett* (fiskális, adózási és szabályozási politikához kapcsolódó, innovációt élénkítő állami támogatás) eszközök a keretek, az alapkutatási infrastruktúra biztosítását foglalja magában, de nem feltételez aktív beavatkozást és felülről vezérlést! A jogszabályi környezet tekintetében a világos *jogi szabályozás* és a törvényi keretek biztosítása mellett szabályozni kell az állami szerepvállalás mértékét és az állami támogatás garanciáit. Emellett többféle eszköz áll az állami innovációs politika rendelkezésére: innovatív közbeszerzés, a hazai és EU-források hatékonyabb allokálása, a nemzeti innovációs rendszeren belüli kapcsolatok és a hálózatosodás ösztönzése, szektorközi szakpolitikai harmonizáció.

Az állami szerepfelfogás a magyar innovációs rendszerben

A magyar innovációs rendszerre vonatkozó szakirodalom magyar paradoxonként értékeli az innovációs teljesítmény elmaradásának intézményszervezési és irányítási problémákra visszavezethető gyengébb mutatóit. Ezek a működési hiányosságok ugyan a rendszer minden hierarchikus szintjét átfogják, de leginkább a kormányzati szint által befolyásolt gyakori koordinációs problémákban öltenek testet (Havas 2009: 75–76).¹ A hazai központi és területi kormányzati rendszerben az innováció „ágazati” megközelítésben már megjelent, s vannak olyan intézmények, szervezetek, amelyek az innovációval foglalkoznak, támogatási döntéseket hoznak, ugyanakkor a kormányzás egészébe még nem épült be az innováció szemlélete, ha úgy tetszik, „horizontális szempontként”. Az is egyértelmű, hogy minden közpolitikának, így az innovációpolitikának is megvannak a sajátos „ágazati” elvárásai, követelményei az irányítási rendszerrel szemben. A jelenlegi rendszerben az innovációs tudás birtokosai, kezdeményezői, illetve felhasználói nem tudnak teljes körben a kormányzati, igazgatási, politikai döntéshozók közelébe kerülni, illetve nem tud az országban felhalmozott tudás ténylegesen hasznosulni a különböző gazdasági, közpolitikai, közszolgáltatási területeken (Pálné Kovács 2013: 64). Az innováció jellegéből következően leginkább ágazatközi program, ugyanakkor ez a felismerés nem jelent meg maradéktalanul az elmúlt két évtized innovációs intézményszervezési reformjaiban (Gál 2004: 119).

A 2007-ben elfogadott középtávú (a 2007–2013 közötti időszakra szóló) tudomány-, technológia- és innovációpolitikai (TTI) kormányzati stratégiában az állami szerepvállalás célja a nemzeti innovációs rendszer összehangolt, hatékony működtetése, amelyet az állam a rendszer többi szereplőire támaszkodva valósít meg. Az állam feladatát a stratégia elsősorban a keretek, a kutatási – főként alapkutatási – infrastruktúra és a magas szintű oktatási rendszer biztosításában, de nem az aktív beavatkozásban látta: ahol a gazdasági megtérülés esélye lehetővé teszi, indokolt a piaci szereplők bevonása; tovább kell fejleszteni az innovációt ösztönző tőkepiaci eszközöket és azok jogszabályi feltételeit; a kockázatok az állami és a magántőke kombinálásával megoszthatók; az államnak a rásegítő mechanizmusokat kell kialakítania, amelyek a magántőke számára vonzó projektek piacát bővítik.

„...innovációt a vállalkozásoknak kell végrehajtaniuk... de ma nem tudok előre tervezni, nem tudom az adókat, nem tudom mi lesz jövőre, egyszerűen semmit nem tudok. De még ebben az évben is fognak az ez évre vonatkozó adójogszabályokat hozni, ami abszurd dolog, és így a vállalkozók nem fognak innoválni. Az állam csinálhat bármit,

tehát elmondhat 268 gyönyörű jelszót, az nagyon fontos természetesen, de attól még nem fognak a vállalkozások befektetni, addig, amíg nincs állandóság, addig, amíg valamilyen úton-módon nem csökken az innováció kockázata.” (Interjúalany 22.)

