

Területfejlesztés vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus program tapasztalatai

EGYED ILDIKÓ

KULCSSZAVAK: innováció, ipari körzetek, helyi termelési rendszer, gazdasági klaszterek, versenyképességi pólusok, területfejlesztés, klaszterpolitika

ABSZTRAKT: A tanulmány felvázolja a területfejlesztési és a verseny-, illetve iparpolitikának a metszetében elhelyezkedő francia versenyképességi pólusok kialakulásának előzményeit, elméleti hátterét, és az alig egy évtizedes múltra visszatekintő gyakorlati tapasztalatok összegzésére vállalkozik. A versenyképességi pólusok az innovációs szereplők hálózatos kapcsolataira épülnek, fejlődésüket a szereplők közti együttműködés minősége alakítja. Miközben a teljesítmény-szemléletű politikák a legdinamikusabban fejlődő régiókra összpontosítanak az ország európai és globális pozícióját szem előtt tartva, és a pólusok esetében is a legígéretesebb csúcipari ágazatok támogatását szorgalmazzák, a közel fél évszázados múltú kiegyenlítő célzatú területfejlesztési politikák céljai a pólusok nagy számával és a hagyományos, érettebb ágazatok támogatásával realizálódnak. A kettős célkitűzés egyidejűleg a pólusprogram esetében is nehezen teljesíthető, de mindmáig jelen van az ország jövőjét meghatározó területpolitikai vitákban.

A francia kutatási szektor irányítása: a kompetenciák decentralizációja vagy további centralizáció?

A versenyképesség és a fenntartható fejlődés kiemelt prioritások az Európai Unió 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó regionális politikájában, a régióknak juttatott strukturális segélyek még fontos helyet kapnak az első célkitűzés keretében (a teljes támogatási összeg 81,5%-a). A területi együttműködés célkitűzése 2,5%-ot, az innovációt és a képzést támogató „versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés az alapok 16,0%-át teszi ki és minden az 1. célkitűzésbe nem tartozó régió számára elérhető. A zónásítás ebben az időszakban teljesen eltűnik a regionális politika eszköztárából. E fordulat, a területi versenyképességnek a kohézióval szembeni előnyben részesítése utal egyrészt a nemzeti növekedés érdekében a helyi szereplőket összefogásra készítő politikára való áttérés szükségességére, miközben a növekedés javainak átcsoportosításán alapuló egyenlőségi eszmét háttérbe

szorítja. Ezzel Franciaország is áttér a keynesiánus filozófiát követő redisztributív politikáról a schumpeteri logika mentén az innovatív és magas hozzáadott értéket előállító ipari tevékenységek támogatására. Ebben a rendszerben egy olyan helyi közösség, amelynek az illetékes nemzeti ügynökségek nem fogadják el a projektjét, nem juthat elméletileg más támogatási forrásokhoz, és saját forrásaira kénytelen támaszkodni. A helyi közösségek a szűkös költségvetés és valódi költségvetési autonómia hiányában választásra kényszerülnek, vagy a nemzeti ügynökségek prioritásait és a megszabott cselekvési irányokat követve készítik el a projektjüket, vagy lemondanak azok megvalósításáról. A kutatás és az innováció nemzetközivé válásának következményeként ma már a régiók és az országok versenyeznek a vállalkozások, különösen azok K+F részlegeinek bevonzásáért. (Hogy van-e értelme az országok és régiók egymással való versengéséről beszélni porteri értelemben, azt több közgazdász is megkérdőjelezi.) A versenyképesség javítását célzó állami politika a helyi kutatási-fejlesztési kapacitások megerősítésével kívánja a térségi vonzerőt növelni.

