



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

## TUDÁS, INNOVÁCIÓ, KORMÁNYZÁS

*Pálné Kovács Ilona*

Eredeti megjelenés:

Rechnitzer János – Rác Szilárd (szerk.): *Dialógus a regionális tudományról*, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola – Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr, 2012.

*A tanulmány honlapon történő publikálása a MRTT és a SZIE  
szíves engedélyével történik.*

### 1. Bevezetés

Az innováció jelentőségét, s ezzel szoros összefüggésben a tudás felértékelődését hangsúlyozni közgazdasági illetve társadalomtudományi közhely. Az innovációval foglalkozó tengernyi szakirodalom gyakran foglalkozik intézményi vonatkozásokkal is, alapvetően az intézményi közgazdaságtan keretei között. E keretek azonban bizonyos szempontból szűkösek. Tény, hogy a tudástermelés intézményi keretei, az egyetemek és a gazdasági szektor összekapcsolása, a tudás illetve technológia transzfer speciális intézményei, vagy éppen a szabaldalmaztatás rendje, közvetlenül érintik az innováció termelését és terjedését. Ugyanakkor a speciális intézmények, és eljárásrendek teljesítménye sok esetben attól függ, hogy *milyen általános kormányzati szisztémába illeszkednek*, és persze attól is, hogy az intézményi és kormányzati szereplők szerkezetüket, eszközrendszerüket és értékrendjüket tekintve mennyiben alkalmasak feladatuk ellátására. Nyilvánvaló, hogy az innovációs intézményrendszer nemzeti/centralizált vagy regionalizált modellje közötti választás is szorosan összefügg az általános kormányzati kontextussal (Cooke 2008, Asheim–Isaksen 2002, Lundvall et al. 2002).

A kutatás kezdetén azt feltételezzük tehát, hogy az „innovációbarát” kormányzás szervezeti kereteinek a kialakítása tágabb dimenziókban indokol elemzéseket, mert a kormányzás egész rendszerének kell alkalmasnak lennie arra, hogy tudás generálódjon, hogy a tudás eljusson az érintett szereplőkhöz, s





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

hogy mindezek érdekében egy tanulási folyamat induljon el. Azt kell elérni, hogy a tudásformák, és a kormányzási formák között szinergia alakulhasson ki, ami különösen fontos az innovációpolitika területén. Az innovációpolitika helye a kormányzásban ugyancsak az elemzés tárgya kell, hogy legyen, mérlegelve, vajon az ágazati/szeparált vagy a horizontális/integrált modell alkalmasabb-e a tudás és kormányzás szinergiájának elérésére.

A kormányzási keretfeltételek szerepéről alkotott feltételezésünk közvetlenül egy korábbi uniós keretprogramban zajlott kutatás koncepciójára és tapasztalataira épül (G-Fors, 2006–2009). A kutatás a környezetvédelmi politika területén nemzetközi összehasonlító módszerrel elemezte a különböző tudásformák és kormányzati megoldások összehangolásának mechanizmusait. A koncepció középpontjában a pedagógia, az informatika és a természettudományok által szintén használt lényegében lefordíthatatlan „KnowledgeScape” (tudáskép, tudástér) fogalma állt. A tudáskép különböző tudásformák együttese, ideális keveréke, amely megfelelő kormányzati kontextusban képes az adott politikaterületen a döntések optimumát, hatékonyságát biztosítani (Heinelt et al. 2006). A magyar esettanulmány eredményeit összevetettük a többi résztvevő országéval (Németország, Svédország, Egyesült Királyság, Görögország, Lengyelország). Az egyik szembevetendő különbség éppen az volt, hogy a tervezési folyamatokat körülvevő merev, hierarchikus, kirekesztő, szelektív struktúrák és játékszabályok alig engedik a tervezés közelébe a „zöld” szakmai vagy éppen a helyi és civil tudást, annak ellenére, hogy a célt szolgáló európai előírást az ún. stratégiai környezetvizsgálatot formailag teljesítettük (Pálné Kovács–Varjú 2009).

Az eredmény nem csak azt igazolja, hogy a kormányzás tágabb dimenziói, az ún. metakormányzás (Jessop 2000, 2011), a politikai-közigazgatási kultúra, a rendszer centralizáltsága, illetve jelentősen befolyásolja a speciális közpolitikai intézmények hatékonyságát, hanem azt is, hogy az ún. európaizáció (Bache–Jordan 2006), vagy tágabb értelemben vett kormányzási, közpolitikai tanulási folyamat önmagában is revízió alá veendő. A formális intézmények létrehozását követően a demokratikus kormányzási rezsim beüzemelése hosszabb időt igényel, az ún. policy-transzfer sikeressége jelentős intézményi, kulturális, kontextuális korlátokba ütközhet. Az alapvetően horizontális szemléletű, új vagy változó közpolitikai feladatok, mint amilyen az innovációpolitika is, intézményi, a kormányzási modelljének kialakítása során tehát egyszerre kell a szakpolitikai racionalitások, célok belső tartalmi logikáját, köve-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

telményeit, valamint a befogadó kormányzati rendszer sajátosságait figyelembe venni.

A tanulmányban az innovációt kormányzó intézményrendszer tágabb horizontú elemzésének szempontjait vesszük sorra, majd ezeket szembesítjük empirikus kutatási eredményeinkkel.

## 2. Tudásszociológiai szempontok

Az innovációval foglalkozó szakirodalom természetesen interdiszciplináris jellegű. A fejlesztéspolitikai, gazdasági versenyképességgel foglalkozó megközelítésekre a közgazdasági gondolkodás nyomja rá a bélyegét. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a tudás szerepének felértékelődése messze nem korlátozódik a tudásgazdaságra, mivel véleményünk szerint a tudásszociológiai megközelítés inkább képes a legáltalánosabb értelmezési kereteket kijelölni.

Az elmúlt évtizedekben a modern társadalom szociológiai elemzésének fókuszába a társadalmi viszonyokban lévő tudás sajátos természete és funkciója került. A tudás hordozóit érintő elemzések igyekeznek összekapcsolódni a hatalmi viszonyokban és a társadalmi konfliktusok forrásaiban bekövetkezett változások eredményeivel. A tudásszociológusok jelentős része természetesen kiemelten kezeli a társadalmi fejlődésben a tudomány szerepét. Daniel Bell szerint „minden modern társadalom innováció és növekedés révén és általa létezik, hogy anticipálja és tervezi a jövőt” (Bell 1968, 156–157). Az innovációkat az elméleti felfedezések ösztönzik, a növekedés iránti elkötelezettség pedig a tervezés és az előrelátás iránti szükséglettel kapcsolódik. Bell optimista abban, hogy a társadalomtudomány döntő szerepet játszik az innovációban és a növekedésben, miután a gazdaságelmélet lehetővé teszi a kormányoknak, hogy beavatkozzanak a gazdasági ügyekbe, alakítsák a gazdasági növekedést, módosítsák az erőforrások szétosztását és ellenőrizzék a recessziót az erőforrások újrahaznosítása érdekében.

Kiderült azonban, hogy túl optimistának bizonyult az a feltételezés, miszerint a társadalomtudományok képesek lesznek szállítani és alkalmazni a gazdaság és a kormányzás számára hasznos, praktikus tudást. Az utóbbi évtizedek gondolkodását ezért elmozdulás jellemzi, felismerve, hogy a társadalom inkább tudástársadalom, mint tudománytársadalom, s ezzel kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre a tudomány szféráján kívülre. A tudástársadalom alter-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

natívjaként megjelentek tovább az információs társadalom, posztipari vagy posztmodern társadalom, illetve a hálózatos társadalom fogalmai (Stehr 2007), melyek már a tudás előállításán túl, annak terjedésére, interakcióira koncentrálnak.

A tudástársadalmak első átfogó szociológiai elemzését Bell végezte el (1973), aki szerint a posztipari társadalom két okból tudástársadalom, egyrészt, mert az innováció forrásai növekvő mértékben a kutatásból és fejlesztésből erednek, emiatt új viszony jött létre a tudomány és technika között, másrészt a társadalom jövedelme, és foglalkoztatása is döntő mértékben a tudás területére esik. A tudástársadalmak a korábbi formációkhoz hasonlóan tagoltak. A tudás lehetővé teszi és bátorítja a történelmileg teljesen különböző formájú társadalmi szervezetek, csoportok és gondolkodásmódok egyidejű létezését és kölcsönhatását. Castells hívja fel a figyelmet, hogy az idő és a tér a tudástermelés fontos elemei, hogy az internetre épülő világ egyáltalán azt nem jelenti, hogy a földrajz, a történelem és az intézmények szerepe eltűnne. A helyek megmaradnak, csak éppen hálózatba foglalva (Castells–Ince 2006).

A tudomány és a technika közvetlen társadalmi szerepébe vetett hit meggyengülése általában is jellemző a posztmodern világnézetre. A posztmodernizáció hajnalán Inglehart például (1990) bizonyos gazdasági teljesítményeknek, különösen a társadalom nagyobb csoportjai számára nyújtott gazdasági biztonságra helyezi az elsődleges hangsúlyt a tudománnyal szemben. A tudomány szerepének általános meggyengüléséhez kapcsolódóan széles körben elterjedt az a nézet, hogy a társadalom- és humántudományi ismeretek kevésbé hasznosak, mint a természettudományok, továbbá a „modernizáció” előrehaladásával gyakran szembeállítják az alap és alkalmazott kutatásokat. „Minél jobban intellektualizálódik a posztipari társadalom, a hagyományos érték-orientált tudományágak egyre inkább átadják a helyüket a cselekvés-orientált tudományágaknak, amelyek közvetlen szerepet játszhatnak a döntéshozatalban” (Crozier 1975, 32, idézi Stehr 2007).

A tudás, tudomány, információ differenciálódásának nyomon követése mellett a *hatalommal összefüggést is egyre többen hangsúlyozzák*. Az információ és az információ eredményei Castells szerint a szemlélet és a tudás eltérő módjait hozzák létre, s ebben a társadalomtudományoknak döntő szerepe van. Az információ létrehozása, gyártása és továbbítása a termelékenység és a hatalom alapvető forrásává válik (Castells 1996).



- Sorra véve a hatalomhoz kapcsolódó tudásszereplőket, kezdjük a „független” *tudósokkal*. Amennyiben a tudás realizálódása – sajátos társadalmi feltételeken, vagy infrastruktúrán belül – a tudás aktív kidolgozásától függ, nyilvánvalóvá válik a tudás és a hatalom közötti határozott kapcsolat. Minél nagyobb a kutatások infrastrukturális szükséglete, vagy éppen kockázata, annál inkább szükség van azonban arra, hogy a közhatalom ellenőrizni tudja a tudás megvalósítását.
- A tudásra épülő gazdaságban és kormányzásban a nem tudós „*szakértők*” által végzett értelmező munka felértékelődik. A tudást ugyanis elérhetővé és értelmezhetővé kell tenni, és a helyi és változó körülmények kontextusában kell elhelyezni. A kapcsolatok komplexitása és az igényelt erőforrások terjedelme magyarázatot adnak arra, hogy a tudásalapú foglalkozások szakértő csoportjai miért kerültek egyre inkább a fejlett társadalmak figyelmének középpontjába. Ez nem jelenti azt, hogy a társadalmat technokraták uralják. Stehr véleménye szerint lényegében nem következett be a technokrata rezsimek térhódítása, amit a közigazgatással foglalkozó kiváló szociológus Crozier jósolt (Stehr 2007).
- Crozier munkásságában érthető módon került a középpontba az *adminisztratív szakracionális* tudás, hiszen a klasszikus közigazgatásban dolgozó bürokrata, egyik Weber óta elismert differencia specifikája a szak tudás birtoklása. Crozier szerint a szervezeten kívüli, külső szakértő hatalma önmegsemmisítő (1963). A szakértői hatalom elenyészik, amikor az általuk megfogalmazott eredeti intuíciókat és innovációkat konkrét belső szabályokra és programokra kell átfordítani. A szakértőknek valójában csak a fejlődési, fejlesztési folyamat kezdeti stádiumában van hatalmuk, befolyásuk, ezt követően a *bürokrácia és a politikusi* szempontok törnek utat. A tudásalapú foglalkozások modern társadalomban megfigyelhető növekvő jelentősége nem jelenti azt, hogy a szakértőkbe, tanácsadókba és konzultánsokba vetett bizalom ugyanilyen mértékben növekszik. Ellenkezőleg, ellentmondásos módon, egyre kevésbé hiszünk a szakértőknek, noha egyre jobban támaszkodunk rájuk (Stehr 2007). E jelenséggel már Max Weber is foglalkozott, azt állítva, hogy a szakértőket csupán más szakértők tudják ellenőrizni és sakkban tartani, mégpedig azok, akik a kormányzás specialistái.
- Weber szerint a *tőkés vállalkozók* csoportja az egyetlen csoport, amelyik meg tud menekülni a racionális bürokratikus tudás ellenőrzése alól, mi-

vel a tőkés vállalkozó imponáló ténytudása és a vállalat képessége, hogy megvédje a szükséges információkat a kívülállók ellen, hatékonyabb, mint a közhivatalnokoké (Stehr 2007). Természetesen a társadalom más csoportjai ugyancsak kialakították sajátos viszonyrendszerüket a kormányzás különböző szintjeivel és szereplőivel, s feltételezhető, hogy Weber óta a viszonyrendszer modellje jelentősen változott. Mindenesetre a gazdaság érdekei és a vállalkozások tekinthetők az innováció szempontjából az egyik legfontosabb szereplőknek.

