

4 TÉRSÉGI-TÉRBELI TERVEZÉS ÉS HÁLLÓZATOSODÁS HATÁSAI

Tóth Tamás¹ - Jóna György² 6

¹Szent István Egyetem, ²Debreceni Egyetem

Bevezetés

Hatékony térség menedzselés elképzelhetetlen megfelelő és előrelátó gondolkodás, felkészülés nélkül, melynek erős és megkerülhetetlen alapot biztosít a jól működő tervezés. A fejezet a tervezés egyes kérdéseiben új utakat keres, melyek hatékonyabbá és egyszerűbbé teszik a tervezést és közelebb viszik a való élethez, azért is mert, ahogy azt már rengetegen leírták: a különböző gazdasági és társadalmi folyamatokat nem lehet hosszabb és rövidebb időszakosra szóló tervek nélkül a jó szerencsére bízva működtetni. Az EU tag országok területfejlesztési gyakorlatában felértékelődött a tervezés szerepe. Az elemzésekkel megalapozott, programelvű tervezés gyakorlata nem csupán a közösségi támogatásban részesülő programok, hanem egyre inkább a tisztán nemzeti fejlesztéspolitikák esetében is a hatékony fejlesztés követelményévé válik. A fejezetből megismerhetik a tervezés elméleti, fogalmi alapjait valamint a gazdaság és a társadalom fejlődés szempontjából meghatározó regionalitás és a területi hálózatok fokozatosan növekvő szerepét és jelentőségét is górcső alá vesszük. A regionális szervezés, tervezés és fejlesztés elengedhetetlen a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésének folyamatában, hiszen csak ezek képesek figyelembe venni a különböző területi egységek sajátosságait, adottságait. Az elmaradott térségek fejlesztésekor azonban a helyi erőforrásokon belül ki kell aknázni és a fejlődés egyik feltételének kell tekinteni a térségben működő szereplők közötti együttműködési hálózatok létét is, mellyel, mint ahogy már említettük a fejezet második felében foglalkozunk.

⁶ Jóna György kutatómunkáját a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

1.1 Alapvetések a tervezésben és fejlesztésben

A társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatok szorosan átítatják életünket, ezért fontos minden olvasó figyelmét felhívni arra a tényre, hogy az ember – tudatos lényvé válásától (talán előtte is) – mindig élénk érdeklődést mutatott a szűkebb és tágabb környezete iránt, melynek tevékeny alakításával kapcsolatban gyűjtöttük csokorba az általunk talán legfontosabbnak ítélt gondolatokat. Épp ezért már a könyv elején le kell szögezni, hogy amikről a téma kapcsán beszélünk, az szorosan behálózva mindennapi életünk alakulását változását, ily módon ez mindenkit érint és ebben mindenkinek szerepe és feladata van. Természetesen ezen elvárásoknak, feladatoknak csak akkor tudunk megfelelni, ha a szakmai ismereteink is ezt lehetővé teszik, ezen szakmai ismeretek megalapozásában, átisméltésében segít a fejezet. A világ legtöbb országára igaz, hogy jelentős fejlettségi különbségek alakultak ki a vidéki és a városi területek között. A vidéki területek a mezőgazdasági termelés, erdőgazdálkodás, akvakultúra, a rekreációs tevékenységek színhelyei és nem utolsó sorban lakóhelyként funkcionálnak. A városi területekkel összevetve azonban népsűrűségük alacsonyabb, általában kevesebb a foglalkoztatási lehetőség és az elérhető szolgáltatások mennyisége. A fentiekből következően az életminőség – bár ugyanakkor egészségesebb életteret jelent – általában alacsonyabb, mint a városi területeken. Az Európai Unióban soha nem szenteltek akkora figyelmet a vidéki területek fejlesztésének, mint az utóbbi években. (MISKÓ 2006)

A hetvenes évek végére a szakma immanens⁷ nehézségei kételyeket ébresztettek a „klasszikus” regionális tervezés elképzeléseivel szemben. A kételyeket meggyőződésem szerint, egy a társadalom számára hasznosabb tervezés segítségével ki lehet küszöbölni, ami annyit tesz, hogy magát a tervezést kell megreformálni azzal, hogy nem ad hoc módon kezdünk hozzá, és nem hiányozhat a tényezők rendszerszemléletű megközelítése sem, mely egy strukturált tervezési folyamat kialakítását teszi szükségessé. De ne szaladjunk ennyire előre, mivel a kérdések tulajdonképpen a „jóléti állam” általános válságához kapcsolhatók. Úgy tűnik, hogy igaz van a kritikai nacionalista társadalomfilozófusnak, Karl Poppernek: „Minden

⁷ Benne rejlt, belsőleg hozzá tartozó, természetéből következő.

megoldott problémával nemcsak újabb megoldatlan problémákat fedezünk föl, hanem fölfedezzük azt is, hogy ahol azt hittük, szilárd talajon állunk, valójában minden bizonytalan és ingadozik”. (POPPER 1962)

El kell felejtenünk az eddig evidensnek tekintett tételeket, és visszatérni a kiindulási alapokhoz. „lehető legjobbat a lehető legtöbb ember számára” – így hangzott a mértékadónak tekintett alaptézis, amit Jeremy Bentham fogalmazott meg ekképpen. (TAYLOR 1980)

Változtak a tervezéssel szembeni elvárások. A tervezés feladata egyre inkább konszenzus kialakítása, a tárgyalási és az alku folyamatok moderálása, melynek hatékony teljesítése elképzelhetetlen anélkül, hogy a tervező azonosulna a megbízó alapvető értékeivel. A tervezőtől gyakran explicite is megkívánják, hogy támogassa a megrendelő törekvéseit és a megbízásnál fontos szerepet játszhat a tervező érdekartikuláló, lobbizó képessége.

A döntések TUDATOS értékválasztáson alapulnak, amelyek mögött minden esetben érdekek húzódnak meg. A különböző területi szintek és szereplők más és másokat képviselnek. Az állam meghatározott preferenciák alapján avatkozik be, egyeseket korlátoz, másokat támogat. A politika elfogadhatja az „objektív tudást” vagy időlegesen nem vesz róla tudomást, ez esetben az más csatornákon, éppen az uralkodó politika ellen is felhasználhatóvá válik.

A tervezési folyamat egyes mozzanataiból kiszűrhetjük a tervezői szubjektivitást, de az egész folyamat, ha akarjuk, ha nem, érdekektől vezérelt. A források allokálása, a beruházások rangsorolása, új struktúrák létrehozása mind értékválasztáson alapuló döntést igényel! A közösségi szférában a döntések jelentős részét a „közérdekre” hivatkozva hozzák meg. De mit jelent a közérdek (közjó) egy képviseleti demokráciában? A közérdek a napi gyakorlatban nem más, mint a pillanatnyi politikai konszenzus vagy rosszabb esetben a „többség akarata” a kisebbséggel szemben. Az uralkodó politikai elit és az azokhoz kötődő gazdasági hatalom határozza meg a mindenkori közérdeket.