A kutatási-fejlesztési tevékenységekben a helyi milió szerepére koncentrálnak hatalmas nemzetközi szakirodalomból merítve a közelségnek a tudástranszferben betöltött szerepe már-már klisévé vált az állami politika szereplőinek körében is. Az ipari és kutatási tevékenységek betelepítését olyan tényezők befolyásolják, mint a tudományos kutatás színvonala, a K+F egységek jelenléte, az egyetemek és a vállalkozások közti kapcsolatok szorossága, a piaci vonzerő, a helyi piachoz való alkalmazkodás szükségessége, a vállalkozások számára felmerülő költségek csökkentése (Gallié 2007).

Köztudott, hogy Franciaország világszinten is kiemelkedő tudományos és technológiai kapacitásokkal rendelkezik. Az Európai Unió 2011-es *kutatási és innovációs eredménytáblája* (Innovation Union Scoreboard) az országokat négy különböző csoportba sorolja, a vezető innovátor országok (Svédország, Dánia, Németország és Finnország) mellett Franciaországot a tíz innováció követő ország körébe sorolták. A francia ipar a hetvenes évekig töretlenül növekedett, majd a nyolcvanas évektől kezdődően fokozottan romló teljesítményt mutatott, ebben a tekintetben a 2000-es évek elejéig nem történt pozitív előrelépés. 1990 és 2004 között az ipari foglalkoztatottság 19,5%-ról 14,8%-ra csökkent. A K+F szektor súlya mérhető a kutatóknak a teljes népességen belüli részarányával, amely a 2000-es évek végére elérte a 6,5%-ot. A huszadik század végén, e téren is egyre nőtt Franciaország lemaradása: a regionális kutatási pólusok európai pozíciója gyengült (Párizs – 20–25% 1995 és 2001 között, Rhône-Alpes – 8%, Midi-Pyrénées – 8%).

Franciaország a csúcstechnológiai ágazatok terén jelentősen elmarad az Egyesült Államoktól, amelynek az összes gazdasági ágazaton belüli részaránya 2006-ban 67% volt a franciaországi 48%-kal szemben. A K+F kiadások 84%-a a feldolgozóipari ágazatban tevékenykedő vállalatoktól származik, az ezer fő feletti foglalkoztatottal rendelkező nagyvállalatok koncentrálnak a K+F szféra foglalkoztatottainak 54 és a K+F kiadások 62 százalékát. Miközben az Egyesült Államokban a nagyvállalatok K+F aktivitása töretlenül növekedést mutat, Franciaországban az elmúlt 40 évben nem alakult új innovatív nagyvállalat. A csúczipari nagyvállalatok mivel régebbi alapításúak, kutatás-fejlesztési intenzitásuk emiatt alacsonyabb, mint a tengerentúliaké, ahol közismert, hogy a nyugati világ legtöbb innovatív nagyvállalata található. 1970 és 2010 között csupán négy olyan vállalat létesült, amelyek K+F kiadásainak összege meghaladta a száz millió eurót. Ugyanebben az időszakban az Egyesült Államokban 80 ilyen vállalatot alapítottak (Escande 2012).

Az új évezred első éveiben egymást követték azok a szakértői és szakpolitikai jelentések, amelyek az ország versenyképességét veszélyeztető, orvosolandó hiányosságokra irányították a politikai döntéshozók figyelmét, figyelmeztetvén arra, hogy a német tartományok (Land) és a többi európai régió is egyre komolyabb versenytársai a francia régióknak. A jelentésekben felsorolt pozitívumok ellenére (a találmányok és a felfedezések tekintetében Franciaország nem szűkölködik), a kutatások ipari hasznosítása komoly akadályokba ütközik. A kutatás-fejlesztés és az innováció terén korrigálandó elemek az alábbiak:

