

AZ INNOVÁCIÓS KORMÁNYZÁS SZAKPOLITIKAI VETÜLETEI. AZ INNOVÁCIÓ KÖZPONTI ÉS REGIONÁLIS IRÁNYÍTÁSA MAGYARORSZÁGON - II. 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 háttérbeszorulásához, illetve a regionális innovációpolitikai irányítás rendszerének meggyengüléséhez, megszűnéséhez.

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

REGIONÁLIS INNOVÁCIÓS POLITIKA „FELÜLRŐL”: INNOVÁCIÓ A TERÜLETI VERSENYKÉPESSÉG SZOLGÁLATÁBAN

A regionális dimenzió megjelenése az innovációs fejlesztéspolitikában és a kormányzásban

Az innovációs fejlesztések célterülete napjainkban kibővült, s már nemcsak a vállalati szintű, de a *helyi-regionális versenyképesség* fokozása, s ezzel a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból egyaránt fenntartható fejlődés elősegítése is célja. Új, minőségi (tudásintenzív) munkahelyek teremtésének, a lakosság életminősége javításának, illetve a területi fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésének is fontos eszköze az innováció (Landabaso 1997: 1–27). A versenyképességet befolyásoló tényezők sorában meghatározó jelentősége van az egyes régiók innovációs potenciáljának és az innovációs kapacitás bővítését elősegítő szakpolitikáknak (Rechnitzer 2002: 225). A versenyképesség értelmezésekor a globális verseny jellemzőiből kell kiindulni, amelyek viszont szorosan kötődnek a vállalat lokális, térségi gazdasági bázisához (Török 1998: 74–95).

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

Az Európai Unióhoz való csatlakozás szándéka erős alkalmazkodási, tanulási folyamatot indított el a kormányzati, közpolitikai intézményrendszerek formálásában (Pálné Kovács 2013: 44). Felértékelődött a kormányzás regionális dimenziója is. Különösen masszív hatást gyakorolt az EU kohéziós politikája, amely az unió neoliberais „jó kormányzasi” filozófiája jegyében elsősorban a regionális decentralizációt, partnerséget, a részvételi módszerek használatát, továbbá a kormányzati teljesítmény mérésének követelményét érvényesítette a Strukturális Alapokhoz hozzáférni igyekvő tagjelöltekkel szemben. A versenyképesség, regionalizmus és partnerség jelszavai a területfejlesztésben találkoztak az innovációpolitikában megjelent regionális dimenzióval, bár a kezdeti elemzések azt mutatták, hogy a regionális innovációs potenciál gyenge, a vállalati oldalon döntően nem a regionális tényezők, hanem az általános gazdasági környezet és a nemzeti innovációs politika játszik szerepet (Grosz–Rechnitzer 2005). Mindenesetre az európai trendekhez való csatlakozás jogszabályi, intézményi feltételei tekintetében jelentős előrelépés volt tapasztalható, s a sorra elkészülő regionális innovációs stratégiák platformot ígértek az új típusú kormányzás jegyében szövődő fejlesztési koalícióknak.

Az unió tagállamaiban az innovációfejlesztés erősödő szerepet játszik a regionális versenyképesség fokozásában. Az elmúlt évek közösségi ágazati politikája is felismerte azt, hogy az innováció kulcsfontosságú a területi különbségek kezelését célul tűző regionális politika számára (Lengyel 2000: 980). A hátrányos helyzetű régiók számára kitörési pont lehet innovációs kapacitásaik növelése révén az információs társadalom kínálta új gazdasági lehetőségek kihasználása. Ebben az értelemben az innováció támogatása és a területi szintű intézményi háttér kialakítása már a közösségi regionális politika részévé vált. Az Európai Unió az innovációs és a regionális politika szorosabb összehangolását, a strukturális alapokból is finanszírozott *innovációorientált területfejlesztés* támogatását tűzte ki célul új fejlesztési és támogatási irányelveiben az ezredfordulón. Ennek megfelelően az innovációfejlesztést a szintén integráló jellegű területfejlesztési politika eszközeként tekintették (Landabaso 1997: 2–6; Rechnitzer 2002: 222; Döry 2005: 128–129).¹