Hankiss E. szerint a közérdek „egy sikeresnek vélt társadalmi egyeztetés eredménye”. Egyetértünk azzal, hogy mindenképpen szükség van egy széleskörű társadalmi egyeztetésre, csupán annak sikeressége kérdéses, és nehéz meghatározni az egyeztetésbe bevonandók körét is. Nyilvánvaló, hogy az alkufolyamatok során

létrejövő kompromisszumok messze vihetik az „ismeretlen optimálistól” az így megfogalmazódó „közérdeket”.

Tehát tervezés oldaláról szükséges egy olyan eljárási rend, programozási és finanszírozási metódus, amely a közpénzek többszintű, átlátható és hatékony felhasználását biztosítja.

1.2 Tervezési alapelvek

A fenti fejtegetések alapján megfogalmazhatók a tervezés általános elvei. Tehát a tervezés egész rendszerére jellemző kell legyen:

- **az additivitás**, azaz hogy a terveknek a már meglévő állapotokból kell kiindulniuk;
- **a szubszidiaritás** elvének érvényesítése, azaz hogy minden terv olyan szinten kerüljön kidolgozásra és elfogadásra, ahol a helyes döntéshez a legtöbb ismeret rendelkezésre áll;
- **a hierarchikus felépítettség**, ami azt jelenti, hogy a nagyobb területre készített tervek elhatárolásait az alacsonyabb szintre, kisebb területre készülő tervfajtának készítésénél és elfogadásánál figyelembe kell venni;
- **a partnerség elve**, mely a terv lehető legszélesebb körben való egyeztetését jelenti, minél többen ismerjék meg, érezzék a sajátjuknak, és partnerek legyenek azok megvalósításában. (TÓTH 2005)

Egy konkrét tervdokumentum készítésénél abból kell kiindulni, hogy az adott (területi) szinten, az adott programozási (tervezési) időszakban melyek az aktuális célok és prioritások. Ezeket véleményünk szerint csak az érintettek igényeiből vezethetjük le ezért ennek a kiderítése az első lépés, figyelembe véve, hogy milyen tényezők, körülmények befolyásolják, fogják befolyásolni azokat. Ezt követően meg kell határozni, hogy milyen komplex/integrált (stratégiai) programok megvalósításával lehetséges és kívánatos az adott célok elérése, majd ez milyen akciók (operatív programok) sorozatával valósítható meg, folyamatos monitoring és a szükséges változtatások alkalmazása mellett.

Tehát a tervezés fókuszába az embereket és az általuk megfogalmazódó igényeket kell állítani.

Az embert többek között tudata, tudatossága különbözteti meg a többi élőlénytől. A tudatosság azt jelenti, hogy nem csak a múltjában szerzett tapasztalatokra emlékszik, hanem az elkövetkező, jövőbeli cselekedeteit is végig tudja gondolni, tervezni tud. A legfontosabb emberi tulajdonság, a tudatosság azt jelenti, hogy képesek vagyunk elszakadni a pillanatnyi valóságtól, és mást, számunkra kedvezőbbet, jobbat akarunk. Képesek vagyunk elképzelni ezt a mást, jobbat s végig gondoljuk, hogy ennek érdekében mit kell tennünk, TERVEZÜNK. A tervezés képessége az egyik legalapvetőbb emberi tulajdonság. Ez a képesség tette lehetővé, hogy településekben élhetünk, hogy villannyal világíthatunk és repülőgépeken utazhatunk. (TÓTH 2005)

A tervezés célja a társadalmi jólét biztosítása, valamint a közösségek boldogulásának az elősegítése, természetesen ez csak nagyon összetett folyamat eredménye lehet, ami a gyakorlatban sokszor nem az ott élők érdekeit figyelembevevő felületes megfogalmazás csak. „A tervezés nem egyéb, mint szellemi felkészülés a cselekvésre. A gondolat birodalmában kell elképzelni és kipróbálni, mielőtt megvalósulhatna a fizikai világban. A terv nemcsak utópikus vázlat, hanem egyszersem mind meghatározza a végrehajtás folyamatát is. A céloknak és eszközöknek egymásból kell következniük, egyetlen szerves koncepciót kell alkotniuk. (...) Az ilyen jellegű tervezés a fizikai, társadalmi, gazdasági, szellemi és egyéb tényezők összehangolására törekszik egy gazdasági, politikai vagy technikai célkitűzés valóra váltása céljából.” Arthur Glikson foglalja össze ekképpen a területi tervezés lényegét. (GLIKSON 1979)

Minél nagyobb távlatban gondolunk előre, a múlt és a jelen determinisztikus hatása annál kevésbé érvényesül, döntési szabadságfokunk nő, és annál aggregáltabban kell a tényezőket figyelembe vennünk. Az aggregáció fokozása megvéd a részletekben rejlő bizonytalanságokkal szemben, de éppen ezért nem tudunk a részletekről semmit mondani, így nehéz erre programot építeni. A lehetséges jövőváltozatok közül ki kell választani a kívánatos és az elkerülendő változatokat. Nem elég csak a kívánatos jövő elérése érdekében programot kidolgozni, fontos annak meghatározása is, hogy a nem kívánatos jelenségek bekövetkezését elkerüljük.

Különböző térségi szinteken és a szintek szereplőiben, spontán jövőképek alakulnak ki, melyek egymást is formálják, de a külső és a belső jövőképhálózatból nem születik automatikusan egy aktuális jövőkép. Mindez azt jelenti tehát, hogy az

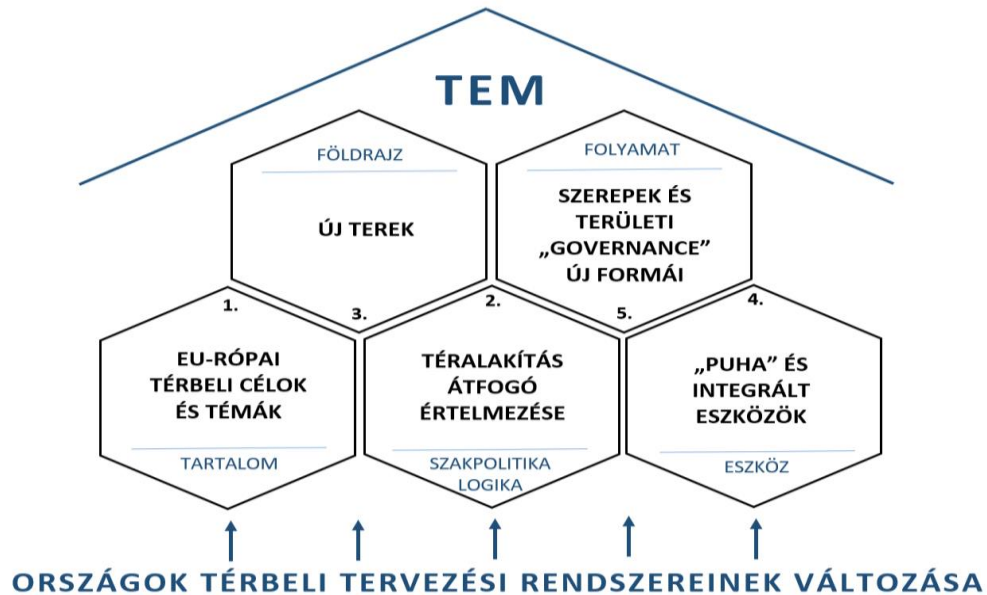
összes külső és belső inspirációt úgy kell felfogni, mint ösztönzést, és ezek nyomán kell megalkotni a jövőképet. Az utóbbi években az Európai Unióban kialakult a jövőképzés központi módszertana. Ez a tevékenység gyakorlatilag szakmává vált. Az is világossá vált, hogy nem egy jövőképet kell megalkotni, ezért mindig alternatívában gondolkodva fogalmazzuk meg elképzeléseinket. (TÓTH 2005; GERENCSÉR – TÓTH 2017) SZÖRÉNYINÉ (2005) szerint a 21. század fejlesztési stratégiái nem követhetik a 20. század gazdaságnövekedési modelljét. A szokásos fejlesztési politikákat fel kell váltania a környezet és a fejlesztés integrált megközelítésű stratégiai gondolkodásának és cselekvésének.