A 2013-ban elfogadott „Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia 2020-ban” címet viselő irányelvben a helyzetelemzés és a scenáriókészítést megalapozó elemzések jók (bár kapcsolódásuk az EU 2020 stratégiához nem eléggé határozott), ugyanakkor a stratégiai válaszok az adott nemzeti és nemzetközi keretfeltételek² mellett nem minden esetben megalapozottak. Emellett az innovációs rendszer elemei közötti tudásáramlás és koordináció továbbra sem látszik biztosítottnak. A stratégia megjegyzi, hogy a kitűzött célokat csak a célkitűzések megvalósítását segítő konkrét, az állam szerepvállalását nem nélkülöző lépésekkel, eszközökkel lehet elérni.

A 2010-ben megreformált innovációs intézményrendszer központi szinten sem egyszerűsítette a rendszer elemei közötti kapcsolatokat, s elbizonytalanította a régiós szinten szerveződő, innovációt támogató szervezetek szereplőit. A fejlesztőállam-konceptiótól, amelyet az adósságválság gerjesztette központi forrasszűke is magyaráz, elmozdulás figyelhető meg az állam laza koordinatív és közvetett támogató funkciói felé. Az állami szerepvállalás minősége és mélysége, illetve konkrét formája tekintetében az új stratégia egyértelműen fogalmaz: „Az államnak nem az a dolga, hogy a kutatás-fejlesztés és az innováció terén – az adófizetők pénzéből – ágazati szinten fogadást kössön a jövőre. Az államnak az a feladata, hogy közvetlen és közvetett eszközökkel, adókedvezményekkel, tőkepiaci megoldások kereteinek alakításával, pályázati rendszerek működtetésével és innovációs szolgáltatások nyújtásával segítse a piacon természetes módon kialakuló specializációt.” (Nemzeti K+F+I Stratégia 2020: 5.) Az állam feladata sokkal inkább az ehhez szükséges kedvező környezet megteremtésében, mintsem az ágazati beruházásokban áll.

„...valós értéket azért kell teremteni, hogy növekedjen az a cég, az állam meg vonuljon olyan messze, amennyire csak tud. Adjon pénzt ipari együttműködésekre, valós ipari együttműködésekre, valós fejlesztési projektekre. Minimális bürokráciával sokkal kevesebb pénz megy veszendőbe, mint ha agyonellenőrzi őket.” (Interjúalany 8.)

„Még mindig azt várják, hogy az állam megold mindent, az állam majd kiírja, odavisi, megnyeri és leteszi, és őneki csak el kell költeni... Én nem akarok 50 ezer kényszer-vállalkozóval, meg 40 ezer olyan vállalkozóval foglalkozni, aki se szemléletben, se kreativitásban, se innovációban nem tartozik a mi szféránkhoz. Mi azzal az ötszázal, háromszázal akarunk foglalkozni, akik tényleg képesek innoválni.” (Interjúalany 20.)

A megelőző európai uniós programozási periódus tapasztalatai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy az uniós fejlesztési források csak akkor érhetőek el, ha az adott országban létrejön a kutatási-fejlesztési kapacitásoknak az a kritikus tömege, amely esélyt ad sikeres pályázatokra. A stratégiakészítők is tudatában voltak annak, hogy a *Horizont 2020* program forrásaiból csakis azok az országok számíthatnak jelentős bevételekre, amelyek maguk is sokat költenek kutatásra-fejlesztésre és innovációra, hiszen ez teremti meg a széles pályázói bázist. A kormányzat az új szervezetrendszerben a *KFI-menedzsment koordinációját* és felügyeletét látja el. A hatáskörök azonban továbbra sem koncentráltak. A Nemzetgazdasági Minisztérium látja el a Nemzeti Innovációs Hivatalon (NIH) keresztül a szakpolitikai és a tárca-

közi koordinációt, a tervezési dokumentumok készítését, ugyanakkor az innovációs alapot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyeli. A kormányzat által ellátandó állami irányítási feladatkörök többek között a következő területekre terjednek ki: a jogszabályalkotás előkészítése, innovációs szolgáltatások nyújtása, a szolgáltatási rendszer irányítása, pályázati és programmenedzsment, a tudásbázisok megerősítésének irányítása és monitoringja, szellemi tulajdonvédelem. A finanszírozás terén az innovációs járulék új szabályozása alapján valamennyi közép- és nagyvállalat innovációs járulék fizetésére kötelezett, és ezek a befizetések képezik a Kutatási, Technológiai és Innovációs Alap forrásait, amelyeket – pályázati alapon – a kutatással-fejlesztéssel és innovációval foglalkozó vállalatok és intézmények vehetnek igénybe.