Az innovációs rendszer decentralizálásának kísérlete Magyarországon

Magyarországon a regionális innovációs rendszer irányításának kialakításában a korai fázis embrionális jegyei figyelhetők meg. Gyenge az együttműködés az innováció területi szereplői között, így sem a vállalatok, sem pedig a K+F-szervezetek nem találták meg a helyüket a hálózatban. Ezt tovább bonyolítja, hogy a helyi politikusoknak nincsen tapasztalatuk innovációs kérdésekben, ehhez hiányzik az innováció jelentőségének tudatosítása. A regionális politika szereplői is megosztottak, ellentétesek az érdekeik. A kormányzathoz, közigazgatáshoz, a gazdasági és a tudástermelő szférához kötődő szereplők más-más logika alapján működnek. Ilyen közegben tehát nagyon nehéz a helyi szintű és szakmailag is megalapozott érdekérvényesítés a központi szinttel szemben is.

Mindezen adottságok ellenére az innovációs folyamatok regionális hangsúlyának erősödése mégis kézzelfogható az ezredforduló óta. EU-csatlakozásunk eufóriájában a területi politikában időlegesen felértékelődött az innováció szerepe, s az akkori új regionális gazdaságfejlesztési politika prioritásai közé emelte a technológiai átalakulás támogatását és az innovációs hálózatépítést, melynek területi aspektusait a területi különbségek csökkentését célzó uniós prioritásnak való megfelelés

kényszere is motiválta. Mindez megkövetelte egy önálló innovációs törvény meghozatalát, illetve az innováció kellő súlyú megjelenítését a területfejlesztési törvényben, a megfelelő nemzeti intézményi háttér, feladat- és eszközrendszer mellérendelésével. A kormány 2007-ben elfogadott *középtávú (2007–2013) tudomány-, technológia- és innovációpolitikai (TTI) stratégiájában* a regionális innováció támogatása expliciten megjelent. Ez a régiók innovációs kapacitásainak fejlesztésében, illetve a tudástermelő infrastruktúra (a vidéki egyetemi városokban kialakítandó tudásközpontok) területileg is decentralizált hálózatának fejlesztésében is megmutatkozott. A regionális innovációs intézményrendszer megerősítése a hálózati együttműködések fejlesztésén, az innováció térbeli terjedésének erősítésén, a régiókra szabott innovációs programok kialakításán keresztül a regionális innováció informatikai és humán erőforrás-feltételeinek fejlesztését is magában foglalta. Az innováció központi irányításában ez a stratégia fontos szerepet szánt a regionális érdekek képviselőinek.

A 2010-es kormányváltás utáni első meghatározó tervezési dokumentumban, a *Széchenyi Terv Tudomány és Innováció Programjában* a regionális dimenzió még szerepel, de a K+F+I támogatási rendszer területi kiegyensúlyozatlanságát oldó tevékenységek, így a regionális szintű K+F+I tevékenység, az együttműködések, a hálózatosodás (pólusok, klaszterek) ösztönzése mellett megjelent az innováció versenyképes, földrajzilag is koncentrált fejlesztését támogató koncepció (Nikodémus et al. 2012: 1–2). A források koordináltabb felhasználásával ugyanakkor orvosolni kell azt a problémát, hogy a források korlátozottsága miatt az ország K+F+I kapacitásának kétharmadával rendelkező Budapestet jelenleg több pályázat esetében is kizárták a lehetséges projekthelyszínek közül.

A kormány új, *Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégiája* a centralizált állam „neoweberianus” alapvetéseire építve a területi aspektusokat már negligálja, s csak nemzetgazdasági léptékben gondolkodik. Ebből következően a stratégia csak ágazati szintre, illetve az innovációs aktorok hármas körére (tudástermelők, tudásalkalmazók és tudásközvetítők) koncentrálna. Következésképpen az ágazati innováció versenyképességi, illetve a tudástranszfer-intézményhálózat fejlesztése elemeinek fejlesztését tervezi. Az innovációs teljesítményekben és a szereplők, szervezetek között területileg meglévő egyenlőtlenségeket nem vizsgálja, s nem kezeli. Az új stratégia horizontális céljai között szerepel ugyanakkor a régiók intelligens szakosodását támogató célkitűzés.