- Nemcsak a nemzetközi kormányzásban, hanem a kormányzás más szintjein is különösen fontos az ún. *tudásközösségek* (epistemic communities) szerepe. Haas, a téma alapmunkájának számító tanulmányában a tudásközösségeket a szakértők olyan hálózatoként írja le, amelyek közvetlen hatást gyakorol a közpolitika formálására (Haas 1992). A szakértők, tudósok, kutatók hálózatainak megértésére, mérésére különböző módszertanokat dolgoztak ki, többek között annak érdekében, hogy a tudósok közvetlenül érdekeltté váljanak az együttműködésben és a „hasznosítható” tudás előállításában. Kutatási programok indultak annak elemzésére, vajon a tudásközösségek mely közpolitikai területeken, milyen összetétellel, milyen intézményi feltételek között aktívak (Zollman é.n.; Roth–Bourguine 2006).
- A szakértők, politikusok, bürokraták, és a vállalkozók társadalmi csoportjai mellett nem lehet elhanyagolni a társadalmi, *civil szervezeteket* sem a tudás és a kormányzás viszonyrendszerében. A tudástársadalmak korábban soha nem látott új eszközökkel és módokkal ruházzák fel a civil társadalmi szereplőket, akik ezzel megerősítik a társadalom alkalmazkodó, önalakító képességét. Ugyanakkor a tudás széles néprétegekhez való eljuttatása egyben növeli a kockázatokat, a közösségek ugyanis meglehetősen instabilak. A tudástársadalmak miközben potenciálisan növelik a modern kormányzatok demokratikus jellegét az értelmes politikai részvétel lehetőségének bővülésével, akaratuk érvényesítésének képessége azonban inkább csökken. A civil társadalom cselekvőképessége és rugalmassága azon múlik, hogy mennyi reflexív tudással rendelkezik. A tudásalapú foglalkozások és a szakértők növekvő mértékben segítik a nyomásgyakorló csoportokat és az országos vagy helyi közösségek más csoportjait annak érdekében, hogy áthidalják a szakértői és laikus tudás közötti távolságot.

- A hatalom, kormányzás és tudás viszonya az ún. kognitív demokrácia (Theys 2002) szempontjából is alapvető jelentőségű, miután arra a felismerésre épül, hogy a politikai részvétel sokkal hatékonyabb, ha tudáson alapul. A múltban az *állampolgárról* kialakított közfelfogás az volt, hogy legitimálja a paternalista állam, a közhatalom elvárásait. A felelős állampolgár szerepe illeszkedik az állam által előírt és vállalt felelősségekhez, segíti azokat és alkalmazkodik hozzájuk. Manapság a politikai részvételen olyan cselekvést értenek, amely értelmezi, szemléli, vagy ellenáll a kormányzat által kezdeményezett intézkedéseknek, és/vagy olyan közcselekvést, amely befolyásolni akarja az állami hivatalok döntéshozatali folyamatát. A politikai részvétel változó formáinak elemzése és a kognitív mobilizáció azt igényli, hogy egyre inkább ismerjük az átalakított valóság mikropolitikai megnyilvánulásait (Inglehart 1990). A mai politika több kutatója kimutatta a politikai részvétel terén lezajlott változásokat, elemzéseik az új társadalmi mozgalmakra, és az új politikai eszmék szaporodására fókuszálnak. Habermas deliberatív demokrácia elmélete, és a deliberatív kormányzati stratégiák szorosan összefüggenek a tudásközösségek, az állampolgárok és civil közösségek együttműködésének szükségességével. Az együttműködés alapja a bizalom és legitimáció, amelynek kialakulása speciális dialógus technikák kifejlesztését, tudását igényli (Davies–Burgess 2004).

Befolyásos elméleti irányzat, amely szerint a tudás iránti igény kockázatot jelent a társadalmi stabilitás számára, miután a tudományos-technikai tudás felforgatja a status quót, a tudás a hatalommal rendelkezők felé áramlik, ezzel konzerváló szerepe van a hatalom birtoklásában. A tudás és a tudás terjedésének aszimmetriája végső soron kevesek kezében központosítja a kognitív tekintélyt. Foucault (1977) munkáját annak szentelte, hogy bemutassa a tudás bűnrészességét az elnyomásban. A tudás és a hatalom, mint mondja, szíami ikrek: „A hatalom tudást termel; ...közvetlenül feltételezik egymást; ...nincsenek hatalmi viszonyok a megfelelő tudásterületek létrehozása nélkül, sem olyan tudás, amely nem tételezné fel és hozná létre ugyanakkor a hatalmi viszonyokat” (1977, 15, idézi Stehr 2007). Foucault a politikai tudás megismerésének, a döntések, konfliktusok folyamatainak elemzéséhez adott elméleti, szemléleti kiindulópontokat. Rámutatott, hogy a gyakorlati vagy politikai tudás, a hatalomhoz hasonlóan, kontextustól függő jelenség. Azt a társadalom-politikai gya-



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

korlatot kell tehát megvizsgálni, amelyben a tudás megtestesül és érvényesül (Focault 1980).

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy tudás, hatalom és a kormányzás összefüggésrendszerét a szociológia és politikatudomány rendkívül széles megközelítésben tárgyalja, a hatalom általános sajátosságai, intézményei, szereplői, a tudás birtokosai, hálózatai, és a társadalmi részvétel dimenziói egyaránt relevánsak. Számunkra a legfontosabb tanulság a komplexitás, az a tény, hogy a tudás termelése, terjedése, és közpolitikai hatásrendszere szorosan összefügg. A közvetlen gazdasági versenyképességet megalapozó innováció minősége, gazdasági hatása sem szűkíthető le az intézményi gazdaságtani összefüggésekre, speciális intézmények jelenlétére és aktivitására. Az integrált közpolitikai megközelítés pedig szükségessé teszi a kormányzási rendszerek alkalmasságának az elemzését is (Hearn–Rooney 2008).

### **3. Az innovációs rendszerek egyes intézményi (közgazdaságtani) összefüggései**

Az innováció gazdasági szerepét, helyét illetően a gyökerek egészen Adam Smith-ig vezethetőek vissza, aki elemzései során rámutatott a tudástermelés és a tudomány szerepére a gazdasági munkamegosztásban. List volt, aki ezt a szerepet már az intézményi vonatkozásokkal is összekötötte, elsősorban nemzeti keretek között maradva, s ezzel vitatva Smith „kozmpolita” megközelítését (Lundvall et al. 2002). A tudományos alapokhoz képest azonban sokkal nagyobb motivációt adott a kérdéskör kutatásának az a közpolitikai szükséglet, amikor, többek közt az OECD keretében arra keresték a választ, vajon mi az oka a nemzeti növekedési ráták különbségeinek. Elsősorban a skandináv térségből származó tapasztalatok alapján felismerték, hogy erre a válasz nem az egyetemeken rendelkezésre álló tudásban rejlik önmagában, sokkal inkább a nemzeti termelési rendszerek innovációra való képességben (Lundvall 1985). Ez a felfogás vezetett a kormányzati, intézményi és kulturális, „policy” kontextusok beemelésére, bár a kutatások sok esetben csupán a technológiai rendszerek, az ágazati összefüggések nemzetközi összehasonlítására koncentráltak. A legújabb, neoliberais indíttatású növekedési teóriák, különösen a leggazdagabb országokban, és az Európai Unióban, ugyancsak a szűkebb megközelítést támogatják, elsősorban a tudomány és technológiai politikára koncentrálnak. Az







„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

a vélemény alakult ki, támaszkodva Myrdal kumulatív oksági elméletére, hogy az intézményeknek elsősorban azokban a kevésbé fejlett országokban van igazán szerepe, ahol a piac nem képes ezt a feladatot megoldani (Lundvall et al. 2002).

Ennek ellenére természetesen az intézményi összefüggések rendkívül széles spektrumon markánsan jelen vannak az innováció szakirodalmában: konkrét intézményi megoldások, eljárások, piaci/érdekeltségi mechanizmusok, az egyetemeket a gazdaság szereplőivel összekötő speciális transzferintézmények, vagy szoftabb összefüggések, mint a tudás, bizalom szerepe. Lundvall és társai a megújított ún. aalborgi koncepció fogalma alatt rendszerszemléletű megközelítéssel kísérletet tesznek összekapcsolni nemzeti keretek között a termelés, piac, interaktív folyamatok és az intézmények szerepét az innovációban (Lundvall et al. 2002).

- E szintézis átvezet bennünket ahhoz a dilemmához, hogy az innováció intézményesítésében milyen földrajzi, területi, szervezeti lépték, keret alkalmazása célszerű. Az imént említett iskola hitet tesz a *nemzeti szint* fontossága mellett, annak ellenére, hogy elismerik koncepciójuk még nem tisztázott elemeit, és nem vitatják a régiók, vállalatok szerepét sem (Lundvall et al. 2002, 221). A nemzeti innovációs rendszer, illetve az ún. aalborgi modell alapja, hogy az innovációs rendszer mindig magán és közjavak kombinációja, amennyiben a magán (verseny) szektorban született újítás terjedését, cseréjét a közszektor segíti elő támogatva a cégek kutatásra koncentrációját, megakadályozva az innovációs erőfeszítések költségeinek növekedését. A modell lényegi pontja az egyszerre kompetitív és kooperatív innovációs kapcsolatok kiépítése, e láncolatban a különböző szerepek és szereplők komplex kialakítása. Új modelljünkben a korábbiakhoz képest nagyobb figyelmet szentelnek a humán erőforrás fejlesztésnek, a tudástermelés gazdasági szolgáltató szereplőinek, a tanulási folyamat megértésének. Fontos megjegyezni, hogy miben látják a szerzők a dán innovációs rendszer erejét, nevezetesen a magas és kiegyenlített jövedelmi viszonyok mellett az erős társadalmi szolidaritásban, a nemek egyenlőségében és a fejlett demokráciában. Mint állítják, az innováció, az intellektuális tanulás számára fontos gyors változások, csakis a társadalmi tőke-stabilizáló, támogató szerepe mellett kezelhetőek (Lundvall et al. 2002, 225). Döntő fontosságú az a felismerésük, hogy az innováció gazdasági fejlődésben játszott szerepe nagymértékben függ az



adott társadalom tanulási képességétől, amelyet viszont determinál a gazdasági, politikai és társadalmi környezet. Ezért tartják szükségesnek a szerzők, az ún. helyi vagy tradicionális tudás szerepe vagy éppen a hatalmi viszonyok, konfliktusok természeté alapján, az északi és a déli ország csoport megkülönböztetését. A fentiekből egyértelműen következik a szerzők alapállása az innovációpolitika kormányzati irányításban történő elhelyezését illetően is. Véleményük szerint az *innováció nem lehet szeparált ágazati minisztérium feladata*, hanem olyan erős ágazatközi „tanácsé”, amelyik képes ellensúlyozni a rövid távú pénzügyi érdekeket is. A nemzeti szintű, komplex elvű innovációpolitika koncepcióját kifejezetten alkalmasnak tartják a déli országok számára, ahol az erős nemzeti szintű szerepvállalás képes dinamikát adni a globális versenyben a szektorok és régiók számára egyaránt, miután „a kirekesztő és bevonó hatalmi játékok a globális tudásintenzív hálózatok viszonylatában kulcsfontosságúak lesznek” (Lundvall et al. 2002, 229). E felismerés köszön vissza, az ún. Barca jelentésből is, amikor kiemeli, hogy az innovációra épülő versenyképességi modell jobban illeszkedik a fejlett magrégiók adottságaihoz (Barca 2009). Az „elfelejtett” fejletlen régiók esetében viszont alapvető fontosságú az állami szerepvállalást hangsúlyozó ún. platform megközelítés (Asheim 2007), amely a regionális intézmények bázisán a helyi tudások összekapcsolásával képes a regionális előnyre építő stratégiára, s ehhez a külső, távolsági hálózatokat bevonására (idézi Vale 2011). Éppen a régiók rendkívül különböző adottságai miatt erősödik meg az a vélemény, hogy igazán nincsenek regionális innovációs rendszerek, sokkal inkább az innovációs politika terei a régiók, sok esetben ugyanis nem képesek a nemzeti innovációs politikák érdemi, helyi befolyásolására (Uyarra–Flanagan 2010).