„Az államnak mi a szerepe? Válasszuk el azt a finanszírozási, pályázati rendszerektől, de, ugye, mivel a pénz jelentős része uniós, legalábbis az elmúlt két évben az innovációs alaphól gyakorlatilag nem történt finanszírozás, ebből kifolyólag csakis és kizárólag az uniós pénzek voltak az innováció területén dominánsak. Ennek megfelelően az NFÜ átvette gyakorlatilag a hatalmat, a PÉNZ mozgatott, nem a szakmai szempontokat érvényesítette. Most le is csupaszították azokat a funkciókat, amelyek korábban az NKTH-nál voltak és pénzzel kapcsolatosak, azok most már az új NIH-ba kerültek. Az új NIH egy ilyen policy-maker funkciót vett át, és ennek megfelelően gyakorlatilag azt kell hogy mondjam, hogy láthatatlanná, súlytalaná vált. Ez a helyzet, persze lehet szépeket zengeni, de én onnan mérem le a napi gyakorlatban, hogy régebben az NKTH elnökétől, alelnökétől, vagy valamelyik hivatalától havonta valamilyen ügyet kaptam, vagy egy anyagot véleményezni, vagy hívtak egy konzultációra vagy bármire, tehát volt egy élő kapcsolat. Most akkor van kapcsolat, ha én keresem őket. Hát akkor persze van, meg hivatalosan van, de az hogy az NIH számunkra látható lenne és kifejtene olyan tevékenységet, aminek köze van mégiscsak a magyar felsőoktatási innováció menedzsmenthez...” (Interjúalany 14.)

A K+F+I-stratégia megalkotásával párhuzamosan az innovációs teljesítményt közvetlenül meghatározó szakpolitikai területeken bekövetkező kedvezőtlen változások erősen korlátok közé szorítják a stratégia eredményes megvalósíthatóságát. A sikeres innovációs politikát folytató országokban az állam egyszerre támogatja a kínálati és a keresleti oldali szakpolitikákat, azaz egyfelől segíti a felsőoktatást, a K+F+I-szektor, az innovációt ösztönző közbeszerzést, másfelől a versenyt szolgáló termékpiacon szabályozásokat.

AZ INNOVÁCIÓS SZAKPOLITIKAI DEFICIT KIALAKULÁSA: A NEMZETI INNOVÁCIÓS RENDSZER REFORMJA ÉS A KÖZPONTI IRÁNYÍTÁS ZAVARAI MAGYARORSZÁGON

A magyar NIR-rendszer az OECD 2009-es értékelése szerint formálisan tartalmazza az összes olyan szervezetet, amely a fejlett ipari országokban működik. Mégis a rendszert nagy instabilitás jellemzi, amelynek intézményrendszerében, az irányítási jogosítványokban és felhatalmazásokban, valamint az egyes szervezetek státuszában, mandátumában és működésében bekövetkezett rendszeres változások akadályozzák a rendszer kiegyensúlyozott működését. Mindez nemcsak a rendszeren belüli szervezetek közötti kooperációt akadályozza, de a szervezeti tanulást is,

ezért a szakpolitikai tervezésben, koordinációban és végrehajtásban a „jó gyakorlat” kialakulását is (OECD 2007).