A fenntartható termelés és fogyasztás a javak és szolgáltatások olyan felhasználása, amely lehetővé teszi az alapvető szükségletek kielégítését, az életminőség javítását, a természeti erőforrások felhasználását, a mérgező anyagok, hulladékok és egyéb szennyező kibocsátások minimalizálásával, adott életciklusban oly módon, hogy nem veszélyeztetik a jövő nemzedék szükségleteinek kielégítését (SIMAI 2001). A fenntartható vidékfejlesztés célja a vidéki térségben élők életkörülményeinek és esélyegyenlőségeinek javítása a gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatóság egyensúlyában, amiből következik, hogy a kialakított jövőképek az életminőség jobbítását kell célul tűznie (SZÖRÉNYINÉ 2005).

1.3 Térbeli tervezés

Szűkebb és tágabb gazdasági és társadalmi környezetünkben az egyetlen biztos pont a változás, folyamatosan változnak a különböző tényezők, melyek befolyásolják mindennapjainkat mind lokális mind globális viszonylatban. A változásokkal párhuzamosan, a fejlett vagy kevésbé fejlett régiókban, településeken – kivétel a spontán változóterek - a területi politikai a vidékpolitikai és többek közt a különböző ágazati politikákhoz kapcsolódó szereplők is generálják, befolyásolják ezeket a változásokat. Az európai gyakorlatnak megfelelően "a kívánatos területi (térbeli) fejlődés az ágazatok és területi (regionális) fejlesztési politikák összhangjához vezető koordináció által jön létre és a létrejövő területi harmóniát fogalmazza meg a kompenzáló, korrekciós beavatkozású – önálló ágazatként jelen lévő – területfejlesztés helyett" (SALAMIN-PÉTI-CZIRA 2005, SALAMIN-PÉTI 2005).

A kérdéskör mélyebb vizsgálata után SALAMIN dolgozatában megállapítja, hogy az európai szakirodalom fogalmi kontextusához kapcsolódva a térbeli tervezést a földrajzi tér tudatos, jövőorientált alakításának tekinti és megalkotja a Térbeli Tervezés "Európai" Modelljét (TEM) (17. ábra).



17. ábra: A Térbeli Tervezés Európai modellje (TEM)

Forrás: (SALAMIN 2018)

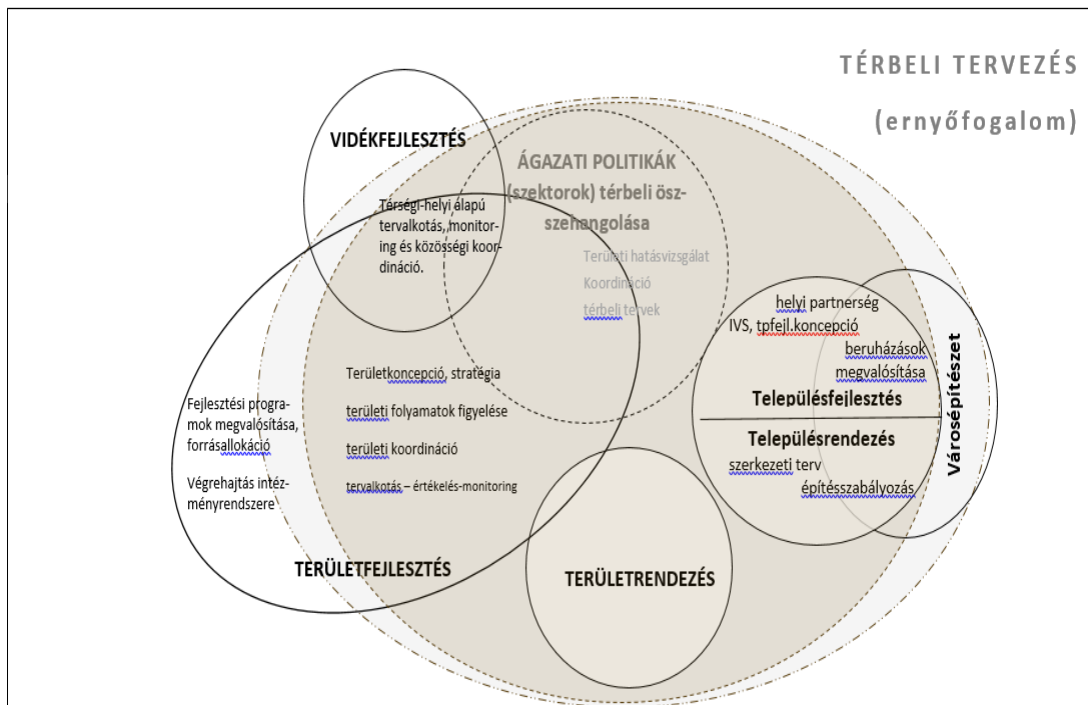
Számunkra is roppant szimpatikus és nem mellesleg szakmailag is kristálytiszt elmélete szerint, a modellben a változási irányok öt dimenziót alkotnak. Meglátásainak lényegét az alábbiakban foglaljuk össze:

1. Az európai hatások legfelső rétegét, gyakran először jelentkező következményként az jelenti, hogy az **európai célok és témakörök megjelennek** az országos, regionális és helyi térbeli ill. integrált tervekben.
2. A nemzeti tervezési rendszerekben egy **átfogóbb téralakítási politikai keretrendszer jelenik meg**, amely a területi és várostervezés hagyományosan is különböző eszközű és szemléletű formáit egyaránt magába foglalja és kiemelt funkcióvá válik a térbeli fejlődést alakító különböző szektorok koordinációja.
3. A tervezés tárgyaként és kereteként a téralakítás **új terei jelennek meg**, (pl. városrégió, határon átnyúló együttműködések különböző formái)

4. **Megváltoznak, kibővülnek a térbeli tervezés alkalmazott eszközei.** A kemény eszközök (szabályozás) helyett előtérbe kerülnek a különböző puha eszközök (stratégiák, víziók, partnerségek) és az integrált jellegű eszközök.
5. **A tervezési folyamat alapvető jellege alakul át,** a szakértői tervkészítésről áthelyeződik a hangsúly a térbeli koordinációra, a kooperációra és ebben a tervezés szereplőinek köre jelentősen kibővül. A tervezés új területi un. (governance) formákban jelenik meg (SALAMIN 2018)

Az is elkell fogadnunk, hogy a térbeli tervezés európai értelmezésének megfelelő fogalom nincs jelen a magyar gyakorlatban, a szakirodalomban is inkább csak közvetett hivatkozások formájában jelenik meg. A térbeli tervezés átfogó ernetőfogalmi értelmezésében az egyes elemek (pl. település-/várostervezés, területfejlesztési tervezés, területrendezés, vidékfejlesztés bizonyos területei, területi programozás, területi monitoring, közlekedési hálózatok tervezése).