- Az innovációpolitika ideális léptéke tekintetében a másik fő irányzat a nemzeti mellett, a *regionális innovációs rendszerek fontosságát* hangsúlyozza már a nyolcvanas évek közepétől. Miközben szakmai/akadémiai és közpolitikai körökben csak az utóbbi években merült fel a regionális fejlesztéspolitika újragondolásának az igénye, hivatkozva a korábbi megközelítések sematikus, uniformizált jellegére, addig már a korai regionális innovációs rendszerközelítések is arra épültek, hogy csak a diverzifikált, a hely sajátosságaihoz illeszkedő stratégiák és megoldások lehetnek sikeresek (Cooke 2008). Cooke empirikus kutatásai a kilencve-



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

nes években kifejezetten arra koncentráltak, hogy milyen szerepe van a konkrét regionális kontextusnak, a szereplők között kialakult hálózatoknak (vagy miliónek, ahogy francia körökben nevezték, a száz évvel korábbi marshalli fogalomra utalva). A regionális hálózatok terminológia mellett használatos az ipari körzetek fogalma, továbbá az „innovátorok” hálózata a közös bennünk, illetve, hogy a kapcsolatok a földrajzi közelség alapján képződnek (Vale 2011). E megközelítések talaján fejlődött ki a regionális innovációs politika szükséglete, amelyre épülve az Európai Unió mintegy száz európai régióban támogatta innovációs stratégiák (RIS) kidolgozását. Ezek hatékonyságát azonban az értékelések megkérdőjelezték. A tapasztalatok alapján idővel megkülönböztették a vállalkozási (ERIS) és az intézményi típusú regionális innovációs rendszereket (IRIS), előbbinél a vállalkozások, másodiknál az állami szektor hangsúlyosabb szerepvállalására alapozva. Később megjelent a RIS modellek harmadik generációja is, amelyek az alulról kezdeményezett kísérletezést és kommunikációt hangsúlyozzák, ezzel sokkal rugalmasabbnak és hatásosabbnak bizonyultak a korábbiaknál (Cooke 2008). A regionális innovációs modellek mindegyikének lényege a földrajzi közelség szerepének felismerése és használata, még akkor is, ha a távolsági hálózatok szerepe egyre inkább felértékelődik (Vale 2011). Ahogy Cooke fogalmaz, az Internet és a Google ellenére, a földrajzi közelség, a szereplők egymásmellettsége sine qua non az innovációs lánc tudástermelő és tudást felhasználó elemei közötti közvetítésben (translation). A hálózatosodott régiók vállalatai, és politikusai egyre inkább felismerik, nem elég pusztán tanulni, innovatívnak lenni, pedig nem pusztán másolást jelent (Cooke 2008, 406). A közelség alapvető fontosságú a szervezeti és társadalmi tanulásban, a távolsági hálózatok iránti bizalom sokkal kisebb, a helyismeret (local buzz) nem pótolható teljesen a professzionizált gyakorlattal (Morgan 2004).

A regionalizált innovációs rendszerek minősége szorosan összefügg a kormányzás általános jellegzetességeivel, miután az innovációs politika is a *több-szintű kormányzás* rendszerébe illeszkedik, ahol a globális és a nemzeti szint szerepe egyaránt erőteljesen érvényesül. Attól függően, hogy a régiót érintő tudásszervezet hol helyezkedik el, milyen a tudásáramlás iránya, és milyen szereplők mozgatják a regionális együttműködést, Asheim és Isaksen esettanulmányaik alapján területileg beágyazott, regionális hálózati és regionalizált nemzeti



innovációs rendszereket azonosítottak, hangsúlyozva továbbra is, hogy a helyspecifikus tudás és a helyi interaktivitás módja mindegyik modellben döntő szerepet játszik (*Asheim–Isaksen 2002*).

A vita aligha zárható le arról, hogy a hely földrajzi, társadalmi, kulturális stb. sajátosságai és a globális/makrogazdasági folyamatok milyen arányban és módon relevánsak, sőt a vita új alapokon újra indul (lásd Krugman és Storper vitáját az új gazdaságföldrajz elavulásáról, 2011). Mindenesetre az nem kétséges, hogy a kormányzás decentralizált vagy centralizált jellege, a szintek közötti interakció minősége jelentősen befolyásolja a szinergiát. Mint ahogy az is fontos felismerés, hogy a régiók kapcsolódása, tanulása a gazdaság folyamataihoz erősen kötődik a társadalmi, intézményi kontextushoz, illetve a számítógép-vezérelt (globális, extraregionális) kommunikáció (CMC) és a személyes (helyi) kapcsolatok (F2F) nem kizárják, hanem támogatják egymást, ún. szervezett közelség (organised proximity) formájában (*Bathelt 2011*).

#### 4. Az innováció „kormányzás(tudomány)i” megközelítése

A címben használt fogalom némi magyarázatra szorul, hiszen a diszciplínák hivatalos regisztereiben nem szerepel „kormányzástudomány”.<sup>1</sup> Ennek oka nem csak az, hogy a tudománypolitika mindig lemarad a tudomány interdiszciplináris fejlődésétől, s nem szívesen vág bele, ún. határvitákba, új diszciplínák legitimálásába. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kormányzás világával foglalkozó tudományterületek (alkotmánytan, közigazgatás tudomány, politikatudomány, közpolitika elemzés, vezetéstudomány, közgazdaságtan stb.) a közös téma, a közös elméletek és módszerek ellenére, nem olvadtak egybe, illetve nem váltak le a klasszikus jogtudományról, igazgatástudományról, politikatudományról, vezetéstudományról. Holott a diszciplináris főáramlatoktól való távolság egyre növekszik. A kormányzástudomány összecsomósodása, a diszciplináris identitászavarok ellenére, markáns jelenség, amihez hozzájárul az is, hogy maga a közösségi kormányzás, mint intézményrendszer és tevékenység is jelentős átalakuláson megy keresztül, eleve kiváltva a vele való tudományos foglalkozás egyre komplexebbé válását.

---

<sup>1</sup> Bár ilyen név alatt viszont egyetemek nagy számban hirdetnek tanulmányokat, különösen mesterszakon.



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

Mint ismeretes, a nemzetközi szakirodalom már mintegy két évtizede a változás egyik fő irányát a *government-governance* kifejezések használatával írja le (Kooiman 1993, Jessop 2000, Osborne 2010). A *governance* jelenség lényege a közhatalmi, állami, képviseleti és kormányzati szektor kinyílása, összekapcsolódása a piac, a hálózatok, a közösségi társadalom elemeivel. A *governance* kinyitja a régi, monolitikus és formális állam „fekete dobozát”, feltárva azokat a hibrid interakciókat, folyamatokat és szereplőket, amelyek formális és informális hálózatokba szerveződnek (Bevir 2011, 1–17). A kormányzás tehát egyszerre jelent egy, a közhatalomnál szélesebb intézmény és szereplőrendszert, és ezek együttműködésének hierarchikus és horizontális működési hálózatát.

A másik, szorosan kapcsolódó fő kormányzási innováció volt, különösen a hetvenes évtizedtől kezdődően, a *New Public Management* (NPM), amelynek jegyében az állami és önkormányzati szektor a közszolgáltatások és a közigazgatás megszervezésébe bevonja a magánszektor módszereit, intézményeit, illetve oda „szerződés, szervezi ki” a feladatokat (Hood 1991, Horváth M. 2005). A képviselet és politikai kormányzás, valamint a végrehajtó közigazgatás terén lezajlott fenti változásokat összekapcsolni vagy inkább kiegészíteni látszik egy újabb fogalom „*new public governance*” (NPG), amelyik a közpolitikai döntéshozás és végrehajtás új rezsimjét takarja, meghaladva a klasszikus és új közmenedzsment kettősségét, alternatív diskurzust kínálva a pluralista, illetve plurális állam megértéshez (Osborne 2010, 7). Az alapvetően új szemléletet, irányt megalapozó elméleti megközelítés célja, hogy a közpolitikai végrehajtás és a közszolgáltatások megszervezése terén integrált tudás álljon rendelkezésre, amely képes új kérdéseket feltenni, nem feltétlenül megkérdőjelezve a régiakat (célelés, érdekelttség stb.).

Az idézett szerző által sorolt kérdések közül csak néhányat emelek ki: milyen szervezeti struktúra felel meg leginkább a plurális állam közszolgáltatásai számára; milyen tudások, készségek szükségesek a kapcsolatok hatékonyságának növeléséhez; mi a természete az elszámoltathatóságnak az új rendszerben (ahol a szereplők között politikusok és magán szolgáltatók egyaránt vannak); hogyan mérhető az összetett szervezetekből álló rendszerek teljesítménye stb. (Osborne 2010, 11).

Természetesen a kormányzati rendszerek átalakulásának felgyorsulása, sokrétűvé válása sokkal hangsúlyosabban veti fel a *kormányzati rendszerek innovációs képességének* kérdését, magát a kormányzati innovációs folyamatot,



amelyik egyelőre inkább csak a feltételezések szerint különbözik az általános innováció felfogástól, miután kevés ilyen tárgyú kutatási eredmény lelhető fel a szakirodalomban (Moore–Hartley 2010). A kormányzati rendszeren belüli változások körében már megkülönböztetik azokat, amelyek innovációnak tekinthetők, tehát fundamentális változást eredményeznek, de ezeket többnyire csak a szervezeten belül azonosítják, ráadásul erősen a magánszektor innováció felfogása szerint. A kormányzati innovációk viszont átfogóan érintik a szervezetek határait, működésük forrásait, az alkalmazott eszközöket, a döntési folyamatokat és szereplőket, s egyben az érintett társadalom, társadalmi csoportok számára is átértékelik a pozíciókat (Moore–Hartley 2010, 69). E folyamatok alaposabb megismerése segíthet a kormányzati rendszerek átfogó megújulásához a korlátozott és gyakran nem is fenntartható sikerekkel kecsesgető hagyományos tanulás, policy transfer technikák helyett (mellett).

Miközben a közgazdaságtanban, illetve menedzsment tudományban a tudásalapú gazdaság már-már elcsépelet fogalommá vált, érdekes módon a *tudásalapú kormányzás* fogalma koránt sem az. A fogalom egy konferencia előadásban jelent meg először, azzal az igénnyel, hogy a tudásalapú menedzsmenttől és az új közmenedzsmenttől is megkülönböztethető jelenségként értelmezze, a japán helyi önkormányzati teljesítményértékelési tapasztalatok alapján (Furukawa–Hoshino 2001). A tudás alapú kormányzás fogalmának bevezetése messze vezet, olyan kérdések feltevéséig akár, hogy a kormányzásban hol a határa a technokrata tudásnak a demokratikus legitimitációval szemben (Fraser-Moleketi 2012).

A hazai kormányzással foglalkozó szakirodalomban azonban egyelőre azt tapasztaljuk, hogy viszonylag kevesen vállalkoznak arra, hogy a *kormányzás tudományos megalapozottságának* kérdésével foglalkozzanak. Még az a szakmai kör is viszonylag szűk, amelyik a kormányzáshoz hatékonysági, közpolitikai-elemzési szemlélettel, tényekre alapozott (evidence based) módszerrel közelít (különösen Jeney György, Pulay Gyula, Hajnal György, Gajduschek György, Horváth M. Tamás emelendő ki, de szerencsére megjelent már egy fiatalabb generáció is, például Rosta Miklós, 2012). Ez a generális kormányzási, közpolitikai szemlélet, illetve megközelítés (ami nem azonosítható automatikusan a neoliborális vagy NPM iskolákkal), nélkülözhetetlen az ágazati szakpolitikák irányítási intézményeivel, technikáival, jó gyakorlataival foglalkozó specialisták sikeréhez is. A két megközelítés egyben kétfajta horizont is, az előbbi a hosszú távú, a kormányzás folyamatos modernizálásához, az utóbbi

a rövid távú, ágazati kormányzati tanulóshoz és alkalmazkodáshoz szükséges, s mindkét változás a személyzettől is eltérő készségeket igényel (Pulay 2006). A kormányzati rendszer folyamatos alkalmazkodása, megújulása nagymértékben függ a rendszer tudáskészletétől, tudásmenedzsmentjétől, a tudás hasznosulásának hatékonyságától, illetve a különböző jellegű tudások ötvözésétől (Pulay 2005). A hazai, túlnyomóan negatív tapasztalatok korántsem egyedülállóak. A németországi közigazgatási reformok történetét a nagy átfogó koncepciók, ambíciós elképzelések és a szervezeti inercia, illetve az elért csekély működési korrekciók ellentétével jellemzik (Jann 1997). A szinte folyamatos reformprogramok, illetve jelszógyűjtemények fontos sajátossága volt, hogy lényegében soha nem törekedtek a német közigazgatás alapjainak a megváltoztatására, miközben a szakma és különösen a politika minden alkalommal „túlkommunikálta” a reformcélokat, szükségszerűen hozzájárulva a csalódáshoz. A reformok nagyon gyorsan a nagy pártok illetve ideológiák keresztútjába kerültek, holtpontra juttatva a kezdeményezést. Jann szerint a közigazgatási reformok sikertelensége összefügg azzal, hogy a modern állam közigazgatását már nem lehet a klasszikus weberiánus modell szerint leírni, viszont az új, modern állam paradigmáját a közigazgatás tudomány önmaga nem képes kidolgozni. A kormányzás új modelljéhez az üzleti tudományok, a politikatudomány, az institutionalista közgazdaságtan sok adalékkal szolgál, de még nem született meg az új kormányzás átfogó, interdiszciplináris modellje. Mindenesetre Németországban kiépült egy intézményi és eljárási rend, amellyel a „kormányzástudomány” intézményei és a kormányzati intézmények maguk is segítik a változások tudatos értékelését és menedzselését (König–Füchtner 1999, Brenski–Liebig 2005). Ez önmagában nem alapozza meg a közigazgatási reformok sikerét, de nagyobb garanciát jelentenek hozzá, mintha a kormányzáshoz szükséges tudást akciókhoz (reformokhoz) kötve, „alkalmi partnerektől”, vásárolnák meg.