A kutatásra és fejlesztésre fordítható anyagi források nem nőttek oly mértékben, ami a fejlett országoktól való elmaradást ledolgozhatná. A kutatóbázisok szétforgácsolódásával párhuzamosan az innováció nemzeti intézményrendszere is meggyengült, kormányzati pozíciója jelentősen háttérbe szorult a fejlesztések ösztönzése helyett leginkább az átmenet válságkezelésére koncentráló kormányzati stratégiákban. A nemzeti innovációs rendszert az ezredfordulón erős széttagoltság és a koncepciótlan intézményi átalakítások jellemezték, így a rendszer továbbra is erősen inkoherens, toldozott-foldozott maradt. Nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van a kutatás-fejlesztés és az innováció felső szintű irányításának, valamint az intézményrendszernek a reformjára, de az 1990-es évek végén már látni lehetett, hogy az EU-direktívákkal (lisszaboni csúcs) való harmonizálás előbb utóbb szükségessé teszi a nemzeti innovációs rendszer decentralizációját is. A kormányzat 1999-ben nemzeti szintű feladatokat irányozott elő a technológiai lemaradás, illetve az innovációs képesség javítása céljából, amely az EU tagországokban kidolgozott nemzeti innovációs stratégiák mintáját követi (NIS). Mindez magában foglalta az intézményi, információs, képzési és ösztönzési rendszer összehangolt fejlesztését, illetve az EU-keretprogramokhoz való csatlakozást. Több felmérés eredményei és a tapasztalatok is azt mutatták, hogy Magyarországon sem a helyi, sem a nemzeti innovációs rendszer működése nem kielégítő, ami a nemzetközi rendszerekbe való bekapcsolódást is nehezítheti (Havas 2009: 5). Empirikus felmérésekkel és statisztikai adatokkal bizonyítható, hogy a magyar innovációs rendszer elemei és különböző területi szintjei nem működnek hatékonyan és összehangoltan (Gál-Csonka 2007: 22).

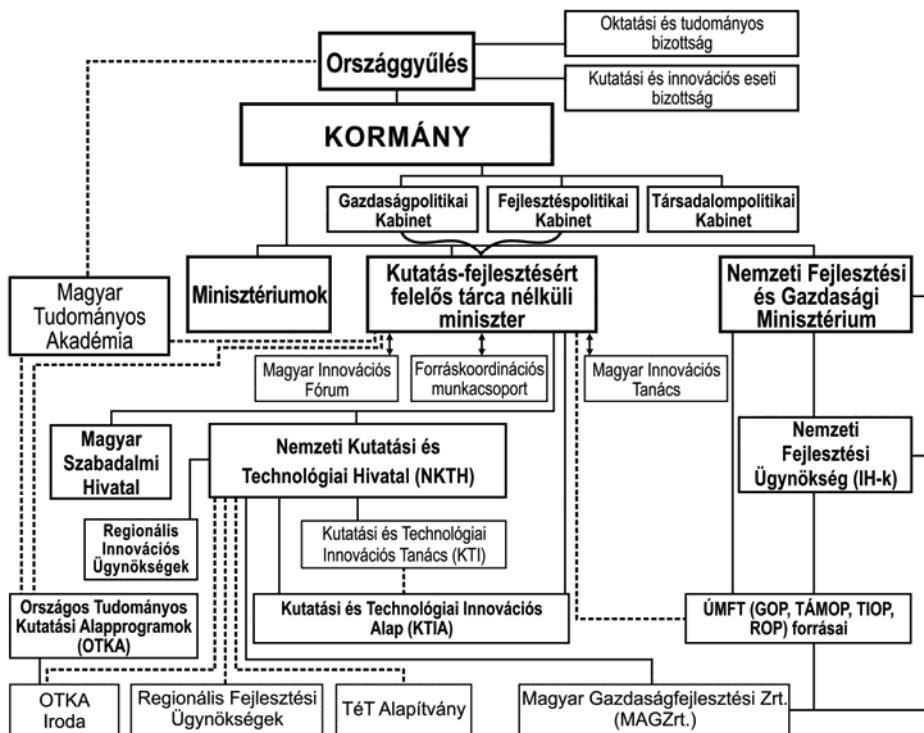
Magyarország a tudásalapú és innovációorientált gazdaságfejlesztés minden hosszabb távú tervezési dokumentum célkitűzései között szerepelt az 1990-es évek vége óta. Az európai uniós dokumentumokkal kompatibilis nemzeti fejlesztési tervek ágazati fejlesztési programjaiban kulcsfontosságú az innovatív gazdaság aktorainak és intézményrendszerének a fejlesztése. Nagyon sok esetben az említett innovációs célok csak az Európai Bizottság irányelveinek mechanikus átvételét jelentették, s a brüsszeli prioritások formális beépítését nem követték a hosszú távú tervezést és a végrehajtást megalapozó intézkedések.³

Magyarország a TTI-politika stratégiai tervezésének, koordinációjának és végrehajtásának kormányzati szervezeti rendszerét 1990 óta a folyamatos kormányzati átszervezések jellemzik, így hiányzik a rendszerből a stabilitás. Ugyanakkor a rendszerváltást követő több mint egy évtized extenzív intézményfejlesztései után a széttagolt felelősségi körök EU-konform rendezése, a különböző közösségi szervezetekben való magyar részvétel konzisztenciája miatt szükségessé vált az *innovációs feladatokat, szervezeteket, pénzügyi támogatási rendszereket összehangoló nemzeti innovációs rendszer reformja és a törvényi szabályozás kereteinek megteremtése* (Gál 2004: 118).