Magyarországon a térbeli dimenziójú tervezési tevékenységek köre valóban erősen széttagolt, de az egyes hazai résztevékenységek összekapcsolhatók a térbeli tervezés európai koncepciójával (18. ábra).

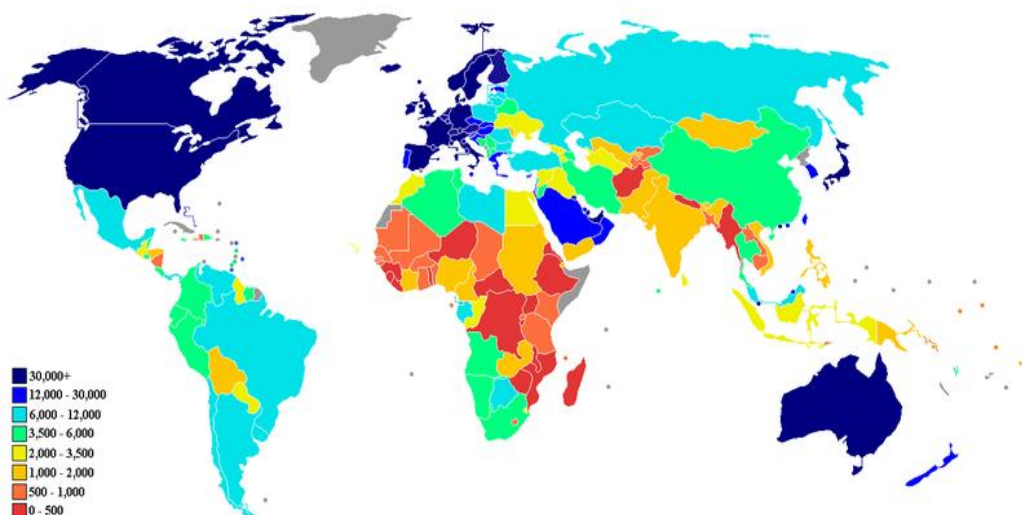


18. ábra: *A térbeli tervezés (spatial planning) mint ernetőfogalom kapcsolata a magyar gyakorlat kifejezéseivel*

Forrás: (SALAMIN 2018)

1.4 Gazdasági stabilitás

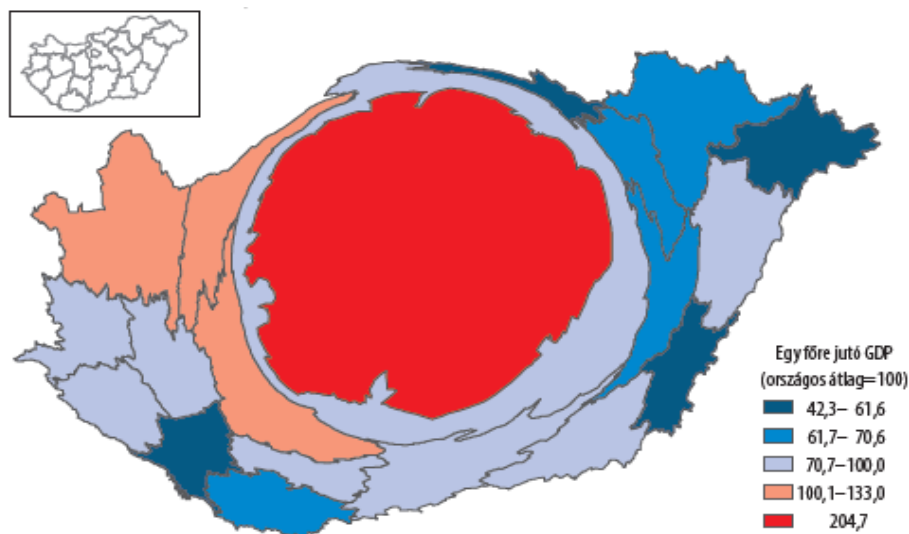
A települések fejlődésének természetes záloga a gazdasági fejlettségük, amit általában az egy főre jutó GDP-ben (vásárlóerő paritáson) tudunk megjeleníteni, azt is megemlítve, hogy a GDP egy növekedés típusú mutató, tehát a fejlődést kevésbé tudja jellemezni, mivel mint az sokak által elfogadott, a fejlődés egy minőségi változás, a növekedés egy mennyiségi változást tükröz. Ezen sajátosságukat figyelembe véve, az alábbi térképen jól láthatók azok az elképesztő különbségek, amely a világ országaiban az egy főre jutó GDP-ben tetten érhetőek. (19. ábra)



19. ábra: *Az egy főre jutó GDP a Föld országaiban*

Forrás: IMF, 2015

Akár több százszoros különbség is lehet az egy főre jutó GDP-ben a különböző országok között, figyelembe véve azt is, hogy átlagos GDP-ről van szó, ami olyan különbséget is eltakar, amely az országokon belül még akár több százszoros is lehet. Azokon a területeken ahol a meleg színek piros sárga stb. dominálnak igen nehéz a helyzet, és a gazdasági teljesítmény hiányának igen komoly társadalmi, egészségügyi és jóléti következményei vannak, azzal együtt, hogy a GDP egy növekedés típusú mutató és számos hiányossága van. Hasonló a helyzet, amennyiben hazánk adatait vizsgáljuk, természetesen nem akkora szélső értékekkel, mint az világviszonylatban látható volt.

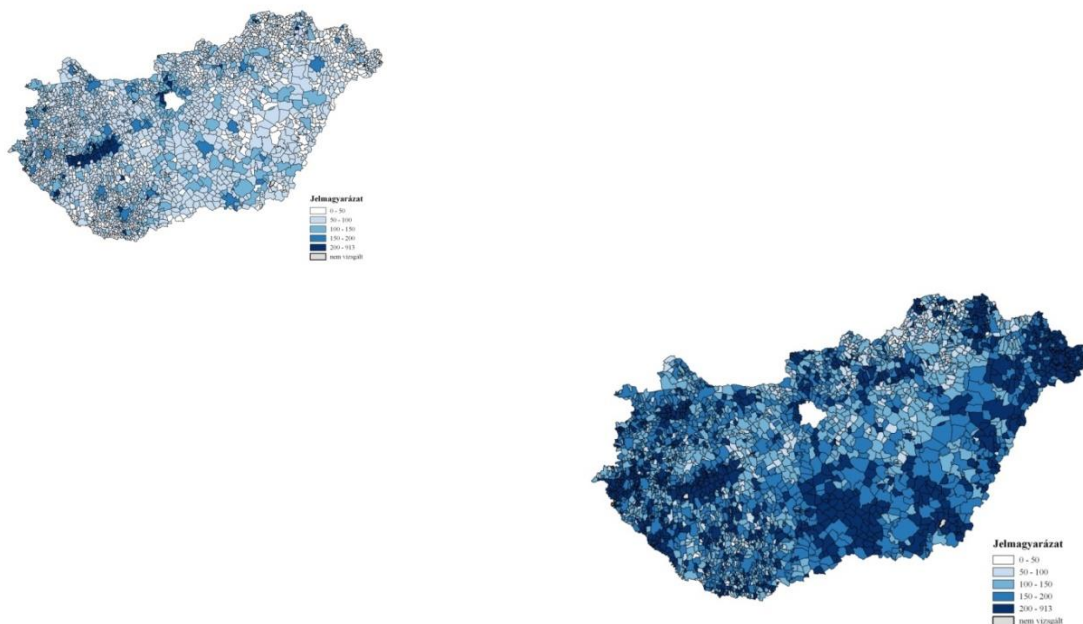


20. ábra: *Egy főre jutó GDP az országos százalékában, 2015** (A megyék területe a GDP abszolút értékével arányos)