A kormányzás megújulása *nem pusztán a személyzet és a szervezeti belső tudásmenedzsment* minőségén, érdekeltiségén múlik, hanem azon is, hogy a kormányzattal szembeni általános társadalmi, politikai elvárások milyenek, nem beszélve a kulturális sajátosságokról és természetesen a kormányzati rendszert körülvevő gazdasági, társadalmi rendszer fejlettségéről, kapacitásáról. Ezért nem elegendő pusztán a személyzeti politika, a képzés, a szervezeti újítások körén belül maradni, ezektől önmagukban nem lehet csodát várni, ha a többi tényező ellenhatást fejt ki.



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

A kormányzás értékválasztása attitűdje, modellje is jelentős szerepet játszik abban, hogy a kormányzást segítő, a kormányzáshoz közeli tudományterületek hogyan fejlődnek. Egy nemzetközi összehasonlító elemzés (*Saint-Martin* 1998) például rámutatott arra, hogy az angolszász országokban a kormányzást segítő elemzések, javaslatok jellemzően a fejlett gazdaság és üzleti tudományok bázisán kialakult üzleti tanácsadó szektorból származnak, ebből következően a reformok természete is közelebb van a New Public Management, a „value for money” szemléletéhez. Franciaországban viszont az erősen bürokratikus napóleoni állami kultúra közepette az üzleti tanácsadó szektor és az állam együttműködése több évtizedes késéssel alakult ki. Itt az állam által felállított, finanszírozott közigazgatás tudományi műhelyekre hárult az állami korszerűsítési, reformtevékenység szakmai segítségének feladata, ami hozzájárult az állam NPM absztinenciájához. Amikor megjelent Franciaországban is a tanácsadó üzleti szektor a decentralizációs reform megindulása nyomán, a korábbi uniformizált közszolgáltatási rendszert egy plurálisabb váltotta fel, az önkormányzatok nagyobb mozgásteret kaptak saját, sokszínűbb helyi igazgatási és szolgáltatás-szervezési döntéseik önálló formálásához. A tudományos műhelyek, intézmények köz- vagy magánszektorbeli elhelyezkedése marginális kérdés ahhoz képest, hogy a kormányzat egyáltalán mennyire tudatosan építi ki, illetve be az értékelés rendszerét, mint a közpolitika egyik legfontosabb elemét. Alaposan feltételezhető, hogy a kormányzás szakmai megalapozottsága jobb ott, ahol a közigazgatás működésének értékelése a rendszerbe épített funkció, tehát rendelkezésre állnak az információk, a szakemberek, az alkalmas módszerek és a szervezeti mechanizmusok.

Természetesen a kormányzás értékrendjét önmagában a tanácsadók nem tudják determinálni, hiszen erősen normatív, politikai és ideológiai szempontokkal is átszőtt a kormányzással kapcsolatos kultúra, értékrend és tudás. Napjainkban éppen ebben a vonatkozásban vagyunk jelentős változások tanúi.

Amikor tehát az „innovációbarát” kormányzást vizsgáljuk, akkor nem csak az innovációpolitika intézmény és eszközrendszerének hatékonyságát kell elemezni, hanem azt is, hogy a kormányzás egész környezete mennyire képes a speciális szükségleteket kezelni, befogadni, tehát önmaga mennyire innovatív. Kornai János a szocializmus és a kapitalizmus rendszersajátosságainak összevetése alapján rámutatott arra, hogy erős összefüggés feltételezhető a technikai haladás és a társadalmi, gazdasági rendszermodell között (*Kornai* 2010). A közpolitikai, kormányzati környezet és kultúra meghatározó szerepe mellett azt







„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

is fontos hangsúlyozni, hogy a klasszikus ágazati szemléletű és zártágú közpolitikai kormányzási modell egyre kevesebb területen hatékony. Ez különösen igaz az innovációpolitikára, hiszen egyszerre kell érvényesülnie és hatnia a gazdaság és regionális politikában, az oktatásban és kutatásban stb., tehát tipikus „horizontális” területről van szó, ami önmagában is koordinációs kihívás a kormányzati, közhatalmi kereteken belül is.

Annak érdekében, hogy az innováció és kormányzás összefüggésrendszerét kontextusba ágyazzuk, szükséges kitérni a *fejlesztéspolitikai kormányzási rendszerekben tapasztalható trendekre* is, amelyek ugyan erősen összefonódnak a kormányzás általános változásának jelenségeivel (Pálné Kovács 2009b), mégis tény, hogy a fejlesztéspolitikát, s benne az innovációt különösen jellemzi a hálózatos kormányzás (Csizmadia 2009). A government-governance paradigma váltás pregnáns megnyilvánulásai a közpolitikai hálózatok. A közpolitikai hálózatok jellemzője, hogy a szervezetek ezen önszabályozó rendszereit az érintettek közötti kölcsönös függőség, folyamatos interakciók, a bizalom tartja össze, az államnak, közhatalomnak csak indirekt befolyása van (Rhodes 1997, 52), amivel azonban saját működési hatékonyságát javíthatja. A hálózati paradigmához kötődve a *társadalmi tőke elmélete* különösen relevánsnak tekinthető az innovációpolitika intézményi modellje szempontjából. Elsősorban Putnam úttörő munkássága alapján vált felismertté, hogy aktív, hagyományokra épülő civil társadalmi környezetben mind a piac, mind az állam jobb hatékonysággal működik, amit Putnam először az olaszországi fejlesztéspolitikai gyakorlat elemzése alapján bizonyított. A társadalmi kohézió ugyan „független változó”, az adott ország, térség civil hagyományai, kultúrája döntő befolyást gyakorol, de az új típusú intézmények tanulási folyamatot indíthatnak el, és a formális, intézményi változás informális, önfenntartó változásokat is motivál (Putnam 1993, 184). Putnam felismerése nyomán empirikus kutatások sora bizonyítja, hogy a regionális gazdaságok hatékonyságát, alkalmazkodó képességét nem lehet egységes nemzeti gazdaságirányítási minta mentén értelmezni. A társadalmi bizalom pedig a szereplők közötti cserefolyamatok és a civil részvételi hálózatok olyan „mellékterméke”, amely a közhatalmi akciók hatékonyságát meghatározza (Paraskevopoulos et al. 2006).

A hálózatok szerepével foglalkozva érdemes megemlíteni, hogy a helyi/regionális gazdaságfejlesztés területén a kilencvenes évektől kezdődően az „urban regime” iskola fogalmazott meg új irányt. A döntően amerikai kutatók érdeklődésének fókuszában az a kérdés állt, hogy milyen módon járulnak hozzá





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

a fejlesztési, növekedési koalíciók a helyi gazdaság fejlődéséhez. Stone szerint a hatékony kormányzás feltétele, hogy az önmagában kiskapacitású helyi önkormányzat segítségével a nem kormányzati szereplők viszonylag stabil informális csoportja hozzáfér az intézményi forrásokhoz, amelyek alapján tartós befolyást birtokol a helyi döntéshozásban. A rezsim teória elszakítja magát a hagyományos demokrácia felfogásoktól, az intézményi, strukturális összetevőkkel szemben a személyi kombinációkra, a magatartást befolyásoló mikro körülményekre koncentrál (Stone 2005). A hálózaton belüli pozíció különösen a társadalmi tranzakciók stratégiai ismeretén és az ennek megfelelő cselekvéshez szükséges kapacitás, továbbá a források feletti kontroll lehetőségén múlik. A figyelem elsősorban nem a szereplőkre, hanem a koalícióképződés mechanizmusára irányul. A rezsim iskola által leírt helyi hálózatokban az innováció szereplőinek feltétlenül helye van.

Kétségtelen, hogy a fentiekben mozaikosan ismertetett, döntően neoliberais elvekre, értékekre építő kormányzási és közpolitikai modell az utóbbi évek válságának nyomán erős kritikák tárgya. A hagyományos hierarchiával, képviselői demokráciával operáló közhatalom számtalan ellentmondásba kerül a döntési arénákban megjelenő különböző „partnerekkel” (Schuppert 2011), a sajátos logikával működő hálózatokkal, deliberációval, részvételi demokráciával. Több ország próbálkozik új, pontosabban a régi, bürokratikus, weberi modell irányába visszafordulni (Dreschler 2009, Fraser-Moleketi 2012). A kormányzás mérete, céljai, minősége, „jósa” tekintetében a korábbi „mainstream”-et (kis állam, kiszűrés, hatékonyság, partnerség stb.) új váltja fel, amelyben a „jó állam”, a közérdek, biztonság, demokratikus elszámoltathatóság szempontjai értékelődnek fel.

Az is kétségtelen, hogy a „fejlesztő állam” modell, amely például az ázsiai gazdasági fejlődés egyik magyarázó tényezője volt, már a gazdasági válság előtt is felhívta a figyelmet az állam megerősödő szerepére (Hunter Wade 2011). Arra azonban még messze nincs elegendő evidencia, hogy a kormányzati rendszereken belül az erősebb állami szerepvállalás, a centralizáció, az NPM eszközök háttérbe szorulása milyen mértékű és a jövőben milyen következményekkel jár. A szaporodó nemzetközi összehasonlítások, a „jó kormányzást” mérő indikátor rendszer finomodása, a kormányzati teljesítmények szisztematikus mérése vélhetően segítséget nyújt majd a paradigmaváltások következményeinek korrekt értékelésére is. A kibontakozó paradigmaváltás folyamatában sem vitatható azonban, hogy a tudás, innováció és kormányzás össze-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

függésrendszere rendkívül komplex megközelítéssel írható le, a megértéséhez pedig szükség van a kormányzással foglalkozó tudományok leginnovatívabb, legfrissebb elméletei mellett az empirikus tapasztalatokra.

## 5. A hazai kormányzási rendszer sajátosságai

A magyar kormányzati rendszer utóbbi évtizedek alatti formálódása az innováció szükségletei szempontjából sem tekinthető egy irányba, különösen a modernizáció irányába mutató fejlődésnek (Sárközy 2006), és az sem állítható, hogy tabula rasa helyzetből indult volna a rendszerváltással. A cikk-cakkok nem csak azzal magyarázhatóak, hogy a rendszerváltás idején kialakított modell óhatatlanul finomhangolásra szorult, hanem azzal is, hogy a rendszert, majd egymást váltó kormányzó eliteknek a kormányzást illetően gyakran gyökeresen eltérő törekvések voltak, nem csak az intézmények és technikák, hanem az értékek vonatkozásában is, ami a stabilitás (vagy folyamatosság) talán legfontosabb garanciális alapja (Bayer 2007, Kulcsár 2011). A kialakulatlan értékrend melegágya lett a szolgai mintakövetésnek, divatirányzatok mechanikus átvételének, miközben a „szakma” konstataulta az egyoldalúságokkal járó veszélyeket (Jenei 2010, Vass 2010). A közigazgatást különösen jellemző instabilitáshoz az is hozzájárult, hogy az intézményrendszert nem védi átfogó szabályozási keret (Vadál 2006), a központi kormányzás szerkezete úgy alakult át erőteljes mértékben, hogy formailag nem érintette a kormányzati berendezkedés alkotmányos modelljét (Müller 2011).