A fejlett országok gyakorlatában a tudomány- és technológiapolitika kidolgozásáért és megvalósításáért országoként eltérő módon más-más tárcák a felelősek, vannak országok, ahol az innovációpolitika önálló minisztérium keretében működik. Az 1990-es rendszerváltást követően az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság (OMFB) látta el az innovációpolitika felügyeletét. Az ezredfordulón három minisztérium között voltak szétaprózva a különböző innovációs jellegű fejlesztési

alapok és célleírások: az Oktatási Minisztérium mellett a regionális fejlesztési programokat kidolgozó Gazdasági Minisztérium – mint az innovációpolitikát és támogatási rendszert korábban felügyelő tárca – is önálló innovációs főosztályt működtetett.

A nemzeti innovációs rendszer átalakítása és reformja 2004-re megvalósult, amelynek eredményeként kialakultak a nemzeti intézményrendszer és az innovációs támogatási rendszer új keretei. Az innovációs irányítás nemzeti és regionális rendszerét egyaránt átalakító, új törvényt (*A kutatás-fejlesztésről és technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény*) fogadott el az országgyűlés 2004-ben a TTI-politika területén.⁴ A szervezeti változások eredményeként a NIR központi irányítási szintje megerősödött, s önálló kormányzati hatáskörrel felruházott csúcshivatal került felállításra 2005-ben. Az innovációt nemzeti szinten koordináló Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalt (NKTH) a gazdasági tárca felügyelte. A 2004-es reformot követően az Oktatási és Kulturális Minisztérium a tudomány- és az oktatáspolitikáért felelős lett a kormányban, a gazdasági tárca pedig visszakapta az innováció csúcshivatalának felügyeletét, illetve számos, az innováció szempontjából fontos szervezet (például a Magyar Szabadalmi Hivatal) felügyeletét is ellátta.⁵ (1. ábra).



1. ábra. Magyarország nemzeti innovációs rendszere, 2008–2010

Forrás: NKTH

„A harmadik világhoz tartozó országoknál van külön tudományos minisztérium vagy kutatás-fejlesztési minisztérium. Nálunk egykor volt egy innovációs főhatóság, az OMFB, aztán meg az NKTH, amit most NIH-nek hívnak. A NIH gyakorlatilag teljesen súlytalan szervezetté vált a jelenlegi kormányzatban. Amikor az innovációért felelős szervezetként a NIH-et emlegetik, az teljesen súlytalan, mivel kormányzati szinten az innovációnak vagy a kutatás-fejlesztésnek valójában nincs képviselője.” (Interjúalany 16.)

Az NKTH felügyelete alá tartozott, de külön szervezetként működött a Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda (KPI), amely az NFT-hez és az NKTH-hoz kapcsolódó innovációs pályázatokat kezelő és menedzselő, ügynökség jellegű szervezet. A rossz működési tapasztalatok és a párhuzamos szervezeti struktúra koncentrációja miatt 2008-ban a KPI-t beolvasztották a MAG Zrt.-be, ami a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség pályázatait koncentráló szervezetté alakult. 2007 és 2008 között ismét megkérdőjeleződött az NKTH szakmai függetlensége, a gazdasági miniszter operatív döntési jogai erősödtek az NKTH elnöki jogköreinek rovására.

Az NKTH az innováció folyamatos és kiszámítható finanszírozásához szükséges elkülönített innovációs alap felügyeletét is ellátta. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap teljesen új finanszírozási módot honosított meg, amennyiben a vállalkozások bevételeinek 0,2%-os innovációs hozzájárulásával, illetve a kiegészítő állami forrásokból építkezik.⁶ Az innovációs finanszírozás és az alap működésének bizonytalan helyzetét jelezte, hogy 2009-ben a kormányzat jelentősen csökkentette a korábban szabályozott állami hozzájárulás mértékét.⁷