- a felsőoktatási szféra és a kutatószervek, valamint a kutatóműhelyek egymástól elszigetelten működnek, az egyetemek és a műszaki főiskolák közötti kapcsolatok nem léteznek vagy ad hoc jellegűek;
- a kockázati tőke beruházások alacsony aránya hátráltatja a technológiai vállalkozások életciklusának első szakaszait;
- a központi állam szintjén nem épült ki az ipari kutatások finanszírozásának nyomon követésére, értékelésére és koordinációjára szolgáló egységes rendszer;
- az állam támogatási forrásainak legnagyobb részéből csekély számú ágazat és ipari nagyvállalat részesül;
- még a dinamikusan fejlődő régiókban is kevés nagyvállalati döntési központ található, a legtöbb nagyvállalat döntési centruma országhatárokon kívül helyezkedik el;
- a magánszféra K+F tevékenységének alacsony szintje, amely különösen a Lisszaboni kritériumoktól való elmaradás veszélyével fenyeget;
- az innovációs kultúra fejletlensége, az alacsony innovációs hajlandóság;
- a magánszféra csekély szerepe az innováció finanszírozásában;
- a régiók mindezülig nem vállalhattak hangsúlyos szerepet az állam mellett a K+F tevékenységek finanszírozásában és irányításában;
- dinamikus és nemzetközileg is versenyképes felsőoktatási és kutatási pólusok hiánya, amelyek képesek volnának egybefogni az állami kutatóintézeteket, az innovatív vállalkozásokat és támogató háttérrel biztosítani az ipari kutatások számára.

A 2000-es évtized közepén az ország nagyszabású strukturális reformokba kezdett, amelyek az Európa 2020 Stratégiával¹ összhangban célul tűzték ki a hatékonyság és a versenyképesség növelését. 2009-ben a felsőoktatási és kutatási minisztérium új kutatási és innovációs stratégiát dolgozott ki, amelynek három fő tengelye:

- az egészség, a jólét, az élelmezés;
- a biotechnológia, a környezetvédelem és az ökoteknológiák;
- végül az információs, kommunikációs és a nanotechnológiák.

Irányelvei közt legfontosabb az alapkutatás minden szinten való ösztönzése, az innovációt befogadni képes társadalom tagjainak kinevelése, a társadalomtudományok szerepének növelése, főként az interdiszciplináris jelleg erősítése. A kutatásoknak nem szabad elszigetelten, a tudomány fellegvárában maradniuk, hanem csak a kétirányú, azaz mind a gazdaság, mind a társadalom felé való nyitottság jelentheti a növekedés és a munkahelyteremtés zálogát.

1 Az Európa 2020 Stratégia legfőbb célterületei a foglalkoztatási ráta növelése, az innováció ösztönzése, a K+F feltételeinek javítása, a klíma- és energiapolitikai célok figyelembevételével, a képzés feltételeinek javítása és a szegénység elleni küzdelem.

A Francia Nemzeti Reformprogramban (2012) felsorolt intézkedések a beruházások, az innováció és a kutatási tevékenység támogatását, a vállalkozások helyzetének javítását és a versenyképesség növelését szolgálják. A 2020-ig megvalósítandó cél a kutatás-fejlesztési intenzitásnak a 2009-es 2,26%-os szintről a 3%-os szintre való növelése. A K+F célok 2020-ig való teljesítésére csak akkor lesz reális esély, ha a 21. század első évtizedében indított nemzeti programok ténylegesen meghozzák majd eredményüket. E jelentősebb programok közül említendő a 2010-ben indított „jövőbe történő befektetés”-programnak (*programme d'investissement d'avenir - PIA*) nevezett nagy nemzeti kölcsön, amely a 35 milliárd eurós teljes keretösszegeből 22 milliárd eurót kutatási-fejlesztési célokra és a felsőoktatási szféra fejlesztésére szán. E programban a helyi közösségeknek nem jut szerep, mivel teljes egészében a top-down szemlélet uralja. A PIA mellett a versenyképességi pólusprogram, a kutatási adókedvezmény és a digitális gazdaság kifejlesztése segíti majd 2020-ig az európai célokhoz való felzárkózást. Mindehhez azonban a magánszféra K+F beruházásainak növelése szükséges, amelyet mind az EU, mind a nemzeti szint kiemelten támogat, olyan eszközökkel, mint például a közösségi szabadelő, a kutatói mobilitás megkönnyítése, az EU új iparpolitikájának innovációs beruházásokat ösztönző programjai.