A régiók innovációs fejlesztését korábban zászlajukra tűző stratégiai célkitűzések, illetve az EU által támogatott regionális innovációs stratégiák ambíciói ellenére a rövid múltú visszatekintő regionális innovációpolitikai irányítás rendszere Magyarországon alulfejlett maradt, a központi kormányzattól való függés változatlanul erős, és meglehetősen nehézkes a regionális stratégiai tevékenységek koordinációja (Borsi–Udvardi 2009: 68–100). Az elmúlt két évtized során nem alakult ki párbeszéd és együttműködés a központi és regionális szint között, így ennek nincs meg a hagyománya, kultúrája és központi szintről az igénye sem. A regionális innovációpolitika kialakítását ezeken kívül is több tényező akadályozza:

- Magyarországon a központi kormányzati szervek domináns szerepet játszanak az innovációpolitika területén, aminek elsődleges oka az, hogy általánosságban gyenge érdekérvényesítő képességű, saját források nélküli (2010 óta jelentőségüket veszítő) fejlesztési-tervezési régiók találhatók az országban.

- A regionális politikának az ágazati fejlesztésekben (minisztériumokban) meglévő marginális szerepe is gyengíti a decentralizációs elv és szemlélet érvényre jutását.
- Ugyanakkor magán a regionális politikán belül is marginális a szerepe az innovációnak, K+F-nek és a TTI-politikának.
- Ráadásul a régiók nem rendelkeznek az oktatás és a TTI-politika területein érdemi döntéshozatali jogkörökkel, illetve saját pénzügyi forrásokkal, ilyen jellegű programjaik megvalósításához csak a központi költségvetési forrásokat használhatják.
- Az új kormányzati stratégiákban az innovációfejlesztés funkcionális és központiirányítás-centrikus megközelítésében a területi elem nem jelenik meg, s a versenyképességi megközelítés vált uralkodóvá.
- A regionális szintre helyezett innovációpolitikai beavatkozás sikere azonban mindenképp a méretgazdaságosság, illetve a regionális szintű politikai autonómia mértékétől függ. Magyarországon jelenleg egyiknek sem adottak a feltételei. Az utóbbi eleve hiányzik, s a központi régióon kívül nincs meg egyik régióban sem az eredményes innovációfejlesztéshez szükséges méretgazdaságos tömeg.

Az innovációs intézményrendszer decentralizálását nehezítették a központi irányítás koordinációs zavarai, ami a párhuzamos intézményfejlesztésekben és a hatásköri átfedésekben is megmutatkozott az ezredfordulót követő időszakban. A kutatási, fejlesztési és innovációs program lebonyolítójaként az oktatási tárca a tervezett regionális intézménystruktúra decentralizációja helyett az ezredfordulón ezeknek az intézményeknek csak egyfajta dekoncentrációját engedélyezte, ami a Kooperációs Kutatási Központok számára megnehezítette a regionális innovációs infrastruktúra több más eleméhez való kapcsolódást. Az irracionális hatásköri párhuzamosságokat csak növelte, hogy ugyanakkor a gazdasági tárca az innovációs intézményhálózat többi intézményi típusának a fejlesztéséért volt felelős (regionális transzferközpontok, inkubátorok, innovációorientált ipari parkok), így az ágazatközi forráselosztási koordináció megnehezítette a koherens, valóban decentralizált innovációs infrastruktúra kiépülését.

„...az MTA csinálta a regionális innovációs stratégiát, amelyik meghatározta azokat a prioritásokat, amelyek a régió szempontjából lényegesek, de ugye a RIS a levegőben lógott mindenhol, mert ugyan volt stratégia, de nem volt mellé pénz ... ugye, itt csak eljátszottuk azt, hogy létezik hét régió, hogy van regionális innovációs stratégia, de mivel nem lett hozzárendelve pénz, így igazából ennek a megvalósítása nem olyan volt, mint amilyen kellett volna.” (Interjúalany 10.)