A 2010-es kormányváltás után az új kormány az innovációs pályázati rendszer másfél évre történő befagyasztását az innovációs irányítás központi szintjének átalakítására használta fel. Kormányrendeletben 2011. január 1-jével megszüntette a Kutatási és Technológiai Innovációs Tanácsot, valamint a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalt. Együttal létrehozta a Nemzeti Innovációs Hivatalt (NIH), mint a kutatásért-fejlesztésért és technológiai innovációért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatalt. Ebben az új rendszerben a Nemzetgazdasági Minisztérium a Nemzeti Innovációs Hivatalon keresztül megalkotta az új innovációs stratégiát, míg az innovációs alapot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyeli. Az alap kezelőjeként a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget, közreműködő szervezetként a MAG Zrt.-t és az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramot (OTKA) bízta meg a minisztérium. A munkamegosztás szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium felel a kutatás-fejlesztési és innovációs szakpolitikáért, erre a szakpolitikára építve kezeli a Kutatási, Technológiai és Innovációs Alapot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a konkrét pályázatok lebonyolítását a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség végzi, a Nemzeti Innovációs Hivatal pedig egyre aktívabb szerepet tölt be mind idehaza, mind pedig külföldön az innovációt segítő szolgáltatásaival.

A kelet-közép-európai régióban úttörőnek számító törvényi keretek megteremtése ellenére az innováció nemzeti irányító rendszerének működése nem javult, és érdemben nem erősödött az innovációpolitika szereplőinek érdekérvényesítő képessége sem. A változások zavart okoznak az innovációpolitika potenciális vagy tényleges kedvezményezettjei, illetve általában a magyar innovációs rendszer szereplői körében. Az átalakításoknak kétségkívül káros hatásuk volt a szakpolitikai szereplők azon képességére, hogy az eszközöket következetesen alkalmazhassák,

és jelentős bizonytalanságot okoztak a szakpolitikai eszközök potenciális vagy tényleges haszonélvezői (a vállalkozások) körében, jelentősen csökkentve ezzel az innovációs eszközök eredményességét és hatékonyságát (Gál 2013a: 76).

Az elmúlt két évtized alatt máig nem vált egyértelművé az innovációpolitika kormányzaton belüli helye, a kormányok nem találták a tudomány-, a technológia-politika és az innováció megfelelő helyét stratégiájukban. Ennek is köszönhető, hogy az innováció a gyakorlatban mindig is marginális helyet foglalt el a nemzeti fejlesztési folyamatban, illetve általánosságban a fejlesztéspolitikában. Ugyanakkor a nemzeti innovációs rendszert szervezeti és humánerőforrás oldalon jellemző *centralizáltság* a TTI-irányítás, a tervezés és a stratégiaalkotás esetében is érvényesül (Gál 2004: 123–28).

„...tudjátok, ez az egész egy konglomerátum. Itt nincs koordináció, tehát a kormányzatban egy olyan koordináló szervezet, hogy legalább ezeket a szervezeteket, így minket is, úgy koordináljon, hogy együttműködésre sarkallja a szervezeteket. Ne versengés legyen! Tele van az ország párhuzamosságokkal, tehát most például nagyon népszerű pár éve az innováció. Ez az én tématerületem, mi erre lettünk létrehozva, de január 1-jétől nem kapunk egy fillér támogatást sem, vagy meghalunk, vagy a nonprofitból for-profit – a nevünkben nonprofit van –, de minden forintot meg kell teremtenünk, egy forintot nem kapunk központilag.” (Interjúalany 20.)

Az irányítási rendszer kritikus pontjain az egyes szervezetek státuszában, mandátumában és működésében bekövetkezett rendszeres változások nyilvánvalóan akadályozzák a szervezeti tanulást és így a szakpolitikai tervezést, koordinációt és végrehajtást. Magyarországon az innovációfejlesztés a mindenkori rövid távú kormányzati célok/megszorítások (egyetemi integrációk, konvergenciaprogram, restrikció) áldozatának tekinthető.

ZOLTÁN GÁL

POLICY ASPECTS OF INNOVATION GOVERNANCE. CENTRAL AND REGIONAL GOVERNANCE OF INNOVATION IN HUNGARY (PART I)

Summary

The paper deals with the evolving systems of central and regional governance of innovation during the past two decades in Hungary. It examines the role of the state, management of innovation, the organizational structure and institutions of innovation policy placing innovation in the development strategies of central governments. It discusses the reasons why the fully decentralised systems of regional innovation has not developed and what led to the weakening of the regional innovation systems despite once the groundbreaking legislation.