Különösen hektikus változásoknak volt kitéve a kormányzás térbeli szerkezete, illetve modellje. Az 1990-ben bevezetett önkormányzati modell legnagyobb hibája volt, hogy nem kezelte a térbeliség szempontjait, és sok tekintetben szembefordult a nemzetközi trendekkel, annak ellenére, hogy a modellválasztás nyugati értékrendű volt. A törvény a területi hatalmi szerkezet logikáját, belső arányait viszont alapjaiban felforgatta. Mint tudjuk, a települések kerültek az önkormányzati szférán belül kulcspozícióba, a megyék elveszítették területi integráló szerepkörüket, politikai befolyásukat. A megyei, illetve területi szint államigazgatási ellenőrzés alá került, az ágazatok által irányított, szétosztott struktúrában. A megyei önkormányzatok nem kaptak koordináló szerepet, közpolitika-formáló eszközrendszert. A kiinduló modell belső ellentmondásai két évtizedes terméketlen reformsorozatot indítottak el. A megyéket fel-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

váltó régiók ideája 1996 után azonban nem belső, irányítási szükségletek felismerése volt, sokkal inkább mintakövetés. Az új regionalizmus a jelszavak szintjén érvényesült, az EU strukturális alapjaihoz való hozzáférés volt a döntő motiváció, ami elvezetett a NUTS2 régiók kérész életű karrierjéhez. A hazai regionalizációs reformok narratívája nem nélkülözte a modern államszervezési elveket, de a regionalizáció nem a decentralizációt, a hatalmi szerkezet megújítását szolgálta, és azt sem mérlegeltük, hogy ez a beosztás alkalmas-e a közszolgáltatások, a közösségi funkciók, az önkormányzati rendszer vagy akár az állam szerveinek működtetésére. A nagyrégiók, mint tudjuk, mégis megjelentek a közigazgatás térképén, hasonlóan a kistérségekhez, s mindkét reformirány esetében az igazgatási tartalommal való feltöltés során érzékelhető volt a méret és funkció inkonzisztenciája. Miközben a regionalizáció döntő, leggyakrabban hangoztatott motivációja a strukturális alapokhoz való hozzáférés volt, a regionális szint a csatlakozást követően sem kapott befolyásos helyet az uniós források menedzsmentjében, a nemzeti fejlesztési ügynökség irányában pusztán közvetítő szerephez jutott. A régiókba telepített intézmények és funkciók nem járultak hozzá fenntartható regionális léptékű közpolitikai hálózatok létrejöttéhez, a régiós közintézmények erős központi ellenőrzés, befolyás mellett működnek. Sem a partnerségi szervek, sem a média nem volt képes regionális nyilvánosságot teremteni (Pálné Kovács 2009a).

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás a kormányzás általános modellje és benne a területi kormányzás szempontjából is gyökeres fordulatot hozott, egy sokkal erőteljesebb állami szerepvállaláshoz illeszkedő centralizáltabb, a „hagyományos weberi” eszközöket preferáló államszerkezet jött létre. A kormány rendteremtési szándéka a korábbiak tükrében érthető, ugyanakkor a megtett lépések (kormányhivatalok, alaptörvény, önkormányzati és területfejlesztési törvények, járások, közszolgáltatási reformkonceptiók és szabályok, választási rendszer, képviselői jogállás) sokkal inkább a felhalmozott válságtünetek megoldására irányulnak, semmint a térbeli hatalommegosztás modelljének hosszú távra szóló megalkotására. A regionális lépték törlésével a megyék rehabilitálása lényegében a kormányzatnak alárendelt államigazgatási szervezeti szektor rendkívüli megerősítésével zajlott le, míg a megyei önkormányzatoknak valóban csak morzsák jutottak. A megyei kormányhivatalok olyan erős felhatalmazású szervezetek jöttek létre, amelyek mint „minikormányok” gyakorlatilag átvették a területi irányítás funkcióját, ami húsz éve hiányzik a ma-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

gyar kormányzati rendszerből, de ezt a funkciót a központi hatalom képviselőiben gyakorolják. A megye tehát a centralizáció eszközévé és keretévé vált.

A megyei önkormányzatok lényegében elveszítették valamennyi közszolgáltatási funkciójukat. A területfejlesztésről szóló törvény módosítása a megyei önkormányzatokat jelentős területi tervezés és tervkoordinációs jogosítványokkal ruházta fel, sőt a forráselosztás, illetve az operatív programok végrehajtásában való részvétel lehetőségével is. Kérdés, hogy a megyei önkormányzatok szakmai, szervezeti és pénzügyi kapacitásai mire lesznek elegendőek. Nem tűnik reálisnak azt feltételezni, hogy a központi kormányzat valóban átengedje pozíciókat a következő uniós programozási periódusban a megyék javára.

A továbbiakban azzal foglalkozunk, hogy a kormányzati rendszer fentiekben leírt formálódása milyen következményekkel járt az innováció irányítására.

## **6. Az innovációs politikával és kormányzásával kapcsolatos korábbi hazai empirikus tapasztalatok**

Nem ennek a tanulmánynak és kutatásnak a feladata azt bizonyítani, hogy a hazai gazdaság és fejlesztéspolitika legnagyobb adóssága, hogy az innovációt inkább a politikai szlogenek szintjén, a szakpolitikai narratívákban hangoztatja, semmint tényleges prioritásként kezeli (lásd *Gál* 2013, *Grosz* 2013). Ez a kiindulópont csak azért fontos, hogy elhelyezzük az innovációt a stratégiai prioritások rendszerében, azt feltételezve, hogy a kormányzati prioritások hatást gyakorolnak a szervezeti keretekre, a kompetenciák megosztására és a működési feltételekre.

A rendszerváltás nyomán bekövetkezett politikai-gazdasági átalakulás kifejezetten negatív hatásokkal, „transzformációs recesszióval” járt (*Kornai* 2010), ami érzékelhető volt mind a kutatás-fejlesztési infrastruktúra szétesése, mind a vállalati szerkezet átalakulása terén. A helyzetet csak tovább rontotta az innovációs, kutatás-fejlesztési ágazat irányításának rendkívül szétforgácsolt intézményi rendszere, illetve folytonosan változó elhelyezése a klasszikus tárcák körében (*Gál* 2004). A 2004-ben elfogadott törvény a kutatás-fejlesztésről és technológiai innovációról látszólag megteremtette az egységesebb, ágazatközi intézményi kereteket, illetve a forrásrendszer garantálásával erősítette a közpolitika rangját. A törvény nyomán létrehozott hivatal, illetve innovációs alap, kormánybizottság és tanácsadó testület jellegében, összetételében, eszköz-





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

rendszerében azt jelezte, hogy az innovációpolitikában hadat üzennek a magyar kormányzati rendszert masszívan jellemző ágazati, „szeparatista” logikának, mi több a közhatalmi módszerek kizárólagosságának is, teret nyitva a szektorok közötti partnerségnek, a forráselosztásban az érdekeltségnek, ösztönzésnek és közös kockázatviselésnek.

Hasonlóképpen áttörés mutatkozott a kormányzás regionális dimenziójának felértékelődésével is. Mint tudjuk, az unióhoz való csatlakozás szándéka erős alkalmazkodási, tanulási (ún. európaizációs) folyamatot indított el a kormányzati, közpolitikai intézményrendszerek formálásában. Különösen masszív hatást gyakorolt az EU kohéziós politikája, amelyik az unió neoliberais „jó kormányzati” 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 innováció intézményrendszerét elemző hazai kutatók nagy hangsúlyt helyeztek a hálózatok és a társadalmi tőke szerepére (Csizmadia–Grosz 2011, Lengyel 2012).

Az empirikus kutatások azonban a kezdeti reményeket nem igazolták vissza. Nem vált jellemzővé a vállalati szektorban a regionális együttműködés, a formálódó hálózatokat csak kisszámú szereplő feszíti ki. A kutatási eredmények szerint a kudarc okai között szerepel a regionális decentralizáció elmaradása, forráselosztási anomáliák, a közvetítő intézmények hiánya, a K+F kapacitások aránytalanul magas fővárosi koncentrációja stb. (Csizmadia 2009). Az érintett innovációs és fejlesztési közintézmények, szereplők hálózatokon belüli dominanciája jelzi, hogy egy felülről mozgatott és egyelőre erősen aszimmetrikus rendszerről van szó, amely instabilitása okán a szereplők számára szükséges bizalmat és előrelátást is nélkülözi. A Bourdieu nyomán vizionált „regionális mező” (Csizmadia 2009, 194–199) meglehetősen ritka szövetű, sok szereplő





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

hiányzik, vagy nem birtokol kellő autonómiát, mozgásteret. Ezek az eredmények alátámasztják az olyan további kutatások szükségességét, amelyek a holisztikus megközelítés jegyében a kormányzási rendszer egészének sajátosságai alapján törekszenek megérteni a látványosan szaporodó „rész közpolitikai” kudarcok okait is a közszektor általános válsága mellett.

### 7. A kutatás empirikus elemeiből származó főbb tapasztalatok

A továbbiakban a közvetlen és közvetett innovációs menedzsment területi szereplőivel, „technokratákkal” és politikusokkal, köztisztviselőkkel készített interjúkból azokat az elemeket emeljük ki, amelyek bizonyítják, hogy az innovációs teljesítmény összefügg a kormányzás általános teljesítményével, a kormányzási rendszer nyújtotta feltételekkel, mozgástérrel.

Az egyik legfontosabb sajátossága a hazai szűkebb értelemben vett *innovációs intézményrendszernek*, hogy rendkívül fiatal szervezeti körről van szó, ami önmagában jelzi, hogy a beágyazódáshoz szükséges idő rövid volt. Az infrastrukturális feltételekre is rányomta a bélyegét, hogy a fejlesztések egy ideig barnamezős beruházások során teremtődtek meg, és kivételes volt eleinte az igazán jó minőségű, zöldmezős beruházás a területen (Interjúalany 8.). Az intézményrendszer formálódása egyben a hazai tanulási folyamat egyik markáns eleme volt, hiszen elsősorban az uniós előcsatlakozási majd strukturális alapok hatására és bázisán jött létre. Lényegében minden megkérdezett kitért arra, hogy a szervezet alapítása és finanszírozása milyen erősen függött a külső forrásoktól és egyben elvárásoktól is, követve a nyugat-európai modelleket (Interjúalany 10.). A külső minta követése, a tanulás forráselosztással történő generálása mindenütt visszatérő gondolat volt: „Pár évvel ezelőtt a fenntartható fejlődés volt, amikor én elkezdtem dolgozni 1998 táján, aztán minden a beszélgetési hálózatok körül forgott, egy jó pár évvel később előjött a klaszter. Tehát mindig vannak ilyen bűvös szavak, amiket felkarol a politika és beleírja a pályázatokba, akkor mindenki erről beszél. Jelzem az innováció az most egy ilyen, s ez nekünk jó, mert mi tényleg csináljuk, de mindenki használja.” (Interjúalany 21.)

A megkérdezett innovációs szakemberek általános véleménye volt, hogy a területi szintű intézményeknek alapvetően nincs hatalma, még akkor sem, amikor a regionális szint hivatalosan fejlesztéspolitikai szintér volt: „...ugye itt





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

csak eljártuk azt, hogy létezik hét régió, hogy van regionális innovációs stratégia, mert lehetett megfogalmazni elméletileg stratégiát, de mivel nem volt hozzárendelve pénz így igazából a megvalósítása nem olyan volt, mint amilyen kellett volna” (Interjúalany 10.).

„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 lokálisan tud inkább megenni, mint állami szinten gondolom és a szükségletekre is specifikusan kellene reagálni. Általánosan elrendelni, hogy mindenhol vízgazdálkodási projekteket készítsünk. Tehát szerintem helyes lenne, hogy decentralizálásra kerülne egy része az innovációs forrásoknak” (Interjúalany 27.).

Konszenzust élvező, stabil szabályozási keretek, szakpolitikai presztízs hiányában az innovációs intézményrendszer nem rendelkezik stabil alapokkal, jellemzően pályázati jellegű finanszírozásból működik, mégpedig jellemzően egyre kevésbé hazai, mint inkább nehezen hozzáférhető uniós forrásokból, miközben standard közfeladatokat kell ellátnia.

Felmerült többször, hogy az innovációs szakma nagyon szűk, amire lehet a centralizáció is helyes válasz: „Az sem túl logikus, hogy mindenki maga csinálja, de ha mondjuk lennének olyan tanácsadók legalább, akiket használni tudunk, az nem lenne rossz. Ennek a generációnak valamennyire fel kell nőnie, vagy ki kell alakulnia. Magyarországon egyszerűen ez a szakemberréteg hiányzik vagy hát nagyon kevés és föl tudom sorolni a neveket.” (Interjúalany 21.)

A megkérdezettek szerint a *kormányzati szint tényleges irányító, koordináló szerepe* „elhanyagolható”, míg a területi szint kapacitásgondokkal és megosztottsággal küzd. Sajátos módon éppen a működési stabilitás hiánya miatt a szervezetrendszer állandó változásban van, szerepek duplázódnak, a személyzet fluktuál. A forráselosztási rendszer centralizálása a megkérdezettek szerint rontotta a forrásallokáció hatékonyságát (Interjúalany 20.). Ráadásul a gazdaság közvetlen támogatása nem mindig a versenyképes vállalkozásokat hozza helyzetbe. „Az állam szerepe a felsőoktatási, kutatási innovációban sokkal markánsabb lehetne, itt például a jogszabályi környezetnek nem kellene ellehetetleníteni az egyetem vállalkozási tevékenységeit. Ahogy mi a vagyonnal gazdálkodunk, hogy céget alapítani mennyire nehezen tudunk, ugyanakkor az innovációs teljesítmény legfőbb mértékének még mindig a spin-off cégeket







„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

tekintjük, miközben a másik oldalon olyan jogszabályokat hozunk, hogy egyetem legyen a talpán, aki mer egy céget alapítani.” (Interjúalany 21.)