A nemzeti innovációs rendszer gyakori változásai – az intézmények státuszában bekövetkező változások, a kormányzati döntésektől való erős függés, az innovációs kormányzati képviselő változásai – sokkal negatívabban hatnak a formálódó regionális intézményrendszerre, mint a központi szint hosszabb múltra visszatekintő és nagyobb stabilitással bíró fővárosközpontú intézményrendszerére. A központi és a regionális irányítási szint közötti kapcsolat egyoldalúságát mutatja, hogy a régióknak csak minimális ráhatása van az országos TTI-irányítási és fejlesztéspolitikai folyamatokra, s az innováció központi szintjein működő testületek-

ben sincs a régióknak intézményes képviselőjük. A TTI-stratégia és -politika formálásában a *regionális fejlesztési tanácsok*² (RFT) feladatköre 2005 után megerősödött. Két lényeges pénzügyi eszköz áll rendelkezésükre: a központi költségvetésből származó források, valamint a Kutatási és Innovációs Alap. Az RFT-k operatív, végrehajtó szervezeteiként működnek a 2004-ben létrehozott *regionális fejlesztési ügynökségek* (RFÜ).

Mindezen nem túl előnyös keretfeltételek ellenére pozitív kezdeményezésnek bizonyult a régiós szintű innovációs rendszereket felügyelő Regionális Főosztály létrehozása az NKTH keretein belül. Az Innovációs Alapról szóló 2003-as kormányrendeletben a források 25%-ának regionális innovációs célokra történő felhasználását deklarálták (ez a célkitűzés soha nem valósult meg a gyakorlatban). Az NKTH támogatási programja révén 2005-ben minden régióban létrehozták az ún. *regionális innovációs ügynökségeket* (RIÜ), legtöbbször a RIS-eket koordináló fejlesztési ügynökségekből szervezetenként kiváló néhány fős apparátus bővítésével, de a RIÜ-eket létrehozó konzorciumokban – Közép-Magyarország kivételével – az RFÜ-k tulajdonosként jelen vannak. A RIÜ-k az RFT-k 2012-es megszüntetéséig együttműködtek a pályázati források elosztásában, s kialakították azt a szakmai háttérbázist (RFT-k innovációs munkabizottságai), amelyre a megalapozott innovációs fejlesztési döntésekhez szükségük van. A formálódó regionális innovációs rendszer gyengéje, hogy finanszírozásuk alapvetően a központi kormányzattól függ.³ A halogatott önállóság időszakát (2005–2007) a funkcióval való feltöltés jellemezte. Ennek keretében feladatokat vállaltak át a KPI-től, regionális szinten a regionális pályázatok (Baross-, Innocsekk-pályázatok) lebonyolítóivá váltak a 2004-es KTIA-kormányrendelet módosításával. Ebben a szakaszban a RIÜ-k önálló jogi személyekké (kht) alakítása is megtörtént. A RIÜ-k stabil működéséhez szükséges források elapadása is bekövetkezett 2010 után. A területi és a regionális fejlesztési szempontok lényegében kikerültek a kormányzat innovációfejlesztési célkitűzései közül. A RIÜ-hálózat közfeladatait központi támogatás híján nem tudja megfelelően ellátni.

„...nyilván amikor kialakul egy jó rendszer, a 2004 óta létező regionális innovációs ügynökségek hálózata, tulajdonképpen a rendszerek, illetve most már tulajdonképpen 2007 óta RIÜ-net hálózatról is beszélünk, aminek keretében a regionális innovációs ügynökségek is együttműködnek. Kormányzati feladat lenne, hogy egy jól működő, unikálisan Magyarországon létrehozott, kifejezetten az innovációs szolgáltatásokat nyújtó rendszert nem szabad magára hagyni ... lezárult 2011 végén a pályázat, így az embernek vannak még tartalékai, de ezek nyilván egy idő után elfogynak, s akkor egy jól felépített hálózat szét fog hullani, elmennek a jó szakemberek nyilván. Jól felépített szakembergárdát tud maga mögött ez a hálózat, amit nem tudunk tovább finanszírozni, elmegy a tudásanyag, felbomlik ez a szervezet, akkor utána újra fel kell találni a spányolvaszt, vagy más szervezetre rá kell aggatni, például akiknek nem is feladatuk ... egy működő hálózatot elveszíthet a magyar innovációs rendszer.” (Interjúalany 15.)