A kutatás-fejlesztési politika Franciaországban is nemzeti hatáskörbe tartozik, az állami kutatási szervek és támogatási eszközök szolgálják annak végrehajtását. A legtöbb nagy kutató intézmény a múlt század negyvenes éveiben jött létre. Az Ipari, a Felsőoktatási és Kutatási Minisztérium felelős a kutatás-fejlesztési és az innovációs politikáért. A technológiai innováció és a kutatás-fejlesztés finanszírozását minisztériumokhoz kötődő ügynökségek látják el, ilyen szerv például a 2007-ben létrehozott Országos Kutatási Ügynökség (ANR), amelynek célja, hogy a projektek versenyeztetésével növelje a kutatás-fejlesztési intenzitást. (A pólusprogram keretében benyújtott projektek 7%-os bónuszban részesülnek.) Az ANR támogatásait alap- és alkalmazott kutatásokra, a magán- és állami szféra közti partnerkapcsolatok fejlesztésére, a kutatási eredmények gazdasági hasznosítására vehetik igénybe az állami kutatóintézetek és a vállalatok egyaránt. A helyi közösségeknek itt nincs módjuk pályázni, kivéve a fenntartható város projektek keretében. A pályázati felhívások a költségvetés 80%-át teszik ki, míg a többi forrást innovatív vállalkozások alapításának ösztönzésére, a fiatal kutatók támogatására, az Euréka projektekre, a régió-állam projektszerződéseire fordítják. Az OSEO támogatja a kis- és közepes méretű vállalkozások technológiai innovációs tevékenységét, a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférésüket, a vállalkozási hajlandóságot, a vállalkozások hálózatosodását, mindezt a vállalkozások teljes életciklusának végigkövetésével (az alapítástól az innováción, a termékfejlesztésen keresztül az exportig terjedően). Az évente egy milliárd euró költségvetéssel működő Ipari Innovációs Ügynökség a nagyvállalatok innovációs aktivitását támogatja exporttevékenységük fokozása és a magasan képzett munkaerő-állomány növelése érdekében. Az IIÜ által finanszírozott projekteknek (az egészségügy, az építőipar, a közlekedés, a bioüzemanyagok, az energia, a környezetipar területén) technológiai áttörést jelentő kutatásokra kell épülniük.

Az új póluspolitika közvetlen előzménye a Christian Blanc által 2004-ben írt "Növekedési Ökoszisztéma" c. jelentés. A Lisszaboni Stratégia céljaival összhangban a jelentés szerint a francia gazdaság dinamizálásának alapvető feltétele az olyan regionális gazdasági pólusok kialakítása, amelyeknek egyrésztől a *vállalkozásokat, másrésztől a regionális fejlesztési tanácsokat, a felsőoktatási, a kutatási szférát, a helyi közösségeket és az állami szereplőket* kell összefogniuk. Christian Blanc szerint a klaszter jelenti a gazdag országok számára a 21. század kihívásainak és az innovációs gazdaságnak megfelelő új gazdasági modell alapját.

Miközben a legismertebb klaszterek a csúczipar köré szerveződnek, a francia klaszterek 80%-a a hagyományos gazdasági tevékenységeknek adnak otthont. Blanc jelentésében kifejti, hogy egy olyan vállalat, amely tagja egy *klaszternek, fejlődésének minden szakaszában versenyelőnyt szerez az elszigetelten működő* vállalatokhoz képest (ilyen előnyök pl. az azonnal hasznosítható szabadalmak vásárlása, a szakképzett munkaerő alkalmazása, az innovatív leányvállalatok egyszerűbb létrehozása). A helyi gazdaságfejlesztés koordinációját pedig az államnak a régió szintjére volna célszerű utalnia, mivel ez a szint rendelkezik elegendő tapasztalattal és rálátással a helyi ügyekre, a régió állítja össze a regionális gazdaságfejlesztési tervet (SRDE) is. Blanc szerint a régiók számára a versenyképességi pólus program jelentheti a lehetőséget arra, hogy a lehető legjobban hasznosítsák tudományos, technológiai és ipari bázisukat, legyenek azok akár kezdetleges fázisban is.