Keywords: innovation governance, national & regional innovation systems, innovation policy, decentralization.

HIVATKOZÁSOK

- Asheim, B. T. – Isaksen, A. (2002): Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge. *Journal of Technology Transfers* 1., 77–86.
- Bodor Á. (2013a): „Mivel van baj?” – A társadalmi kontextus megjelenése az innovációs szakemberek problémaérzékelésében. In: Gál Z. (szerk.) (2013): *Innovációbarát kormányzás Magyaror-*

- szágon. *A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 127–142.
- Bodor Á. (2013b): Az innovációt körülvevő társadalmi kontextus néhány elemének vizsgálata. In: Gál Z. (szerk.) (2013): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon. A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 143–164.
- Buzás N. (szerk.) (2007): *Innovációmenedzsment a gyakorlatban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Castells, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society*. Blackwell, Oxford.
- Cooke, P. (2008): Regional innovation systems: origin of the species. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* 3, 393–409.
- Csizmadia Z. (2009): *Együttműködés és újítóképesség. Kapcsolati hálózatok és innovációs rendszerek regionális sajátosságai*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Dóry T. – Rechnitzer J. (2005): A regionális fejlődés és az innováció. In: Grosz A. – Rechnitzer J. (szerk.) (2005): *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs – Győr, 23–43.
- Dóry T. (2005): *Regionális innovációpolitika. Kihívások az Európai Unióban és Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Foucault, M. (1977): Prison talk: an interview. *Radical Philosophy* 16, 10–15.
- Freeman, C. (1988): Japan: A new national system of innovation? In: Dosi, G. – Freeman, C. – Nelson, R. R. – Silverberg, G. – Soete, L. (eds.): *Technology and economy theory*. Pinter, London, 330–348.
- Freeman, C. (1987): *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Pinter Publishing, London – New York.
- Gál Z. – Csonka L. (2007): Specific Analysis on the Regional Dimension of Investment in Research – Case Study Report and Database on the South Transdanubian Region (Hungary) (Brussels: ERAWATCH).
- Gál Z. (2004): Az innováció regionális intézményrendszere és a versenyképesség. In: Pálné Kovács I. (szerk.) (2004): *Versenyképesség és igazgatás (Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről)*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 115–137.
- Gál Z. (szerk.) (2013): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon. A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs.
- Gál Z. (2013a): Az innovációs kormányzás szakpolitikai vetületei. Az innováció központi és regionális irányítása Magyarországon. In: Gál Z. (szerk.) (2013): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon. A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 59–102.
- Havas A. (2009): Magyar paradoxon? A gyenge innovációs teljesítmény lehetséges okai. *Külgazdaság* 9–10, 74–112.
- Horváth M. T. (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
- Jessop, B. (2000): Governance Failure. In: Stoker, G. (ed.): *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, London, 11–33.
- Lundvall, B. – Johnson, B. – Andersen, S. – Bent, D. (2002): National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy* 2, 213–231.
- Lundvall, B. (1988): Innovation as an Interactive Process: From User-Producer Interaction to the National System of Innovation. In: Dosi, G. – Freeman, C. – Nelson, R. R. – Silverberg, G. – Soete, L. (eds.): *Technology and economy theory*. Pinter, London, 349–369.
- Lundvall, B. (ed.) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter, London.
- Nelson, R. (ed.) (1993): *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Niosi, J. (2002): National systems of innovation are “x-efficient” (and x-effective). Why some are slow learners. *Research Policy* 2, 291–302.
- OECD Háttér tanulmány (2007): „A magyar nemzeti innovációs rendszer”, OECD 2007/2008. évi innovációs országjelentése számára, Budapest.
- Osborne, S. (2006): The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol. 8, No. 3, 377–387.
- Pálné Kovács I. (2010): Városi terek kormányzása és a városi rezsimek: Egy induló kutatás margójára. *Tér és Társadalom* 4, 3–27.