Forrás: KSH Tér-Kép, 2016 (2018)

A megyék területe a GDP abszolút értékével arányos méretezésben igen hatásosan érzékelteti a valós gazdasági különbségeket. Sajnos ezek a torzulások természetesen az ezekből is fakadó társadalmi különbségekben is megjelennek igen hasonló képet mutatva. Ezen keretrendszeren belül kell értelmezni azokat a folyamatokat, amelyek egy hatékony gazdaságfejlesztés alapjául szolgálhatnak. Ezen óriási különbségek természetesen komoly kihívásokat jelentenek mind az országok, mind a települések vezetőinek. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy különböző méretű településekről kell szólnunk, ezek között is még ennél nagyobb nagyságrendi különbségek lehetnek. Sokan azt mondják, hogy 2050-re a világ népessége már a 9 milliárdot is meg fogja haladni. Ez a népesség nagyobb része az úgynevezett megapoliszokban fog majd összezsúfolódni, és ezen megapoliszokban olyan összetett fejlesztéspolitikát kell üzemeltetni, ami akár különböző országok méretein is messze túlmutatnak, akár 30-40, vagy 50 milliós településekről kell majd hosszútávon gondoskodni, és ezeknek a működését megoldani. Empirikus adatokkal megerősített tény, hogy a fejlett ipari államokban az utóbbi 30-50 évben a nemzeti jövedelem nagymértékben nőtt, az emberek általános elégedettsége, jóléte viszont szinte változatlan maradt.

1.5 Települési mutatók változásának vizsgálata (gazdaság)

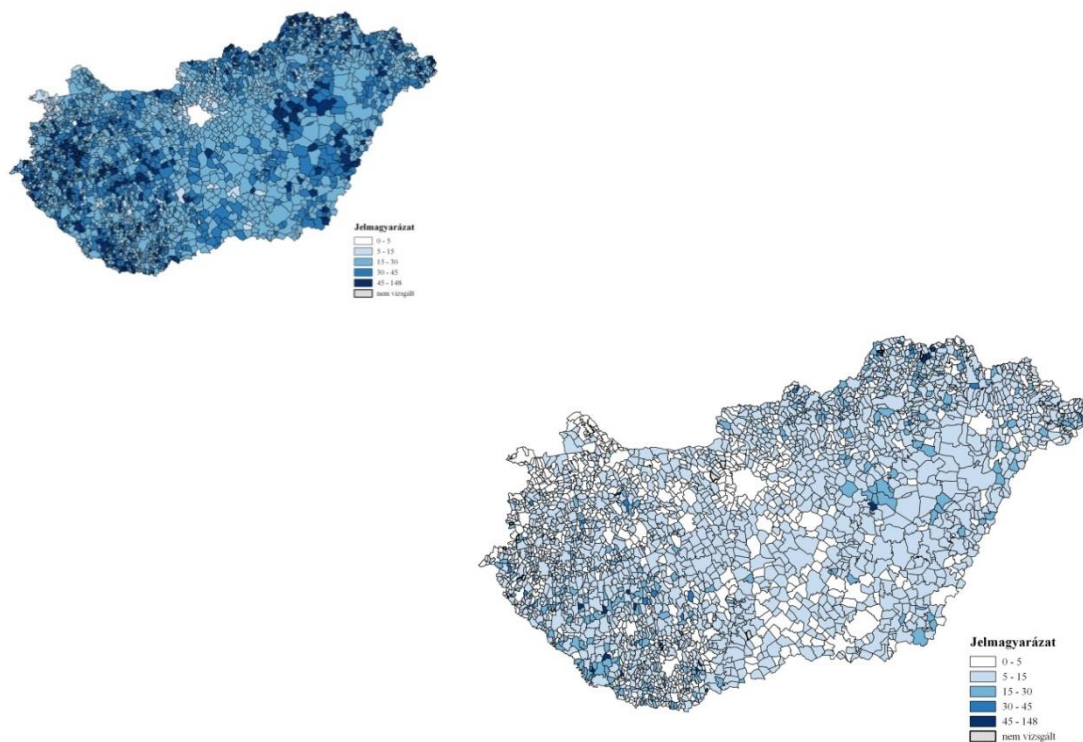


21. ábra: *Ezer lakosra jutó regisztrált gazdasági szervezetek száma - GFO'14 (db) 2005., 2016. év*

Forrás: KSH adatok alapján, saját szerkesztés 2018.

Az ezer lakosra jutó gazdasági szervezetek számának vizsgálatakor első pillantásra is látható, hogy óriási változások mentek végbe tizenegy év alatt (az általánostól eltérő módon itt a 2005-ös és 2016-os éveket vizsgáltuk) (21. ábra). Az időintervallum alatt a regisztrált gazdasági szervezetek számában igen komoly változás tapasztalható, majd országos viszonylatban a KSH adatai alapján. Ebből a folyamatból csak egy-egy település maradt ki országosan, természetesen a gazdasági szervezetek számának változása nem feltétlenül hozza magával a hatékonyabb gazdasági működést. Feltételezésünk szerint ez inkább azzal hozható összefüggésbe, hogy a vizsgált időszak közepén megrázta országunkat is a gazdasági világválság. Ez különböző gazdasági szervezetek átalakulásához vezetett, valamint az elmúlt időszakban számos kormányzati és Uniós támogatás és intézkedés segíti a különböző gazdasági szervezetek létesítését és működését. Többek között számos szervezet működéséhez kapcsolódó adminisztrációs és adózási szabály is változott, melyek ösztönzőleg hathattak ilyen szervezetek működtetésére és létesítésére v. a formáció

megszüntetésére. Valamint a válság után újabb vállalatok és vállalkozások jönnek létre és az ez idáig stabilan befolyó Uniós támogatás is erősíti ezeket a folyamatokat.