Az innováció regionális szintű decentralizációjának korlátai azonban már a 2010-es kormányváltást megelőzően is megmutatkoztak. A 2009-es kormányzati megszorítások (az állami elvonás révén) a KTIA-t közvetlenül, illetve annak regionális támogatásait 4 milliárd forint értékben érintették. Továbbá a RIÜ-k mozgásterét is csökkentették azáltal, hogy pályázati forrásaik egy részét a ROP-hoz

csoportosították. Ráadásul csak három ROP-ban volt megfogalmazott innovációs cél.

„2010-ben a kormányváltás után gyakorlatilag az innovációs alap létezik, de ugye a hírek szerint olyan nagy volt az elkötelezettség az előző kormány iránt, hogy nem írtak ki pályázatot, és a mai napig sem jelent meg. Tehát 2010/2011/2012-ben gyakorlatilag nincs innovációs alap terhére kiírt regionális pályázat. Ezt mi borzasztóan hiányoljuk, tehát itt tulajdonképpen azt nyugodtan el lehet mondani, hogy egy csapat elzártak ezzel kapcsolatban, mert azokat a fejlesztéseket, 100 milliós nagyságrendű fejlesztéseket csináltunk Barossból, ezek gyakorlatilag nem állnak rendelkezésre. ...nem tudjuk, hogy a jövőben ez hogy lesz, de ez egy nagyon nagy probléma a régió innovációs szereplőinek, de hát közben megszűntek a régiók is ... a régiók megszűntek, de hát azt sem mondhatom, hogy megyei szintre mentek vissza a dolgok, mert kormányhivatalok lettek, a megyék kiüresedtek és járásokat próbálgatunk most ...a források ilyen szempontból, nyugodtan azt lehet mondani, hogy eltűntek.” (Interjúalany 10.)

„...most a kormányzati szándék a megyésítés felé halad, de az innováció ilyen kis egységekben nem értelmezhető, tehát megyei szinten nem értelmezhető. Az innovációs kritikus méret a régióknál is már határeset ...de a megye már annyira kicsi egység, tehát még azt mondom, hogy a regionális innovációs ügynökség az még egy értelmezhető nagyságot fog át és működőképes.” (Interjúalany 16.)

A regionális innovációs irányítás rendszere Magyarországon fejletlen maradt, továbbra is erősen a központi irányítástól függ, illetve nehézkes a regionális stratégiai tevékenységek koordinációja is. Következésképpen a hazai régiók befolyása a nemzeti TTI-politikára és az innovációs rendszer alakítására rendkívül kicsi. Nem létezik önálló regionális innovációs politika – hiányzik a szándék, és nincsenek meg a szervezeti, intézményi, finanszírozási, illetve humán feltételei sem.

A decentralizált innovációs rendszerek erősítésének lehetőségei

A nemzetközi tapasztalatok alapján megfigyelhető, hogy a vállalati vezetésű, alulról építkező hálózatépítés/klaszteresedés kizárólag a *fejlett és sikeres régiókban* működik, ezzel szemben a *fejletlenebb régiókban* az intézményi kritikus tömeg növelése előfeltétel az innovációs hatékonyság növeléséhez. Következésképpen az együttműködési készségek kialakításában az ügynökségek, „hídképző” szervezetek és az egyetemek játszhatnak fontosabb szerepet, ezek finanszírozása ugyanakkor ma döntően államfüggő (Landabaso 1997: 18; Dóry 2005: 171).

Napjainkban az innovációs és a regionális politika integrálását nehezíti az a tény, hogy az innovációfejlesztés a jövőben már az EU szintjén is sokkal kevésbé tekinthető kiegyenlítődest szolgáló területfejlesztési eszköznek, sokkal inkább a mérethatékonysági, versenyképességi kritériumok határozzák meg térségi telepítését (l. városi pólusok fejlesztése). Míg korábban a régiók társadalmi-gazdasági elmaradottságának megszüntetését, a regionális egyenlőtlenségek mérsékelését jelentős állami, közösségi támogatással próbálták elérni, addig újabban a *régiók versenyképességének javítása* került előtérbe célzott uniós, illetve nemzeti-regionális fejlesztési forrásokkal (Barca 2009: 126–128).