- Pálné Kovács I. (2011): A tudomány a decentralizált kormányzás szolgálatában: Megnyitó. In: Kilár F. (szerk.): *Mandulavirágzás tudományos napok: Velünk élő kémia – a kémia éve. Konferencia. Pécs, 2011.02.28–2011.03.04.* Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 3.
- Pálné Kovács I. (2012): Regionális tudomány és kormányzás. In: Rechnitzer J. – Rácz Sz. (szerk.) (2012): *Dialogus a regionális tudományról.* SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola – Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr, 180–188.
- Pálné Kovács I. (2013): Tudás, innováció, kormányzás. In: Gál Z. (szerk.): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon. A regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai.* MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 25–58.
- Stehr, N. 2007: *A modern társadalmak törekenysége. Tudás és kockázat az információs korban.* Gondolat Kiadó, Budapest.
- Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy.* The Guilford Press, New York – London.
- Szalavetz A. (2009): A fejlesztő állam tudomány- és technológiapolitikája. In: Csáki G. (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban.* Napvilág Kiadó, Budapest, 201–235.
- Tödtling, F. – Tripl, M. (2005): One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy* 8., 1203–1219.
- Varga A. (2009): *Térszerkezet és gazdasági növekedés.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Varga, A. – Ács, Z. – Anselin, L. (2003): Regional Innovation in the US over Space and Time. *Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy 2004–18,* Max Planck Institute of Economics, Entrepreneurship, Growth and Public Policy Group, Jena.
- Vas Zs. – Bajmócy Z. (2012): Az innovációs rendszerek 25 éve. Szakirodalmi áttekintés evolúciós közgazdaságtani megközelítésben. *Közgazdasági Szemle* 1., 1233–1256.

JEGYZETEK

¹ Ezek közül kiemelendő (1) a TTI-intézkedések nem megfelelő összehangolása, (2) a hibás célmeghatározás, (3) a nem hatékony forrásfelhasználás, (4) az *ex-post* értékelések elmaradása, (5) az innováció keretfeltételeinek romlása.

² Nemzetközi gazdasági folyamatok, intézményi stabilitás és koordináció az érintett szakpolitikák között, kiszámítható szervezeti és jogi környezet, K+F állami támogatásának stabilitása, oktatáspolitikai, vállalkozói és innovációs készségek.

³ Az *Új Magyarország Fejlesztési Tervben* a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) tartalmazta a TTI-politika főbb céljait, az *Új Széchenyi Tervben* pedig önálló programelem a „Tudomány-innováció”, amely a GDP-arányos K+F+I-ráfordítások 1,5%-ra történő növelése mellett az ágazati prioritásokon kívül horizontális fejlesztési célokat (vállalkozásfejlesztés, humán erőforrás-fejlesztés) is kitűzött.

⁴ A 2004-től hatályos törvény meghatározta a K+F és a műszaki innováció állami támogatásának elveit. Az újonnan létrehozott Kutatási és Technológiai Innovációs Alap szabályai a vállalkozásokat saját forrásokból finanszírozott K+F+I-tevékenységre ösztönzik. Ennek alapján a vállalati befizetéseket az állami költségvetés azonos mértékű saját forrásokkal kiegészíti.

⁵ A hivatal önállóságát erősítette, hogy önállóan gazdálkodó költségvetési szervként előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkezett. Feladatai közé tartozott a különböző minisztériumokhoz rendelt innovációs feladatok koordinációja, illetve a nemzeti innovációs stratégia kidolgozása és végrehajtásának irányítása is. 2008 májusában az újonnan kinevezett, a tudomány-, kutatás- és innovációpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter hatáskörébe került az NKTH felügyelete és irányítása, de ezt a pozíciót 2009-ben megszüntették.

⁶ 2007 januárjában a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló törvényt úgy módosították, hogy a gazdasági és közlekedési miniszter jogosulttá vált az Alap felhasználását érintő operatív döntések meghozatalára, s ez a miniszter hatáskörének jelentős bővülését jelentette. 2008

elején az alapból finanszírozott támogatásokkal kapcsolatos döntési jogkör visszakerült az NKTH elnökéhez.

⁷ Az elvonások leginkább a regionális szinten kiosztható pályázati források megnyirbálásához járultak hozzá. Tehát maga az állam sem váltotta valóra saját ígéreteit: megemlítendő mindenekelőtt, hogy az Innovációs Alapba történő kormányzati társfinanszírozás nem a terveknek megfelelően teljesült. A pályázati rendszer diszfunkcióit és az innovációs alappal kapcsolatos problémákat jelezte, hogy a 2007-es költségvetési törvény újraszabályozta az alap forrásainak felhasználását.