22. ábra: *Ezer lakosra jutó álláskeresési ellátásban részesülő nyilvántartott álláskeresők száma 2009, 2016*

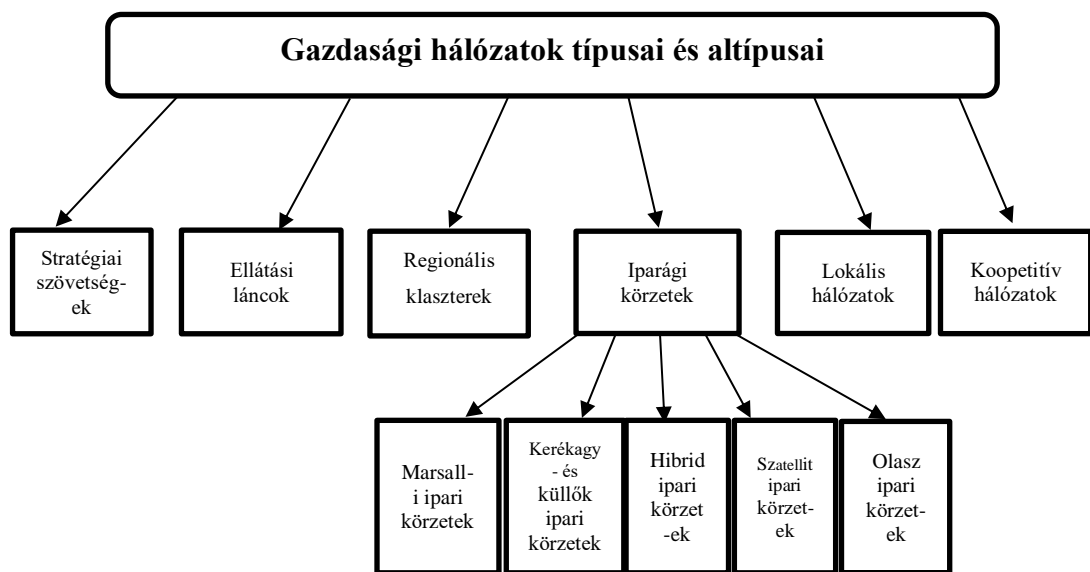
Forrás: KSH adatok alapján, saját szerkesztés 2018.

Az ezer lakosra jutó álláskeresési ellátásban részesülők tekintetében olyan volt munkavállalókról beszélünk, akik a Munkaügyi Hivatalokba bejelentkeztek és optimális esetben rövid ideig támogatásban részesülnek azért, hogy visszakerülhessenek a munka világába. Ennél a mutatónál a 2009-es és 2016-os éveket elemeztük (22. ábra). A 2009-es évben már a gazdasági világválság hatásai Magyarországon is igen aktívan mutatkoztak meg, mely hatások 2016-ra már igen kedvező fordulatot vettek. A 2009-es állapotokhoz képest sokkal alacsonyabb számok rajzolódnak ki a térképen. Így kijelenthetjük, hogy település szinten is sokat javult a helyzet, egy-két, főleg apróbb falvas terület kivételével ahol nem sikerült előre lépni.

Egy területi egység gazdaságának minőségéről nem csak a gazdasági szervezetek száma, minősége vagy a munkaerő mennyisége és tudása kapcsán vonhatunk le következtetéseket, hanem meghatározó ezen szervezetek egyének közti kapcsolat mennyisége és minősége is. Ép ezért egyre többet foglalkozunk a

hálózatossággal, a hálózatok növekvő szerepével és fontosságával. Ezen alfejezetében röviden áttekintjük, hogy mit tudunk ma a hálózatok természetéről, kialakulásáról, működéséről, és hogy milyen előnyöket rejt a hálózatokban, klaszterekben való gondolkodás, szervezés.

Hálózatnak nevezzük azt a rendszert, ahol a csúcsokat (vagy csomópontokat) élek kötik össze, melyek a kapcsolatot jelölik. Alapvetően négyfajta hálózatról beszélhetünk (NEWMAN 2003): társadalmi hálózatok, információs hálózatok, technológiai hálózatok és biológiai hálózatok. Komplex hálózat fogalmát a fizikában használták először, ahol az alkotóelemek magas száma és a közöttük lévő kölcsönhatás révén a rendszer viselkedése az egyes egységektől jelentősen eltérő sajátosságokat mutat. Egyszerűen szólva, az „egész több mint részeinek összege” (KERTÉSZ - VICSEK 2006).



23. ábra: *Gazdasági hálózatok típusai és altípusai*

Forrás: Jóna 2018.

A tanulmány következő fejezetében a top-down típusú klaszterpolitika gyakorlati megvalósításának hazai és nemzetközi példáit mutatjuk be. A gazdasági hálózatok napjainkban a tudományos kutatómunkák figyelmének középpontjába kerültek. Ez nem véletlen, hiszen a vállalatközi együttműködések szignifikáns mértékben, közvetlenül és pozitívan meghatározzák a lokális gazdasági fejlődés és

növekedés trendjét (JÓNA 2018). A gazdasági hálózatoknak számos formáját lehet megkülönböztetni egymástól úgymint a stratégiai szövetségek, az ellátási láncok, a regionális klaszterek, a lokális hálózatok, az iparági körzetek (Marshall-i iparági körzetek, kerékagy-és küllő iparági körzetek, hibrid iparági körzetek, szatellit iparági körzetek, olasz iparági körzetek) és kooperatív hálózatok *(lásd a 23. ábrát)*.

Üzleti hálózatokba azért integrálódnak különböző méretű cégek vagy vállalkozások, mert gazdaságilag jobban járnak, mintha kimaradnak a hálózatosodásból. Kizárólag üzleti érdekeik miatt involválódnak a hálózatba, az emocionális és társadalmi tényezők (például a bizalom) minimálisan fedezhetők fel hálózatosodás közben.

Mivel az üzleti hálózatok a regionális gazdasági fejlődés és a versenyképesség egyik legerősebb motorjai, a területi tervezésénél és a fejlesztési koncepciók kidolgozásánál ezeket szükséges figyelembe venni a hálózati hatások és externáliák erősítése érdekében. Meg kell találni lokális szinten azokat a gazdaságfejlesztési módszereket és beavatkozási lehetőségeket, melyek révén a gazdasági hálózatok komplex hatásmechanizmusai érvényesülhetnek, illetve kifejthetik hatásukat.

Ebben a tanulmányban nem tudjuk a gazdasági hálózatok összes típusának területi tervezését és hatásait elemezni, csak a klaszteralapú gazdaságpolitika (government-supported cluster policy), vagyis a top-down klaszterpolitika (felülről lefelé irányuló szervezés) tervezésére és hatásmechanizmusaira fókuszálunk. A klaszter a gazdasági hálózati rendszerek egyik típusa, „egy adott iparágához tartozó független vállalatok és velük kapcsolatban álló üzleti partnereik, valamint a hozzájuk kapcsolódó gazdasági szektorok és intézmények egy adott térségben tömörülő olyan halmaza, amelyek relatíve nagy arányban használják egymás termékeit és szolgáltatásait, ugyanazon tudásbázisra és infrastruktúrára támaszkodnak, valamint hasonló innovációkat tudnak hasznosítani.” (LENGYEL 2010)

Röviden, az elméleti kiindulópont az, hogyha a klasztereket fejlesztjük, akkor ez fejlődést hozhat a társadalom és a gazdaság szereplőinek helyi szinten. A klaszteralapú gazdaságfejlesztési tervezés és szervezés gyakorlati megvalósítása valódi komplex fejlődést eredményezhet. Mindezek legjobb hazai és nemzetközi gyakorlatait, esettanulmányait gyűjtjük össze, klasszifikáljuk és mutatjuk be a következőkben.