Minden nagyvárosi régió rendelkezik legalább egy *tudományos és technológiai kiválósági ágazattal*, amelyre építeni tudná jövőbeli fejlődését. Mindegyik régió rendelkezik kiemelkedő színvonalú ipari ágazatokkal. Mindegyiküknek világszínvonalra kell törekedniük, mivel a verseny is világméretben zajlik. A kisebb régióknak célszerű kisszámú kiválósági ágazatra összpontosítaniuk, ezek által érvényesíthetik saját identitásukat a többi régióval szemben (Duranton 2008).

A versenyképességi pólus programmal a területfejlesztési politika a lisszaboni stratégiával összhangban egyértelműen a területi versenyképesség mellett tette le a voksát, a régiók vonzerejének növelésére helyezte át a hangsúlyt a leszakadó régiók hátrányainak mérséklésével szemben. Míg a döntéshozók közt konszenzus van a téren, hogy Párizs jelenti az ország egyetlen „esélyét” a globális versenyben, a gazdasági tevékenységek és az infrastrukturális létesítmények decentralizációja, a nemzeti térben való kiegyenlített elosztásuk az ország belső kohézióját szolgálta. A francia gazdaság helyzetbe hozása a 21. századra már nehezen volt összeilleszthető a hagyományos területfejlesztési politika céljaival (pl. hanyatló ipari térségek támogatása). A 2005-ben kijelölt (és azóta változó számú, 6 ökotecnológiai pólussal is bővülő) 71 versenyképességi pólus a területi kiegyenlítődség célját is szem előtt tartva lett kiválasztva az ország egész területén, hogy gátat szabjon a kirívó interregionális különbségeknek, legalábbis elviekben. Ezért a helyi hatóságok is területfejlesztési eszközként tekintenek a pólusokra. Annak érdekében, hogy hatékonyan befolyásolják környezetük fejlődését, szükséges, hogy térségükbe kellően beágyazódjanak, programjuk legyen összhangban a helyi gazdaságfejlesztési tervvel, javuljon a nemzetközi láthatóságuk az ipar/technológia területén,

képesek legyenek a kutatási-fejlesztési szinergiák hasznosítására, jöjjenek létre a szereplők közt megfelelő partnerkapcsolatok és a gyakorlatban is működjön a kormányzás, végtermékként pedig a pólus szereplőinek magas hozzáadott értékű javakat és szolgáltatásokat kell tudni felmutatniuk.

A program elméleti megalapozása

A kutatás hatékonysága annak függvénye, milyen mértékben képes korlátozott számú (az európai térben mintegy 30) versenyképességi pólus köré szerveződni. A pólusok a nemzeti térben egyenlőtlenül, leginkább a nagy agglomerációkban helyezkednek el. A kiegyenlített területi fejlődés követelménye viszont megkívánja a pólusok térbeli diszperzióját (főleg a középvárosokban). A pólusok specializációja a siker alapvető feltétele. Minden pólus esetében ugyanaz a kívánt cél: a nemzetközivé váláshoz szükséges kritikus tömeg elérése és a legmagasabb technológiai színvonalú innováció szükséges eszközeinek megszerzése. Prioritást kaptak az informatikai, az infokommunikációs fejlesztések, nanotudományok és eljárások, ill. a biotechnológia.

A világgazdaságban bekövetkező változások, az információs társadalomba való átmenet, a termelési lánc szétDarabolódása miatt egy termék gyakran más országban kerül összeállításra, mint amelyben alkatrészeinek gyártása folyt. Ez nem kis mértékben befolyásolja az egyes térségek gazdaságát, amelyek számára kulcsfontosságú a térségi szereplők összefogása és egymáshoz való közelítése ahhoz, hogy a szükséges tevékenységeket megtarthassák és vonzzák az újak betelepítését. A francia versenyképességi pólusok a térségi stratégiákba illeszkednek, mivel fő céljuk a projekteket generáló transzverzális kapcsolatok erősítése, hosszabb távon pedig a gazdasági szerkezetváltozás.