A válság kapcsán Magyarországon is egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a versenyképességi szempontok, illetve a csökkenő pénzügyi források erősebb koncent-

rálásának kényszere. A koncentrált fejlesztések támogatása célszerű regionális szinten is, mivel csak a minimális kritikus tömeget elérő nemzetközi hírű kutatóbázisok környezetében működő versenyképes telephelyek lehetnek vonzóak a nagyvállalatok számára.

Az intézményfejlesztés – azaz együttműködő rendszerelemek kritikus tömegének megteremtése és hálózatos együttműködésük katalizálása – mellett a vállalati versenyképesség fokozása (azaz a szektorális súlypontok szerepének növelése) a regionális innováció fejlesztésének kulcseszköze (Rosenfeld 2003: 361). Emellett fontos, hogy ne csak a kis- és középvállalkozásokra, de a nagyvállalatokra támaszkodó innovációs fejlesztések is nagyobb hangsúlyt kapjanak regionális szinten is. Ehhez elengedhetetlen a *területi alapú versenyképesség* erősítése, ami a korábban uralkodó felfogás, a piaci (termékalapú) versenyképesség mellett új elemként a *telephelyi versenyképességet* (munkaerő, infrastruktúra, innovációs milió) is erősítené. A telephelyi versenyképesség egy járható út a nagyvállalati tőke bevonására. A jelenlegi, központilag vezérelt helyi (pontoszerű) fejlesztések helyett alulról szerveződő, koncentrált, komplex-helyi fejlesztési programok megszervezésére helyeződne a hangsúly, ami szervezett formában fejlesztett komplex tényezőkinálattal, a helyi kkv-k innovációs láncokba történő integrálását, a K+F, a hídképző szervezetek és vállalatok szinergiáinak erősítését jelentené. Ez már vonzó befektetési környezetet teremthet egy nagyvállalat vagy egy kockázatitőke-társaság számára.

„Az innováció irányításának is a szubszidiaritás elvén kellene működnie. Honnan tudja a kormányzat, hogy a dél-dunántúli régióknak milyen tudástőke áll rendelkezésére, milyen természeti erőforrások állnak rendelkezésre. Statisztikákból. Mi meg ismerjük egymást, megtalálják egymást a szereplők. Az innováció megvalósulni ott tud, ahol megvan az operativitás, az pedig lokálisan tud inkább meglenni, mint állami szinten, gondolom, és a szükségletekre is specifikusan kellene reagálni. Általánosan elrendelni, hogy mindenhol vizsgázdálkodási projekteket készítsünk. Tehát szerintem helyes lenne, hogy decentralizálásra kerülne egy része az innovációs forrásoknak.” (Interjúalany 27.)

Megállapítható, hogy decentralizált innovációs politikára csak decentralizált fejlesztéspolitika, illetve decentralizált régiók működése esetén van lehetőség. A kvázi-decentralizációs, de inkább dekoncentrációs folyamatok csak ezen előfeltételek teljesülése esetén folytathatók, illetve mélyíthetők el sikeresen. Ebben a helyzetben fontos a regionális intézmények kompetenciájának növelése is. Ezek feladata az érdekelttek közötti koordináció, katalizálás, az információközvetítés és az egyes aktorok összekapcsolása. A hálózati dimenzió és a hozzá kapcsolódó társadalmi tőke fejlesztése meghatározó mutatója a tudástranszfer eredményességének is (Landabaso–Mouton 2003: 22–25). Nemcsak központi szinten, de helyi szinten is tudatosítani kell a regionális innováció jelentőségét, az érdekelt felek közötti közös érdekartikuláció mentén egy fejlesztési koalíció kialakítása szükséges. Ebben a tudatosító és érdekartikuláló folyamatban a regionális innovációs stratégia megújításának is kulcsszerepe van. Fontos, hogy a régiókat megfelelő súllyal bevonják a regionális szakpolitikai érdekek megjelenítésébe, s biztosítsák számukra a regionális érdekképviselőt a nemzeti TTI-politika irányításában. Ugyanakkor a reciprocitás elve alapján a nemzeti TTI-politika prioritásainak érvényesítését és képviselőt is biztosítani kell regionális szinten.