Egy klaszter, mint a gazdasági hálózatok egyik típusa, létrejöhet alulról jövő kezdeményezések során (bottom-up klaszter) és tervezés útján is (top-down klaszter). A kettő közti éles különbséget a 8. táblázat foglalja össze. A top-down klaszterpolitika a területi tervezés és programozás már több évtizede működő verziója. A tanulmány következő részében kizárólag az utóbbi hazai és nemzetközi megjelenési formáival foglalkozunk.

Tradicionális top-down fejlesztési politikák	Alulról szerveződő regionális fejlesztés
A beavatkozást igénylő térségekről az országos központban döntenek	Mindegyik térségben a fejlődés támogatása, gyakran alulról jövő kezdeményezésre
Országos központi adminisztráció által szervezett	Decentralizált, vertikális együttműködés a különböző területi szintek kormányzatai között és horizontális együttműködés a közsféra és a magánszektor helyi testületei között
A fejlesztések ágazati jellegűek	A fejlesztések társégi szemléletűek (lokális, milió)
Nagy ipari projektek, amelyek további gazdasági tevékenységet eredményeznek	Mindegyik térség fejlesztési potenciáljának hasznosítása, ösztönözve a helyi gazdasági rendszer megfelelő alkalmazkodását a változó gazdasági környezethez
Pénzügyi támogatás, a gazdasági tevékenységet odavonzó tényezők ösztönzése és támogatása	A gazdasági tevékenységek fejlesztéséhez a kulcsfeltételek biztosítása

8. táblázat: *Tradicionális top-down és alulról szerveződő fejlesztési felfogások*

Forrás: PIKE – RODRÍGUES-POSE – TOMANEY 2006: 17

A top-down klaszter esetében rendszerint adott szintű kormányzati egység területi tervezés során egy formális klasztert hoz létre. A cél hozzájárulni a hálózatszerű

összekapcsoltsággal a vállalkozások profitrátája emelkedéséhez, a kiadások redukálásához és a hozzáadott érték növeléséhez. Ez a vállalati fejlődés idővel a régió társadalmára is kihat, kiterjed, vagyis a klaszterpolitika determinálhatja a lokális jólét forrásait direkt és/vagy indirekt úton.

A top-down megközelítésű klaszterpolitikával kapcsolatban számos bírálat látott napvilágot. A leggyakoribb kritika szerint a közösségi intervención alapuló lokális tervezés, gazdaságpolitika korlátozza, torzítja a tiszta piaci folyamatokat, ezért a regionális gazdasági fejlődés egyik akadályává válhat. Ez nem serkenti, hanem visszaveti a lokális növekedést. A következőkben longitudinális és keresztmetszeti esettanulmányok több esetben cáfolni fogják ezt a bírálatot, vagyis nem minden régió esetében teljesült ez a negatív scenárió.

ARANGUREN et al. (2014) kvalitatív és kvantitatív módszereket szintetizáló munkájában bemutatja, hogy Baszkföld ipari teljesítménye az 1990-es évek elején drámaian romlott, ezért a baszk helyi kormányzati aktorai létrehoztak egy klasztert. Az alapvető cél az volt, hogy a technológia, a minőségmenedzsment és a nemzetközivé válás folyamatát támogassa a klaszterhez tartozók számára. Látható, ez a területi tervezés a top-down típusú klaszterpolitikai megközelítésre épül. A klaszterbe alapvetően azok a (1) gazdasági egységek és vállalatok, (2) helyi politikai erők, valamint (3) oktatási intézmények kerültek, melyek közvetve vagy közvetlenül a helyi turizmussal álltak kapcsolatban (éttermek, bárók, dohánykereskedések, designerek vállalkozásai, hotelek, kereskedelmi közép- és főiskolák, stb.). A klaszterpolitika célja itt elsősorban az, hogy a helyi kormányzati pénzügyi alapot adott időszakonként allokálják a hálózati aktorok között meghatározott célokra. Ki kell emelni, hogy ez egy igazán hosszú időn át tartó top-down klaszterpolitika volt, hiszen csak 2006. után tudtak a klaszter tagok esetében mérhető fejlődést realizálni.

2004-ben hasonló top-down típusú klaszterpolitika bontakozott ki a franciaországi Tenerrdisben (VERNAY-D'IPPOLITO-PINKSE 2018). A helyi kormányzat szereplői hoztak létre egy klasztert, melybe a lokális kis- és közepes vállalkozások (KKV), a közeli egyetemek és kutatóintézetek, valamint politikai aktorok kerültek. Alapvetően az egyetemek és a KKV-k kapcsolatának, kooperációjának fejlesztését támogatta a tenerrdisi helyi kormányzat. A két szereplő tevékenységének konvergenciájától a regionális gazdasági növekedés és a

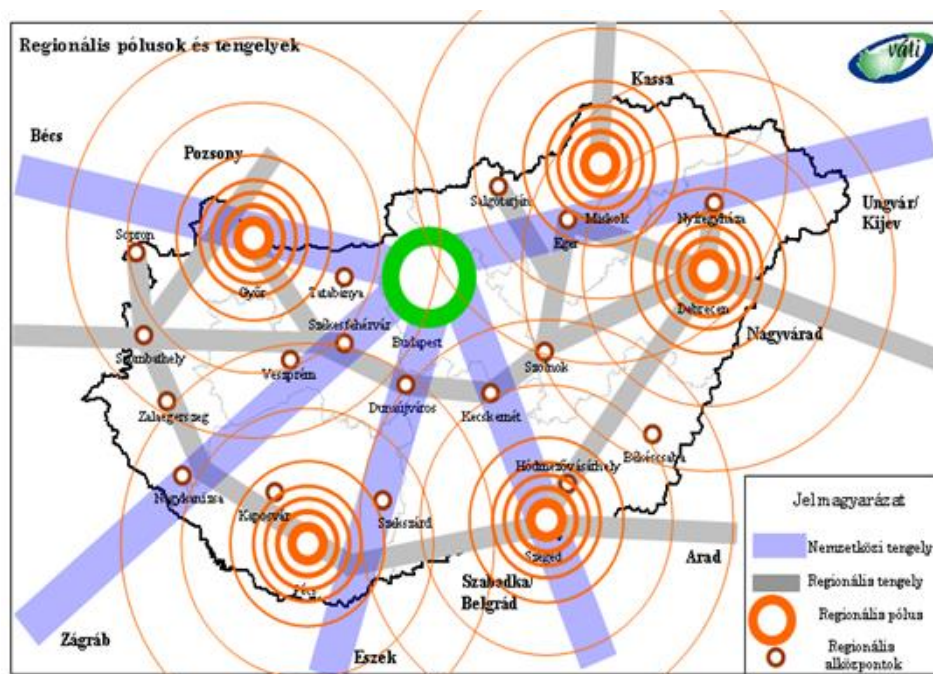
versenyképesség javulását várták. Ugyanis, ha a KKV-k és a felsőoktatási intézmények között tiszta és folyamatos interakció alakul ki, akkor az egyetemek azokat a szakokat indíthatják el és olyan gyakorlati tudáselemeket adhatnak át a hallgatóknak, amire a piacnak szüksége van. Az oktatási rendszer és a gazdasági struktúra igényeinek összehangolása megtörtént klaszterpolitika keretein belül. A francia klaszter sikerességének tényezői közé sorolható a klaszter mérete, összekapcsoltsága és a közös stratégiai célok akceptálása.