A program elméleti megalapozásában fontos szerepet kapott a klaszterelmélet, az agglomerációs hatásokról szóló irodalom, az egy adott ágazat cégeinek térbeli közelségéből fakadó méretgazdaságossági előnyök, a kutatási intézmények és a vállalkozások közötti szinergiák, amelyek az endogén növekedés forrásai és további cégek betelepülését vonzó tényezők. A pólusok természetesen nem 21. századi találmányok, az ötvenes évek Szilikon-völgy modelljére épültek fel, az innováció serkentését az ún. kipörgetés-létrehozás-finanszírozás háromszöge alapján, vagyis a kutatási eredmények konkrét vállalkozásokban való megtestesülésére, azonnali hasznosulására. A cégek, alkalmazottak, alapítók, egyetemi laboratóriumok és az ökoszisztéma többi résztvevője közti szoros kapcsolatok bázisára épül fel a klaszter. Franciaországban az első klaszterek a hatvanas-hetvenes években jelentek meg (Toulouse-ban a repülőgépgyártás körül). Igaz ugyan, hogy a tudásgazdaságra épülő versenyképességi póluspolitika Porter klaszterpolitikáját vette alapul, a Blanc és a Porter által meghatározott klaszterek közt számos eltérés adódik. Blanc kizárólag az egyetemek köré szerveződő klaszterekről írt, míg a porteri klaszterek mindenféle típust magukban foglalnak. Az állami támogatások Porter értelmezésében torzítják a versenyt, a francia pólusok léte ennek ellenére a központi források függvénye.

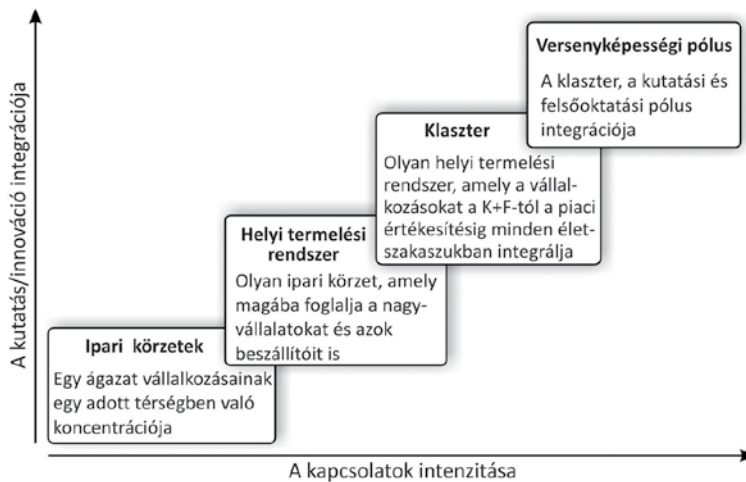
Az „új generációs klaszterekben” a szereplők együttműködését ugyanis a központi állam támogatja, a központi források súlya jóval meghaladja a magánszféra részvételét. A legtöbb klaszter az állami támogatások nélkül nem is volna életképes. Blanc rámutat a rendszer bürokratikus voltára, s jogosan fogalmazza meg az iránti aggályát, hogy Párizsból irányítani a klaszterek létrehozatalát szöges ellentétben áll éppen az e típusú szerveződéseknek a természetével. Ráadásul az észak-amerikai klaszterekkel szemben a francia pólusokban a közigazgatási szervek fontos szerepet játszanak a pólusokon belül, az állam volt a program kezdeményezője amellet, hogy a finanszírozásban is fő szerepet vállal. A hatékonyság érdekében alapvető fontosságú volna a klaszterpolitika és az iparpolitika szétválasztása helyett szerkezetalkító iparpolitikai eszközként alkalmazni, az állam szerepét pedig arra korlátozni, hogy csak a keretfeltételeket alakítsa. Ennek ellenére a francia esetben államilag fenntartott klasztereket látunk, nem pedig szerkezet átalakító eszközöket.