A kutatás során, a Dél-dunántúli régió innovációs intézményrendszerét reprezentáló személyek körében lebonyolított fókuszcsoportos beszélgetések rámutattak arra a sajátos ellentmondásra, hogy miközben a szereplők egyértelműen a decentralizált irányítás mellett voksoltak, mégis igényelték a központi forrásokat, a központi koordinációt.

A szervezetenként folyamatosan változó, létszámukban ugyan növekedő intézmények tulajdonosi szerkezete elvileg a helyi beágyazottságot szolgálja, de a krónikus tökehiány okán nem biztosít stabilitást és kiszámíthatóságot. „Tehát az innováció is csak akkor működik jól, ha van egy stabil rendszer körülötte. És most ne is beszéljünk a finanszírozásról, de beszéljünk, mondjuk adórendszeréről, beszéljünk intézményi hálózatról, beszéljünk azokról az emberekről, akik ebben dolgoznak. Azok nem cserélődhetnek állandóan, tehát ezeknek a témáknak, a környezetnek meg kell lenni ahhoz, hogy stabil legyen. A finanszírozás az már csak sokadik ebben az egész kérdéskörben.” (Interjúalany 18.)

A regionális fejlesztési és innovációs ügynökségek egzisztenciális elbizonytalanítása azzal járt, hogy tevékenységük sokkal inkább öfenntartásra irányul, semmint a régiók innovációs teljesítményének segítésére (Interjúalany 8.). „Picit ilyen projekt fishing módszerrel dolgoznak, nyilván náluk sincs sok ember, folyamatosan gond az, hogy magát a technológia transzfer irodát miből tartod el, pályázatokból kell sodródni jobbra-balra.” (Interjúalany 21.)

Gyakran került elő a szervezeti rendszer bonyolultsága és a koordináció hiánya: „Nagy bajnak tartom, hogy ezek a közvetítő szervezetek (kamarák, vállalkozói központok, Széchenyi programiroda, innovációs szövetség, VOSZ, iparipark-szövetség stb.), ez az egész konglomerátum, itt nincs koordináció, nincs a kormányzatban egy olyan koordináló szervezet, amelyik együttműködésre sarkallja ezeket a szervezeteket, ne versengés legyen, tele van az ország párhuzamosságokkal” (Interjúalany 20.).

A bizonytalan jövőkép az egyik legnagyobb akadálya az innováció sikeres szakpolitikai támogatásának, az innováció ugyanis „többgenerációs folyamat, sokkal több türelem kellene hozzá” (Interjúalany 18.). Az innovációs ügynökségek, szövetségek, profit és nonprofit szervezetek alkalmazottai gyakran kerülnek kapcsolatba hasonló profilú külföldi partnerekkel, saját helyzetüket összehasonlítva, érthető a pesszimizmusuk. Ennek ellenére, a nemzetközi kapcsolatokat minden megkérdézett alapvető fontosságúnak tartotta, nem csak a





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

sikeresebb forrásszerzés, hanem a tanulás szempontjából is: „az a pénz, amit nem hozunk el a régióba, azt elviszik a németek vagy a franciák vagy a szlovének, mindig próbáltuk azt a hálózatot megtalálni, ahol a legtöbb projekt jön” (Interjúalany 18.). Az innovációs menedzsment személyzete viszonylag újonnan verbuválódott, ezért kezdetben kevés tapasztalattal rendelkezett, de nyitott volt a tanulásra és kapcsolatépítésre: „nagyon sok múlik a személyes kapcsolatokon, mi megpróbáltuk kezdetektől fogva ezeket a nemzetközi hálózatokat hatékonyan használni” (Interjúalany 18.).

Ezek az egzisztenciálisan bizonytalan innovációs intézmények nem tudnak igazán integráló szerepet betölteni, abban a szervezeti partnerkörnyezetben, amelyet hasonló megosztottság jellemez.

*Gond van magával a tudást előállító rendszerrel* is a vélemények tükrében. A kiszámíthatóság, biztonság és az állami támogatás hiánya a megkérdezettek mindegyike szerint rontja a versenyhelyzetet, holott többségében úgy vélték, hogy a tudásban nincs hiány: „A tudásbázis agytérfogatában természetesen elég, struktúrájában nem” (Interjúalany 4.). Többször visszatérő gondolatot fogalmazott meg az egyik regionális innovációs ügynökség munkatársa: „Egy felsőoktatási intézmény annyira túl hierarchizált, hogy képtelen valami egységben gondolkodni. Az erőforrások szépen a 27 tanszéken valahol ott vannak, meg a különböző kutatóközpontokban, meg kkk-kban, meg egyéb kooperációs kutatóközpontokban, meg egyéb helyeken és még véletlenül sem érnek össze.” „Nem az egyének alkalmatlanok, mert nagyon okos és nagyon elkötelezett és szakmailag jó emberek ülnek ott legtöbb esetben, de maga a struktúra nem megfelelő, pontosan a szakmai munka vész el ebben a hihetetlen adminisztrációban.” (Interjúalany 13.) Az egyetemi kutató szféra nem feltétlenül látja a helyzetet ilyen negatívan, hiszen a különböző karokon feltételezett tudások közötti együttműködés „ideáltipikusan” valóban elképzelhető, s az uniós pályázati rendszerek (különösen a TÁMOP) időlegesen összeterelhetik az érintetteket, különösen akkor, ha új, fejlett infrastruktúra teremt hozzá ideális fizikai kereteket. Gond viszont, hogy a pályázatokkal összeverbuvált kutatógárda stabilitása hiányzik. (Interjúalany 25.) Érezhetően a generációváltás is hozzájárul a menedzsment készségek javulásához: „a fiatalokat kértem direkt, nem a nagy neves professzorokat, mert ők azért a vállalkozásoktól távol állnak, nem érzik, hogy mi kell a vállalkozóknak” (Interjúalany 20.). „Lehet, hogy a fiatalokat könnyebben lehet ráhangolni, bár nagyon nagy a nyomás rajtuk. A tudományos pályájukon le kell tenni dolgokat az asztalra, tehát ha szerencsétlenül





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

van egy publikációs kényszer, akkor ő nem ér rá párhuzamosan a szabadalmi ügyvivővel dolgozni.” (Interjúalany 21.)

A tudástranszferrel foglalkozó intézmények szakemberei az egyetemi tudásbázisokkal kapcsolatban többször megemlítették, hogy az egyetemek szervezeti-finanszírozási modellje, illetve az oktatók, kutatók érdekeltsége megoldatlan, ami lényegében már az eladható, vagy innovációt megalapozó tudások termelését is megakadályozza, bizonytalanná teszi (*Gál–Ptáček* 2011). „Az egyetem egy bősze szervezet, nagyon nehéz szerződni, egy csomó speciális jogszabály vonatkozik ránk, azért mert állami intézmény vagyunk. Ezért nagyon sok kört kell futni, és ezt az ipari szereplők nagyon nem szeretik. Ennél sokkal gyorsabban, sokkal rugalmasabban, sokkal egyszerűbben kellene intézni ezeket a dolgokat. Több esetben előfordult az, hogy mi összehoztuk a partnerséget, jött a problémájával a cég, összehívtuk a kutatócsoportokat, kialakítottuk, hogy mi lehet a közös projekt, meg is született valamennyire a döntés és akkor az utolsó megbeszélésre már nem hívtak fel, hanem a kávézóban ültek le és találtak valami alapítványt vagy egyéb céget, vagy valamit, amin keresztül megcsinálták.” (Interjúalany 21.)

Érzékelhető a változás iránya is, elsősorban innovációs célú beavatkozásoknak köszönhetően: „Én saját 17 évem alatt tapasztaltam hogy, amikor elkezdünk dolgozni, még a kutatókban nem volt meg, hogy szabadalmaztatni, és nem azonnal leközoelni, hiszen akkor már soha többet nem lehet szabadalmaztatni újdonságot. Itt az egyetemen igazából a KTKK-nak (kutatás technológiai és transzfer központ) kialakulása és háttérmunkája változtatott ezen, mert ők odamennek, fórumokat szerveznek, felvilágosítanak. Ők megcsinálják rá a szabadalomkeresést és az újdonságkutatást, hogy valóban újdonság-e ez, és ha úgy gondolják, hogy újdonság, akkor leülünk és megmondják, mire hegyezzük ki a dolgokat, hogy egy beadványt lehessen csinálni... A RET elsőként más szemléletet adott a kutatásban, kicsit jobban nyitva az ipari célra irányítva. Amikor ez indikátor volt, addig ezt nem nagyon forszírozták a pályázatokban” (Interjúalany 25.). Ugyancsak a pécsi egyetem szabályzata kivételesen magas arányú részesedést biztosít a feltalálónak: „Visszatérve a szabályzatra úgy van megfogalmazva, hogyha hasznosul, tehát bevétel képződik, akkor a költségek levonását követően az egyetem 20%-ra tart igényt a bevételből és minimum 50% a kutatónak a kutató feltalálónak, a feltalálói hányada” (Interjúalany 21.).

Az is elhangzott, hogy az akadémiai intézményi szféra is önfenntartásra rendezkedett be, nem vált bázisává a tudományos progresszióknak, s egyébként



is, az egész tudományos szféráról rendelkezésre álló információs rendszer is átláthatatlan: „Nagy hiányosságok vannak a kutatási, egyetemi szférában a kutatás menedzsment terén” (Interjúalany 8.). Ugyanakkor ugyanez az egyetem, amelyik számára az innováció és a vállalati szféra igényei jelentették a fejlődés lehetőségét: „a Széchenyi Egyetemnek a fejlődése főiskolából egyetemmé, nemcsak névleges, hanem valós egyetemmé az annak köszönhető hogy az iparnak óriási igénye volt arra, hogy az egyetem ezt a lépést meg tudja tenni, és mi Győrben mi azt mondjuk hogy ezt az egyetemet az ipar hozta létre.” (Interjúalany 12.). Nem véletlen tehát, hogy az egyes egyetemek és az innovációs rendszer viszonya sokkal szorosabb az átlagosnál.

Az *intézmények térségi beágyazottsága* általában is szoros összefüggést mutat az adott térség gazdasági, társadalmi, intézményi sajátosságaival. A leginkább hálózatos együttműködés abban a nyugat-magyarországi térségben volt érzékelhető, ahol egyrészt a geopolitikai helyzet (CENTROPE térség), másrészt a külföldi tőke nagyon erős jelenléte erős motivációt és platformot biztosított az innovációs célú együttműködéseknek is (Interjúalany 10.). Hasonlóképpen a Közép-magyarországi régió innovációs intézményei is szorosabb partnerségeket voltak képesek kiépíteni. Más régiókban viszont érzékelhetőek voltak a szigetszerű működés elemei.

Az innovációs szereplőket összehozó *közös stratégia hiánya* figyelmeztető tény: „A kutatás-fejlesztés és innovációs stratégiát egy év alatt létrehoztuk, ez egy fegyvertény. Most lehet kritizálni, egy picit befelé forduló a stratégia, de egyszerűen a nemzeti innovációs stratégiára már nem tudunk tovább várni. A régió innovációs stratégiája nem igazán került aktualizálásra, lehet, hogy vannak háttéranyagok, de 2004-es a stratégia, s most 2012 van.” (Interjúalany 21.)

Nyilvánvalóan az adott térség gazdaságának fejlettsége, tőkeereje a leginkább meghatározó: „...ez egy ördögi kör, nyilván akkor tudunk fejleszteni, ha van tőkénk, ha nincs, akkor nem tudunk még több tőkét nyerni. Inkább ilyen jellegű problémát látok, ehhez kellene a régió kívülről valahogyan megtalálni a kapcsolatokat és behozni a pénzeket valamilyen nagyobb cégek kapcsán, mert kis cégekkel elindulni lehet, sok mindenre jutni, de végtermékgig eljutni elég nehéz a tőkehiány miatt” (Interjúalany 25.). „A tudás szempontjából, kutatóhelyek számában ... a központi régió után, mi a második-harmadik helyet foglaljuk el országosan. ... Amikor megjelenik a tőke szempontja, tehát a K+F finanszírozás, abban a pillanatban a hetedikek vagyunk. (Interjúalany 20.). „Teljesen más egy olyan régióban RIÜ-nek, vagy RFÜ-nek lenni, vagy akár



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

egyetemnek lenni, ahol, mondjuk, van ipar. Mi egy rossz gazdasági helyzetben lévő leszakadó régió vagyunk, ennek egyik eleme, hogy nem az innovációban gondolkodik mindenki, hanem, hogy éppen fekete és szürke alkalmazottait hogyan tudja kifizetni.” (Interjúalany 21.)