Az innováció és a gazdaságfejlesztés decentralizálása csak párhuzamosan történhet (az EU motorikus régióiban a kutatás-fejlesztés a vállalati finanszírozás miatt eleve decentralizált). A regionális innovációs rendszer irányítási szintjének megerősítéséhez azonban az alapokat, így a régiók innovációs kapacitását is erősíteni kell, hogy a kritikus tömeg és a láthatóság érvényesüljön ezen a területen is (Tödtling–Trippel 2005: 1204). Nálunk az innovációs lánc minden eleme fejlesztésre szorul. A régiók K+F kapacitása (egyetemek) és a gazdasági fejlődés között gyakran nincs direkt kapcsolat: az egyetemi kutatási profilok nem illeszkednek a helyi gazdaság ágazati szerkezetébe (Gál–Ptáček 2011: 1680). Az egyetemi K+F-befektetéseknek közvetlen hasznosulása a régió gazdasági bázisától és innovációs potenciáljától függ, ebben pedig a többféle fejlesztéspolitikát integráló területi és várospolitikának kulcsszerepe lehet.

ÖSSZEFOGLALÁS

Vizsgálataink eredményei igazolták, hogy az innovációs teljesítmény szorosan összefügg a kormányzás általános teljesítményével, a kormányzati rendszer nyújtotta feltételekkel, illetve az innovációs szakpolitika számára nyújtott mozgástérrel. Az elmúlt két évtized alatt nem vált egyértelművé az innovációpolitika kormányzaton belüli helye, ennek is köszönhető, hogy az mindig is marginális helyet foglalt el a nemzeti fejlesztési folyamatban, illetve általánosságban a fejlesztéspolitikában. Ugyanakkor a nemzeti innovációs rendszert szervezeti és humán erőforrás-oldalon jellemző centralizáltság a tervezés és a stratégiaalkotás esetében is érvényesül. Mindez jelentősen nehezíti a decentralizált szemlélet meghonosítását az innovációpolitikában, illetve a közös fejlesztési platform megtalálását a területfejlesztési politikával. Bár a versenyképesség, regionalizmus és partnerség területfejlesztésben használt jelszavai találkoztak az innovációpolitikában megjelenő regionális dimenzióval, vizsgálataink mégis azt mutatták, hogy az innováció decentralizálásának kudarcában, illetve a gyenge regionális innovációs potenciálban – különösen a vállalati oldalon – döntően nem a regionális tényezők, hanem az általános gazdasági környezetből fakadó keretfeltételek, a válság következtében megváltozó államfelfogás és a nemzeti innovációs irányítás instabilitása játszottak szerepet.

A regionális innovációpolitikai irányítás rendszere meglehetősen fejletlen, illetve visszaszorult, továbbra is erősen központiirányítás-függő. Nehézkes a stratégiai tevékenységek területi (közép- és települési szintű) koordinációja is. Gyenge az együttműködés az innováció területi szereplői között, így sem a vállalatok, sem a K+F-szervezetek nem találták meg a helyüket a hálózatban. A kormányzathoz, a közigazgatáshoz, a gazdasági és a tudástermelő szférához kötődő szereplők más-más logika alapján működnek. Ilyen közegben nagyon nehéz a két – regionális és innovációs – szakpolitikai terület közötti együttműködés, illetve a helyi szintű és szakmailag is megalapozott érdekérvényesítés a központi szinttel szemben is. A kvázi decentralizált (inkább dekoncentrált) szervezeteknek a kormányzati forrásoktól való erős kiszolgáltatottsága is akadályozta e szervezetek erősebb együttműködését a regionális fejlesztési intézményrendszerrel. Jelenleg tehát nem beszélhetünk működő regionális innovációs rendszerekről és politikáról Magyarországon, az elmúlt évtized szervezetépítési kezdeményezései is inkább csak egy szűkebb hatókörű szakmai mező szervezeti és intézményi kereteit körvonalazták.

Amint azt bemutattuk, a magyar nemzeti innovációs rendszer rosszabb teljesítményét és kevésbé összehangolt működését a hatáskörök folyamatos változása és a döntési rendszer anomáliái akadályozzák. A legfontosabb akadályozó tényezők azonban a makro- és mikrogazdasági keretfeltételekben, a finanszírozás korlátaiban, a vállalkozói kultúra fejletlenségében és az együttműködési hajlandóság alacsony szintjében keresendők.