NISHIMURA-OKAMURO (2011) eredményei azt támasztják alá, hogy a japán top-down klaszterpolitika pozitív hatással van a klasztertagok gazdasági hatékonyságára, nem okoztak piaci kudarcokat. A japán klaszterpolitika indirekt módon támogatja a klaszterszerű hálózatba involválódott cégek kutatással és fejlesztéssel összefüggő gazdasági tevékenységeit. Még pontosabban, a japán lokális kormányzat szervei közvetlen pénzügyi támogatást nyújtottak éveken keresztül a klasztertagoknak a köztük lévő információcserét elősegítő eszközök finanszírozására, tanácsadói szolgáltatások vásárlására, valamint a hálózatosodással kapcsolatos rendezvények szervezésére. Az empirikus kutatás szerint mindez közvetlenül és szignifikáns mértékben definiálta a japán lokális jólét tényezőit.

ISLANKINA-THURNER (2018) tanulmánya bizonyítja, hogy napjainkban az orosz top-down klaszterpolitika rendkívül eredményes a klasztertagok elérhetőségének pénzügyi támogatásában. Ezzel fejlesztik a partnerek közötti új tudás áramlását, valamint az orosz KKV-k nemzetközi gazdasági folyamatokba való integrációját. Ugyanakkor, hasonló sikeres top-down klaszterpolitika bontakozott ki a Szilikon Völgyben, a dán mezőgazdasági szektorban és a New Yorki multimédia és a web design cégek között is (OKAMURO-NISHIMURA 2015, PUGH 2016, VERNAY-D'IPPOLITO-PINKSE 2018). Jellemző, hogy a nemzetközi top-down klaszterpolitika sikeresnek nevezhető, persze néhány kudarccal is lehet találkozni.

Magyarországon a top-down típusú klaszterpolitika és klaszterfejlesztési politika több formában is megjelent az utóbbi két évtizedben. Ezek közül legismertebb a Pólus Program keretében működő klaszterpolitika, melynek területi tervezése 2005. és 2007. között zajlott. A program 2007-ben lett elindítva az Európai Unió és a magyar kormányzat közös finanszírozásával. A területi tervezés munkahipotézise az volt, hogy a klaszterhálózatban önkormányzatok, vállalkozások, kamarák és

egyetemek/kutatóintézetek kooperációja fejlődést idéz elő először intézményi szinten, ami később a pólus városokról áttérjed a környező és akár a határokon túli térségekre is. A 24. ábra bemutatja a növekedés területi terjedését és hatásmechanizmusait.



24. ábra: Regionális fejlesztési pólusok és tengelyek

Forrás: Országos Területfejlesztési Konceptió 2005.

A magyar top-down klaszterpolitika keretében elsőként az adekvát helyi üzleti környezet megteremtését, majd egységes pólus programok kialakítását és végrehajtását tervezték. A koncepció lényege, hogy a pólus programok főszereplői a klaszterek voltak és komplex vállalkozásfejlesztési koncepción keresztül kívánták elérni a regionális gazdasági fejlődést és növekedést.

A hazai top-down megközelítésű klaszterpolitika tervezési folyamata valóban kimagasló színvonalú volt, azonban ennek gyakorlati kivitelezése már felemás sikereket hozott (VADAS 2010). Maguk a klasztertagok több esetben is bíralták a megvalósítás folyamatát. A vállalkozók szerint a kamarák és az önkormányzatok túl bürokratikusak, túlságosan nagy szerepet és intervenciós lehetőségeket kaptak. Továbbá, az egyetemek/kutatóintézetek sem képesek hatékony, eredményes megoldásokat biztosítani a gazdaság szereplőinek, a vállalkozók úgy érezték, hogy az egyetemek innovációra gyakorolt hatása elmaradt. Érdekes, hogy a program pregnáns

vezetői is kritikákat fogalmaztak meg: napi, rutinszerű problémák megoldásaival sem tudtak megbirkózni, mert nem volt pontos információ a klasztertagok kompetenciáiról, funkcióiról és feladatairól. A pólus program menedzsmentje is elismerte, hogy senki sem adott adekvát, tiszta, érthető információkat arról, hogy nekik mi lenne a feladatuk ebben a hálózati konstrukcióban (VADAS 2010).

Összefoglalva, az üzleti hálózatok területi tervezése kiemelten releváns napjainkban, melynek gyakorlati megvalósítása egyáltalán nem egyszerű. Láttuk, számos nemzetközi sikerről számolnak be az empirikus kutatások és esettanulmányok, a hazai teljesítmény azonban nem érte el ezt a szintet. A top-down megközelítésre épülő magyarországi klaszterpolitika talán leggyengébb pontja az volt, hogy

- a klasztertagok feladatai nem voltak tisztázva,
- a kompetenciahatárok képlékenyek voltak, egymásba átcúsztak, ami feszültséget teremtett a hálózati aktorok között,
- az önkormányzatok túlságosan nagy beavatkozási lehetőségekkel és koordinációs funkcióval rendelkeztek,
- a klasztertagok közötti kapcsolat adott volt, azonban nem tagok nem rendelkeztek elég, pontos és adekvát információval, amit megoszthattak volna egymással,

Röviden, a hazai top-down klaszterpolitika sikertelensége elsősorban szervezeti, koncepcionális, de leginkább implementációs okkal magyarázható.

A fejezet a gazdasági hálózatok területi tervezésének és fejlesztésének elméleti és empirikus vonatkozásaival foglalkozik. Az eredményekből egyértelműen kitűnik, hogy nincs egy általánosan elfogadható regionális gazdaságfejlesztési és ezen belül klaszterfejlesztési koncepció, regionálisan meghatározott a top-down klaszterfejlesztési megközelítés technikája, az intervenció iránya és intenzitása (NISHIMURA – OKAMURO 2011, VERNAY–D’IPPOLITO-PINKSE 2018). A térség múltja, a helyi társadalom attitűdje, mentalitása és tradíciói döntően befolyásolják, hogy a területi tervezés és azon belül a térségi gazdaságfejlesztés melyik formája legitimálható és valósítható meg. Mindezt már a tervezés fázisaiban figyelembe kell venni a gazdaságpolitikai szereplőknek.

Fontos megérteni, nem lehet kijelenteni, hogy az egyik top-down klaszteralapú gazdaságfejlesztési koncepció jó, a másik pedig rossz; valójában mind adekvát,

eredményes és hatékony: az egyik fajta az egyik térségben működik, a másikban pedig nem. Minden térségnek meg vannak a sajátosságai, minden terület egyedi és egy sajátos inercia rendszerben helyezkedik el, tehát ha úgy tetszik speciális külső hatások és belső folyamatok, karakterisztikák határozzák meg a működésüket. Ép ezért a felmerülő kihívásokra, kérdésekre mindig meg kell találni azokat a válaszokat amelyekkel adott időben, adott helyen képesek elősegíteni a hatékonyabb működést és a társadalmi megelégedés növelését.