A francia modell a térségi beágyazódásra fekteti a hangsúlyt, a pólusok a térségek-iparutató háromszögén épülnek fel, és elsősorban térségi vonatkozásuk miatt a DATAR hatáskörébe tartoznak. Valószínűleg innen ered, hogy sajátos iparpolitikai eszközként emlegetik „területfejlesztési köntösben”. A területfejlesztési politika szemszögéből nézve a pólusok a térségi források koncentrállására és összefogására szolgál, növelik a térségi vonzerőt és további regionális klaszterek kialakítását célzó helyi politikai kezdeményezésekhez vezetnek (1. ábra). Helyes tehát úgy fogalmazni, hogy a pólusok a Porter-féle klaszterek speciális új generációjaként működnek, deklarált céljaik közt a K+F tevékenységek révén az innovációt helyezik a középpontba, de a vállalatokon kívül más térségi szereplőket is magukban foglalnak (állami és vállalati kutatólaboratóriumokat, felsőoktatási intézményeket, amelyek vertikális és horizontális együttműködés útján innovatív projekteket generálnak és igyekeznek a hálózatos együttműködés pozitív externáliáit kihasználni).

A pólus program azon túl, hogy a területfejlesztési politika új koncepcióját tükrözi, az ország innovációs- és iparpolitikáját is szolgálja, a kormány ezúton ösztönzi a területi szereplőket az együttműködésre, közös fejlesztési stratégiák kidolgozására és közös innovációs projekteken való részvételre. Jelenleg a versenyképességi pólus program képviseli az egyetlen nemzeti szintű iparpolitikát. A program felügyeletét egy tárcaközi munkacsoport hajtja végre (GTI) a Gazdasági és Pénzügyminisztériummal és a DATAR-ral együttműködésben.

A csúczipar kiemelt támogatása ellenére a program célja nem csupán a high-tech ágazatok, hanem a hagyományos érett szektorok támogatása is annak érdekében, hogy azok nemzetközi láthatósága javuljon és a foglalkoztatottság növeléséhez is hozzájáruljanak.

1. ábra: A különböző termelési rendszerek egymásra épülése



Forrás: Khattabi et al. 2013.

Miben különbözik a jelenlegi program korábbi klaszterelméletre épülő politikáktól, pl. a helyi termelési rendszerektől (SPL)? Az SPL-ek az ipari klaszterek sajátos és első francia változatát képezik, noha kisebb méretűek – a foglalkoztatási vonzaskörzetek (bassin d'emploi) szintjén valósultak meg –, hozzájárultak a szereplők közti merev határok lebontásához. A legfőbb cél a termelési rendszeren belüli együttműködések kiépítése volt, a francia cégeket jellemző individualizmussal való gyökeres szakítás. Egy SPL a hasonló vagy komplementer ágazatokban tevékenykedő termelési egységeket fogja össze a jobb munkamegosztás céljából. Mivel az SPL-ek nem jelentettek megfelelő terepet a nagyszabású projektek megvalósításához és nem is rendelkeztek nemzetközi orientációval, a francia állam nagyobb szabású, valódi klaszterek kialakítása mellett döntött. Az SPL-ek nélkül valószínűleg a versenyképességi pólusok sem születtek volna meg, a legkiemelkedőbbek, amelyek rendelkeztek saját innovációs politikával, átalakultak versenyképességi pólussá.