A térbeli beágyazottság, a hálózatok térbeli kiterjedése szempontjából természetesen annak is nagy szerepe van, hogy az adott régióban, egyetemen milyen típusú tudás jellemző: „Ugye a kutatásaink jellegéből is adódik, hogy nagyon sok területen a szellemi termékek meg az innoválandó kutatási eredményeknek a piaca egyszerűen nem a régió, és még csak nem is Magyarország feltételül. Tehát mi szeretünk együtt dolgozni, meg jó is lenne a helyi szereplőkkel, sőt abszolút prioritás az, hogy itt hasznosítsunk, ide hozunk céget, itt alapítsunk spin-off-ot, de ezt mindig a találmány vagy projekt jellege dönti el, hogy mi a hasznos neki.” (Interjúalany 21.)

Ellentmondásos volt az *önkormányzatok szerepének megítélése* a megkérdezett innovációs szakemberek körében. Összességében, annak ellenére, hogy több innovációs szervezeti típus esetében az önkormányzatok tulajdonosként, alapítóként szerepelnek, mégis inkább negatívak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos vélemények, s kivételnek számít az aktív, érdemi együttműködés (Debrecen, Székesfehérvár). Vannak városok, ahol az innovációpolitikai prioritásként is megfogalmazódik (Győr), s a szervezetek létrehozásában nagy szerepe volt, de elismerve ugyanakkor azt, hogy az önkormányzatok, és általában a közszektor eszközei a vállalatokhoz képest nagyon korlátozottak az innováció területén (Interjúalany 8.).

Az önkormányzatok, mint a települések, térségek gazdái, azonban még eszközök nélkül is fontosak lehetnek: „az önkormányzatok azért fontosak, mert amikor elindulunk egy területen, akkor az önkormányzaton keresztül tudjuk meg azokat a lehetőségeket, amik egy régióban vannak. Nyilván 30–40 ezres városoknál szűkebbek a lehetőségek, de sokat tud segíteni az, hogyha az önkormányzat pontosan nevesíti azokat a személyeket, intézményeket, egyesületeket, akik ebben a témában hatékonyan tudnak működni, és hamarabb egymásra találunk, és így a munka gyorsabban tud menni.” (Interjúalany 12.). „Amikor cégek helyszínt keresnek, akkor értelemszerűen az önkormányzatot keresik első körben, és ha ezekben mi komolyabban és sokkal szakmaibban tudjuk magunkat megmutatni és fellépni közösen, akkor sokkal vonzóbbá lehetne ezt a régiót, meg ezt a várost tenni.” (Interjúalany 21.).





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

Többnyire hiányolták a szakértelmet, a kapacitást az önkormányzati hivatalokban: „Az önkormányzatoknál nincs innovációs szakember, tehát általában a gazdaságfejlesztési osztállyal vagy csoporttal, nem tudom, hogy mikor hogy hívják velük szoktunk együtt dolgozni általában úgy 2 és 5 fő között egy önkormányzatnál” (Interjúalany 18.). Az önkormányzati politikusokkal kapcsolatban jellemző attitűd a távolságtartás, mondván nem érdemes ezzel a hozzá nem értő, változó csoporttal együttműködni. „Az önkormányzat az esetleges. Ott mindenféle partikuláris érdekek előbukkannak egyik napról a másikra” (Interjúalany 4.).

„Magyarországon az érdekérvényesítő képessége jó a nagyvárosoknak, hogyha a személyes egyeztetésben vagy a polgármester közbenjárásáról van szó, mert én úgy gondolom abban minden település kitesz magárárt a lehetőségei szerint. De az a fajta szakmai gazdaságpolitika, ami háttér-kutatásra épül, adatgyűjtésre elemzésre, módszertanra, egyébire és valakinek a kezében van egy városi szervezeten belül, ez a mi vidékünkön nem túl jellemző gyakorlat.” (Interjúalany 10.)

A bizalom hiányára utal a következő vélemény: „a politikusok tisztában vannak az innováció fontosságával és nagyon fontosnak tartják, mindennap hangoztatják, kivéve egy napon, amikor a költségvetést kell elfogadni.” (Interjúalany 18.). Ugyanakkor azt többnyire az innovációs szakemberek többsége látja, hogy a politikusok nélkül nehéz sikeres innovációs politikát folytatni: „nem az apparátusban hanem a döntéshozók között kell valaki, optimális esetben az egy polgármester vagy egy alpolgármester vagy egy bizottsági elnök vagy valaki akinek megfelelő súlya van”. (Interjúalany 13.)

A külsődleges források ígéretére alapozott fejlesztéspolitika legalább öszszeterelte időlegesen a partnereket például a Pólus program formálása idején: „Mindenkinek nyilatkoznia kellett hogy mekkorát tud harapni a tortából, ha egyszer megjön a torta. A torta soha az életben nem jött meg, de az ígéret segített, hogy legalább elhelyezzük itt városon belül, hogy ki éppen hol tart merrefelé tart. Onnantól kezdve a saját tehetetlensége miatt, ez az együttműködés valahogy megmaradt. Nem jönnek össze már, én örülnék hogyha a városvezetés részéről továbbra is lenne valaki, aki szervezné ezeket a kerekasztal-megbeszéléseket, de gyakorlatilag azóta többé-kevésbé hallgatólagosan tekintettel vagyunk egymásra és igyekszünk betartani azokat az irányokat amik ott anno annál az asztalnál elhangzottak, úgyhogy szerintem ez tulajdonképpen egy ígéretalapú gazdaságfejlesztés”. (Interjúalany 10.). „Én nagyon-nagyon





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

jónak tartottam azt a hajdani 2005-ös Pólus programot, ami a centralizációs kérdést fogta meg szerintem nagyon jól, az nagy baj, hogy ebből klaszterprogram lett.” (Interjúalany 12.)

Másutt is érzékelhetőek az önkormányzatok és az egyetem, továbbá a klaszterek közötti együttműködések: „Tehát, kezd egy kicsit átjönni az egyetemi szektoron is és a gazdasági szektoron is, hiszen alakult egy kékgazdaság klaszter, amiben már tömörültek vállalkozók, nem is tudom, talán a húsz fölötti építőipari, gépészeti, eszközforgalmazó stb. cégek már tömörültek. És az önkormányzat is konkrét lépéseket tesz most már ebbe az irányba nemcsak a városfejlesztési koncepció készítésével, hanem két ágazatban, az energiagazdaságban és az élelmiszer-gazdaságban éppen most az elmúlt hónapban hoztunk létre két céget, amelyiknek az lesz majd a dolga, hogy piacokat szerezzen a helyi vállalkozóknak vissza, a belső fogyasztási piacokat ide értem elsősorban a várost és a környékét aztán majd tovább lépünk. ... Ez megint fontos lépcső, hogy ezeket az új befektetéseket, új technológiákat, ha lehet, ne külföldiek hozzák ide, erősítsük meg a helyi vállalkozókat, hogy ők maguk állíthassák elő. Csak egy példát, a szennyvíziszapra most kidolgoztunk egy projektet az egyetem közreműködésével.” (Interjúalany 27.)

Az *innováció iránti politikusi elkötelezettség* generálhat helyi folyamatokat: „...van egy innovációs mókuserék, tehát hogy mi mindenképpen valami újat akarunk kitalálni, és amikor újra gondolunk, akkor valami extrémre gondolunk, ami még nem volt. Az én megközelítésében, hogyha képesek vagyunk a kor mai kihívására megtalálni a megfelelő válaszokat Pécssett. ...a városi környezetet hogyan lehet fenntarthatóvá tenni, úgy hogy a gazdasága működőképes legyen, a társadalmi szükségletekre úgy tudjunk reagálni, hogy legalább az alapvető emberi életfeltételeket biztosítsuk... Ezeket kitalálni, ezekre városi környezetben ilyen gazdasági helyzetben, ilyen szellemi közegben, mint amiben a paternalizmusból jövő Magyarország ma van, na ez az innováció. Ezekre a helyzetekre megtalálni a megfelelő technológiát, befektetőket, ezeket fejleszteni, mert ezeket a végtelenségig lehet majd fejleszteni.” „Nem volt igazán nyitás az egyetem felől sem korábban, kézfogások, reprezentációk, konferenciákon szintjéig jutott el a város korábban, ez utóbbi pár évben van az, hogy konkrét projektekből megvan a tudás potenciál, én azt gondolom. Miben erősek és miben gyengék? Abban voltunk gyengék, hogy mindenki járta a maga útját. És miben lehetünk erősek? Ha most hasonló irányokba tereljük a tevékenységeinket.” (Interjúalany 27.)





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

Az innovációs menedzsmentek vegyesen ítélték meg a *kamarák szerepét* is, sokszor csak látványtevékenységnek ítélve az aktivitásukat, leginkább azért, mert nem képesek a vállalkozásokat megmozgatni. E tekintetben is volt azonban pozitív kivétel, ahol az egyes intézmények együttműködése szinergiákat teremt, s az egyetemi, innovációs törekvésekhez hozzákapcsolódik a kamara aktivitása: „...erre rátettünk egy Ikarusz-díjat, a legjobb, legérettebb ötletet adó vállalkozást mi díjazzuk, kiemeljük a többiek közül, ráirányítjuk a fényt, behelyezzük egy olyan gazdasági környezetbe, ami hogyha elég erős és eléggé érett a vállalkozás ötlete, akkor valós vállalkozássá tud válni, mi vagyunk a zsilip a két oldalon, tehát egyik oldalon készíti össze az egyetemnek a tudását vállalkozások számára és a másik oldalon próbáljuk összekészíteni a vállalkozások igényét az egyetem számára érthető módon. Van egy megállapodásunk az egyetem közgazdasági karával, kreditpontos tantárgyként meghirdették a kamarai ismereteket, tehát elmondjuk mi az egyetemi hallgatóknak, hogy a kamara mit csinál, mit tud tenni a vállalkozások érdekében” (Interjúalany 12.).

A *klaszterek* kérdésében szintén inkább a negatív tapasztalatok voltak általánosak. A mesterséges, állami pénzek lehívására szerveződött klaszterek sem alkalmasak az innovatív vállalkozások ösztönzésére: „ez egy divat, amibe én is beálltam, sőt divatot kreált az ember, s kiderül, hogy ez szép elmélet, de nem gyakorlat és rendszer. A rendszer azt jelentené, hogy azok az intézmények, amikről beszéltünk, meg amikről nem, azok együttműködnek, összejárzanak és a tevékenységük eredőjeként kijön valami eredmény. Erről korántsem tudunk beszélni, hiszen egymással vetélkedő, egymással párhuzamos tevékenységet folytató, a szükségesnél lényegesen több semmittevő szervezet van, amelyeknek a forrásait azonnal meg kéne szüntetni (Interjúalany 8.). Egy másik interjúból idézet: „a papírforma szerint pont olyan klaszterek lettek, amik a pályázati kiírásoknak megfelelnek és pont addig léteztek ameddig a pályázati kiírások alapján ennek volt értelme” (Interjúalany 10.). „Azért nem kell ostorral négy céget összerakni klaszterbe, hogy pályázni tudjanak, amikor igazából nincs közös céljuk. Én csak annak a klaszternek látom az értelmét, ami magától megszerveződik” (Interjúalany 12.).

Tény, viszont, hogy optimális esetben csak a folyamat elindítása a külön menedzsmentek feladata: „Nem is feltétlen kell legyen egy menedzsmentszervezet ennyi év után, én azt mondom hogy az elején fontos az, amikor kiépíti a tagi kört, mikor ugye próbálja a bizalmat építeni bizonyos célszervezetek között, de a köztük lévő kapcsolatot projekteket generálni akkor fontos az első öt-





hat évben. De ahol van egy 8–10 éves történet, ott igazából már a kooperáció már megkezdődött bizonyos cégek és az egyetemek között.” (Interjúalany 11.)

A *menedzsment tudás hiányát* mind az egyetemi, mind az önkormányzati, mind a vállalati szektor esetében szinte minden megkérdezett felemlítette, mint ahogy az egyes intézményi rendszerek és szereplők közötti tényleges átjárhatóság hiányát is: „nincs átjárás a szektorok között, például a kedvenc programom lenne a gyakornokprogram. Egy vállalati ember miért nem dolgozhat fél évet egy egyetemen? Egy egyetemi ember miért nem dolgozhat néhány hónapot egy vállalatnál?” (Interjúalany 8.)

A *hazai hálózatok instabilitását* kulturális, bizalmi tényezőkkel is magyarázták: „Rég nem gondoljuk azt, hogy ugyanazok a cégvezetők az osztrák oldalon okosabbak lennének mint a magyar cégvezetők. Gyakorlatilag az első kooperációs projektekből ezeket az illúziókat elveszítettük. De mégis ez a bizalmi szakadék nálunk jobban érzékelhető. Hogyha vállalkozás keres küldő partnert magának, akkor a magyaroknak mi az első gondolat, ami eszébe jut, hogy úristen el fogják lopni azt, ami nekem van. Leginkább a tudást, nem a gépeket, mert azok le vannak csavarozva, meg viszonylag nagy méretűek, de hogy úristen a tudást, az ötletet az innovációt azt el fogják lopni tőlem.” (Interjúalany 10.)