Az innovációs irányítás decentralizálásának kudarcához a stratégiai tevékenységek nehézkes területi szintű koordinációja is hozzájárult, ami az innováció területi szereplői közötti gyenge együttműködéssel, illetve a helyi politika innovációs kérdésekben való tapasztalatlanságával, valamint a különböző területi szintek szereplői (régiók, megyék, önkormányzatok) közötti megosztottsággal és érdekütközésekkel is magyarázható. A kudarc okai között szerepel a regionális decentralizáció elmaradása, a forráselosztás anomáliái, a közvetítő intézmények hiánya, valamint a K+F-kapacitások aránytalanul magas fővárosi koncentrációja.

ZOLTÁN GÁL

POLICY ASPECTS OF INNOVATION GOVERNANCE. CENTRAL AND REGIONAL GOVERNANCE OF INNOVATION IN HUNGARY

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

- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. European Commission, Brussels.
- Borsi B. – Udvardi A. (2009): Innovációpolitika hogyan? Kis- és középvállalati tükör 2007-ben. *Külgazdaság* 53 évf. 3–4, 68–100.
- Dóry T. (2005): *Regionális innovációpolitika. Kihívások az Európai Unióban és Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Gál, Z. – Ptáček, P. (2011): The Role of Mid-Range Universities in Knowledge Transfer in Non-Metropolitan Regions in Central Eastern Europe. *European Planning Studies* Vol. 19, No. 9, 1669–1690.
- Grosz A. – Rechnitzer J. (szerk.) (2005): *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs–Győr.
- Landabaso, M. (1997): The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy. *Entrepreneurship and Regional Development* Vol. 9, No. 1, 1–24.
- Landabaso, M. – Mouton, B. (2003): *Towards a different regional innovation policy: eight years of European experience through the European Regional Development Fund innovative actions*. Draft for publication in Greenwood Publishing, Brussels.
- Lengyel I. (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle* 47. évf. 12, 962–987.

- Nikodémus A. – Imre J. – Szilágyi L. – Peredy Z. – Gombos L. (2012): Megújuló nemzeti innovációs rendszer. *Polgári Szemle*, 1-2, (http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=419 [letöltve: 2012. november 5.]).
- 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.
- Rechnitzer J. (2002): Az innovációk földrajza. In: Tóth J. (szerk.): *Általános társadalomföldrajz II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 219-247.*
- Rosenfeld, S. A. (2003): Expanding opportunities: cluster strategies that reach more people and more places. *European Planning Studies* Vol. 11, No. 4, 359-377.
- Tödtling, F. – Trippel, M. (2005): One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy* Vol. 34, No. 8, 1203-1219.
- Török Á. (1998): Versenyképesség és technológiamenedzsment. In: Inzelt A. (szerk.): *Bevezetés az innovációmenedzsmentbe. Az innovációmenedzsment és a technológiamenedzsment kapcsolata*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.

JEGYZETEK

¹ Az innovációorientált területfejlesztési politika ezredfordulón megálmodott ideális modellje nem közvetlen beavatkozást jelent, hanem olyan intézményfejlesztést, amely megfelelő innovációs környezetet teremt, a területi gazdasági szereplők számára megkönnyíti az innovációk fejlesztését és széles körű alkalmazását. Maradnak továbbra is feladatai a központi kormányzati szintnek, de ezek főleg a kommunikációs és innovációs infrastruktúra kiépülésére korlátozódnak.

² Ezek működése 2012-ben megszűnt.

³ A RIÚ-k a hét régióban önálló, innovációs tevékenységeket támogató programokat működtetnek: a saját hatáskörbe tartozó források éves nagyságrendje átlagosan 3-4 millió euró (mintegy 700-1000 millió forint) régióként. Ezek a regionális szintet érintő törvényi, intézményi és pályázatfinanszírozási változások megerősítették az RFT-k és az innovációs intézményrendszer kapcsolatát azáltal, hogy az RFT-k bekapcsolódhattak a regionális és az országos innovációs pályázati folyamatokba.