Az innovációs szemlélet, meg nyitottság és attitűd, úgy gondolom sokat fejlődött az utóbbi években mind az egyetemen belül, mind a kutatók irányában, mind kifelé is. Viszont ez nem megy egyik pillanatról a másikra. Kellenek azok az eredmények, kellenek azok a kommunikált dolgok, kellenek azok a sikertörténetek amik elhitetik hogy ez nemcsak egy lufi.” (Interjúalany 21.) „Én már ezt a rutint is akadálynak érzem, de ez valószínűleg a szemléletben van.” (Interjúalany 27.)

## 8. Összegzés

A mi empirikus kutatásaink összességében nem érzékelték változást az innovációban érdekelt szereplők közötti kapcsolatok, a bizalom tekintetében, sőt a növekvő centralizációval, a régiók térszerkezetével még a kezdeti hálózatépítési törekvések is visszaszorultak. Az intézményrendszer formálását a pályázati rendszerek által kijelölt ciklusonkénti rögtönzések jellemzik, ami mind szervezeti tudásban, mind kapacitásban nagy veszteségeket produkált, s a szereplőket



„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

kevésbé ösztönözte hosszú távú gondolkodásra. A hektikus váltások az intézményrendszert esetenként magára hagyva, megtörve helyi kezdeményezéseket, funkcionális átfedéseket, kapacitásbeli megosztottságot produkáltak. A szervezeti szereplők többnyire nem érik el a kritikus méretet, működésüket az önfenntartás kényszere erősen meghatározza.

Mindezek ellenére kialakulóban van egy második menedzser generáció, amelyik készségeiben, attitűdjében is jobban képes alkalmazkodni az innovációs kihívásokhoz. Pozitív elmozdulások tapasztalhatóak a regionális vagy még inkább a helyi, nagyvárosi együttműködésekben, az önkormányzatok szerepvállalásában, illetve az egyetemi szféra innovációs profiljának megerősödésében.

Ezeket a kezdeti pozitív trendeket törheti meg az egyetemi szférát érintő jelenlegi költségvetési megszorítás csomag, illetve a helyi önkormányzati szerepkör és mozgástér erős visszaszorulása, továbbá a regionális intézményrendszer felszámolása. Úgy tűnik, hogy a rapszodikus váltásokkal jellemezhető kormányzási stílus makacsul tartja magát, míg a decentralizáció pozíciói a korábbi ciklusokhoz képest is tovább romlanak.

## Irodalom

- Asheim, B. T. – Isaksen, A. 2002: Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge. – *Journal of Technology Transfers*. 1. pp. 77–86.
- Asheim, B. T. 2007: Industrial districts as ‘learning regions’: a condition for prosperity. In: Rutten, R. – F. Boekma (eds.): *The Learning Region. Foundations, State of the Art, Future*. Cheltenham, Edward Elgar. pp. 71–100.
- Bache, I. – Jordan, A. (eds.) 2006: *The Europeanization of British Politics*. Houndmills, Palgrave.
- Barca, F. 2009: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Brussels, European Commission.
- Bathelt, H. 2011: Innovation, learning and knowledge creation in co-localised. In: Pike et al. (eds.): pp. 149–162.
- Bayer, J. 2007: Introduction. The Trials of Democratic Consolidation in Hungary. In: Bayer, J. – Jensen, J. (eds.): *From Transition to Globalization: New Challenges for Politics, the Media and Society*. Budapest. MTA Politikai Tudományok Intézete. pp. 9–23.
- Bell, D. 1968: The measurement of knowledge and technology. In: Sheldon, E. B. – Moore, W. E. (eds.): *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements*. Hartford, Connecticut, Russell Sage Foundation. pp. 145–246.





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

- Bell, D. 1973: *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York, Basic Books.
- Bevir, M. (ed.) 2011: *Governance*. Los Angeles, London, Sage.
- Brenski, C. – Liebig, A. (Hrsg.) 2005: *Aktivitäten auf dem gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Landern und beim Bund*. Speyer Forschungsberichte 250. Speyer.
- Castells, M. 1996: *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Volume 1: The Rise of the Network Society. Oxford, Blackwell.
- Castells, M. – Ince, M. 2006: *A tudás világa*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Cooke, P 2004: Introduction: regional innovation systems- an evolutionary approach. In: Cooke, P. – Heindenreich, M. – Braczyk, H. (eds.): *Regional Innovation Systems*. 2nd ed. London, Routledge.
- Cooke, P. 2008: Regional innovation systems: origin of the species. – *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*. 3. pp. 393–409.
- Crozier, M. 1963: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press.
- Crozier, M. 1975: Western Europe. In: Crozier, M. – Huntington, S. P. – Watanuki, J. (eds.): *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, New York University Press. pp. 11–57.
- Csizmadia Z. 2009: *Együttműködés és újtőképesség. Kapcsolati hálózatok és innovációs rendszerek regionális sajátosságai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Csizmadia Z. – Grosz A. (szerk.) 2011: *Innováció és együttműködés. A kapcsolathálózatok innovációra gyakorolt hatása*. Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Davies, G. – Burgess, J. 2004: Challenging the 'view from nowhere': citizen reflections on specialist expertise in a deliberative process. – *Health & Place*. 4. pp. 349–361. [www.elsevier.com/locate/healthplace](http://www.elsevier.com/locate/healthplace).
- Dreschler, W. 2009: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. – *Halduskultuur*. 10. pp. 6–22.
- Foucault, M. 1977: Prison talk: an interview. – *Radical Philosophy*. 16. pp. 10–15.
- Foucault, M. 1980: *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*. Brighton, Sussex, Harvester Press.
- Fraser-Moleketi, G. J. 2012: Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities and building on our citizens. – *International Review of Administrative Sciences*. 2. pp. 191–208.
- Furukawa, S. – Hoshino, Y. 2001: *Knowledge-Based Governance by Performance Measurement*. 62nd National Conference of the American Society for Public Administration. New Ark, 2001 March.
- Gál Z. 2004: Az innováció regionális intézményrendszere és a versenyképesség. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás. Tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 115–137.
- Gál Z. 2013: Az innovációs kormányzás szakpolitikai vetületei. Az innováció központi és regionális irányítása Magyarországon. In: Gál Z. (szerk.): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon: a regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. Pécs, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete. pp. 59–102.
- Grosz A. 2013: A regionális szint lehetőségei a hazai innovációpolitika alakításában. In: Gál Z. (szerk.): *Innovációbarát kormányzás Magyarországon: a regionális innovációs fejlesztéspolitika kihívásai*. Pécs, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete. pp. 103–126.





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

- 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*. 9. pp. 1669–1690.
- Grosz A. – Rehnitz J. (szerk.) 2005: *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Haas, P. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization. Winter. 1. Stanford, MIT Press.
- Hearn, G. – Rooney, D. (eds.) 2008: *Knowledge policy. Challenges for the 21st century*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Heinelt, H. et al. 2006: *Governance for Sustainability*. (Conceptual Frame) [online] G-FORS Project, Darmstadt/Erkner. [http://www.gfors.eu/fileadmin/download/papers/GFORS\\_Conceptual\\_Frame\\_Bristol.pdf](http://www.gfors.eu/fileadmin/download/papers/GFORS_Conceptual_Frame_Bristol.pdf) [2006.12.21.].
- Hood, C. 1991: A Public Management for all Seasons? – *Public Administration*. 1. pp. 3–19.
- Horváth M. T. 2005: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Hunter Wade, R. 2011: Az állam visszatér. In: Scheiring G. – Boda Zs. (szerk.): *Globalizáció és fejlődés*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. pp. 382–399.
- Inglehart, R. 1990: *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Jann, W. 1997: Public Management Reform Germany: A revolution without a Theory? In: Kickert, W. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar. pp. 83–103.
- Jenei Gy. 2010: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. – *Politikatudományi Szemle*. 3. pp. 7–26.
- Jessop, B. 2000: Governance Failure. In: Stoker, G. (ed.): *The New Politics of British Local Governance*. London, Macmillan. pp. 11–33.
- Jessop, B. 2011: The state: Government and governance. In: Pike et al. (eds.) pp. 239–249.
- Kooiman, J. (ed.) 1993: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London, Sage.
- König, K. – Füchtner, N. (Hrsg.) 1999: “Schlanker Staat” – Verwaltungsmodernisierung in Bund. Speyer Forschungsberichte. 183. Speyer.
- Kornai J. 2010: Innováció és dinamizmus. Kölcsönhatás a rendszerek és a technikai haladás között. – *Közgazdasági Szemle*. 1. pp. 1–36.
- Krugman, P. 2011: The New Economic Geography, Now Middle-aged. – *Regional Studies*. 1. pp. 1–9.
- Kulcsár K. 2011: *Út és tudomány. Elemzés a 20–21. század politikai és jogfejlődéséről a világ három régiójában*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Lengyel B. 2012: *Tudásalapú regionális fejlődés*. Budapest, L’Harmattan.
- Lundvall, B. A. 1985: *Product Innovation and User-Producer Interaction*. Aalborg, Aalborg University Press.
- Lundvall, B. – Johnson, B. – Andersen, E. S. – Dalum, B. 2002: National systems of production, innovation and competence building. – *Research Policy*. 2. pp. 213–231.
- Moore, M. – Hartley, J. 2010: Innovations in governance. In: Osborne, S. (ed.) pp. 52–72.
- Morgan, K. 2004: The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems. – *Journal of Economic Geography*. 4. pp. 3–21.





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

- Müller, Gy. 2011: Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban. – *Magyar Közigazgatás*. 2. pp. 45–51.
- Osborne, S. (ed.) 2010: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, New York, Routledge.
- Pálné Kovács I. (szerk.) 2009a: *A politika új színtere a régió*. Századvég, Budapest.
- Pálné Kovács, I. 2009b: Régiók és fejlesztési koalíciók. – *Politikatudományi Szemle*. 4. 37–60.
- Pálné Kovács I. – Varjú V. (eds.) 2009: *Governance for Sustainability – Two Case Studies from Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies. (Discussion papers, 73).
- Paraskevopoulos, Ch. – Getimis, P. – Rees, N. (eds.) 2006: *Adapting to EU Multi-Level Governance*. Burlington, Ashgate.
- Pike, A. – Pose A. R. – Tomaney, J. (eds.) 2011: *Handbook of Local and Regional Development*. London and New York, Routledge.
- Pulay Gy. 2005: A tudásmenedzsment szerepe a közigazgatás minőségének javításában. – *Magyar Közigazgatás*. 12. 706–714.
- Pulay Gy. 2006: Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk (Gondolatok a 15 éves központi közigazgatásról). – *Magyar Közigazgatás*. 3–4. pp. 129–135.
- Putnam, R. D.–Leonardi, R. – Nanetti, R. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rhodes R. 1997: Reinventing Whitehall 1979–1995. In: Kickert (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar. pp. 43–61.
- Rosta M. 2012: *Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment*. Budapest, AULA Kiadó–Budapesti Corvinus Egyetem.
- Roth, C. – Bourguine, P. 2006: Lattice based dynamic and overlapping taxonomies. The case of Epistemic communities. – *Scientometrics*. 2. pp. 429–447.
- Saint-Martin, D. 1998: The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada, France. – *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 3. pp. 319–356.
- Sárközy T. 2006: *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG ORAC.
- Schuppert, G. F. 2011: Partnerships. In: Bevir, M. (ed.): *Governance*. Los Angeles, London, Sage. pp. 286–300.
- Stehr, N. 2007: *A modern társadalmak törékenysége. Tudás és kockázat az információs korban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Stone, C. 2005: Looking back to look forward. Reflections on Urban Regime Analysis. – *Urban Affairs Review*. 3. pp. 309–341.
- Storper, M. 2011: From Retro to Avant-garde: A Commentary on Paul Krugman’s ‘The New Economic Geography, Now Middle-aged’. – *Regional Studies*. 1. pp. 9–17.
- Theys, J. 2002: Environmental Governance: From Innovation to Powerlessness. In: Grote, J. R. – Gbikpi, B. (eds.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen, Leske + Budrich Verlag. pp. 213–245.
- Uyarra, E. – Flanagan, K. 2010: From regional systems of innovation to regions as innovation policy spaces. – *Environment and Planning C*. 4. pp. 681–696.
- Vadál I. 2006: *A közigazgatási jog kodifikációja*. Pécs-Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Vass L. 2010: A politika és a közigazgatás viszonya. – *Politikatudományi Szemle*. 3. pp. 65–83.





„A KORMÁNYZATI DECENTRALIZÁCIÓ BIZTOSÍTÉKAI MAGYARORSZÁGON”  
OTKA - 104649

- Vale, M. 2011: Innovation networks and local and regional development policy. In: Pike, A. – Pose, A. R. – Tomaney, J. (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*. London and New York, Routledge. pp. 413–425.
- Zollmann, K. é.n.: The Communication Structure of Epistemic Communities. Manuscript.