További különbség a hierarchizálás annak érdekében, hogy valamiféle hierarchiát sikerüljön felállítani, a pólusokat három kategóriába sorolták: a nemzetközi, a már meglévő hálózatokra épülő, illetve a potenciálisan nemzetközi jelentőségű, vagy nemzetközi ambíciójú pólusok és az országos pólusok körébe, amely utóbbiakat a helyi szinten kiemelten fejleszteni kíván, olyan területeken, ahol nem volt korábbi együttműködés az ágazati szereplők közt. A nemzetközi pólusok világszínvonalú innovációs képességgel, széles tematikával rendelkeznek, ezek feladata volt a program nemzetközi láthatóságának biztosítása. A világszínvonalra törekvőknek ehhez a feladathoz még fel kell nőniük, az országos jelentőségűeknek pedig elsősorban helyi szinten kellett megfelelniük a piaci igényeknek a nemzetközi piacokra való aspirálás előtt, és a kritériumok valamelyikének nem tudnak még megfelelni.

Az eredetileg kijelölt 71 pólus kategorizálása a 2012-ben folytatott értékelés értelmében elavult és felülvizsgálatra szorul, a „nemzetközi ambíciójú pólus” kategória eltörölnöd. A besorolás több szempontból sem bizonyult megfelelőnek, mivel szubjektív természetű és

kevésé átlátható. A 2013-as időszaktól csak kétféle pólus létezik, külön kategóriát képeznek a stratégiai ágazatokban kulcsszerepet játszó pólusok. A 71 pólus közül 18 képes a nemzetközi versenyben is pozíciókat szerezni, ezáltal növelvén a pólus program nemzetközi láthatóságát. A pólusoknak ezen kívül meg kell felelniük a fenntartható fejlődés követelményének is, csak olyan csúcstechnológiájú vállalatok nyerhetnek felvételt, amelyek alacsony vagy nulla szén-dioxid kibocsátással működnek, magas környezeti minőségnek (HQE) megfelelő termékeket gyártanak, figyelembe véve a környezetvédelmi célokat is.

A program egyik legfőbb célja, hogy lefedesse az alap- és az alkalmazott kutatások közti tartós együttműködés alapjait, amelynek hiánya kedvezőtlenül hatott a kutatás-fejlesztési teljesítményre. A rossz K+F teljesítményt nem az alapkutatások elégtelensége indokolja, hanem a privátszféra alacsony K+F kiadásai (1993 és 2003 közt csupán 1,3%-os hozzájárulás). A pólusok, azáltal, hogy a kutatási projektekben legalább egy felsőoktatási intézményt, egy privát kutatószervezetet és számos vállalkozást koncentrálnak, egybefogják a kollaboratív projektekben az alap- és alkalmazott kutatásokat. Ennek az együttműködésnek szorgalmazására jöttek létre olyan intézmények, mint a Regionális Innovációs és Technológiai Transzfer Központok (CRITT) a Technológiai Kutatási és Innovációs Hálózatok (RRIT), a Technológiai Kutatás Nemzeti Központjai, a Carnot Intézetek, a Kutatási és Felsőoktatási Pólusok (PRES), a Világszínvonalú Kutatási Tematikus Hálózatok (RTRA).

A francia pólusokkal szemben elvárás volt, hogy a kritikus tömeg elérésével képessé váljanak a nemzetközi jelentőségű (pl. amerikai) klaszterek versenytársává válni, ez azonban mindeztidőig nem történt meg. A Szilikon völgy és más vezető klaszterek alkotóelemei, a világszínvonalú egyetemi pólus, a sűrű vállalkozói hálózat és a dinamikusan fejlődő pénzügyi környezet együttesen valójában csak a fővárosi régióban találhatóak meg. Az egyesült államokbeli és a francia klaszterek közt a legszembetűnőbb különbség a jelentős méretbeli eltérések. Csupán három-négy francia régióban alakultak a Szilikon-völgyhöz hasonló méretű versenyképességi pólusok. A területfejlesztési célokkal ez nincs összhangban, és kétséges, hogy a 71 pólus, amelynek különböző városok és régiók szereplői is tagjai lehetnek, megfelel-e majd a bottom-up szerveződés kritériumainak.

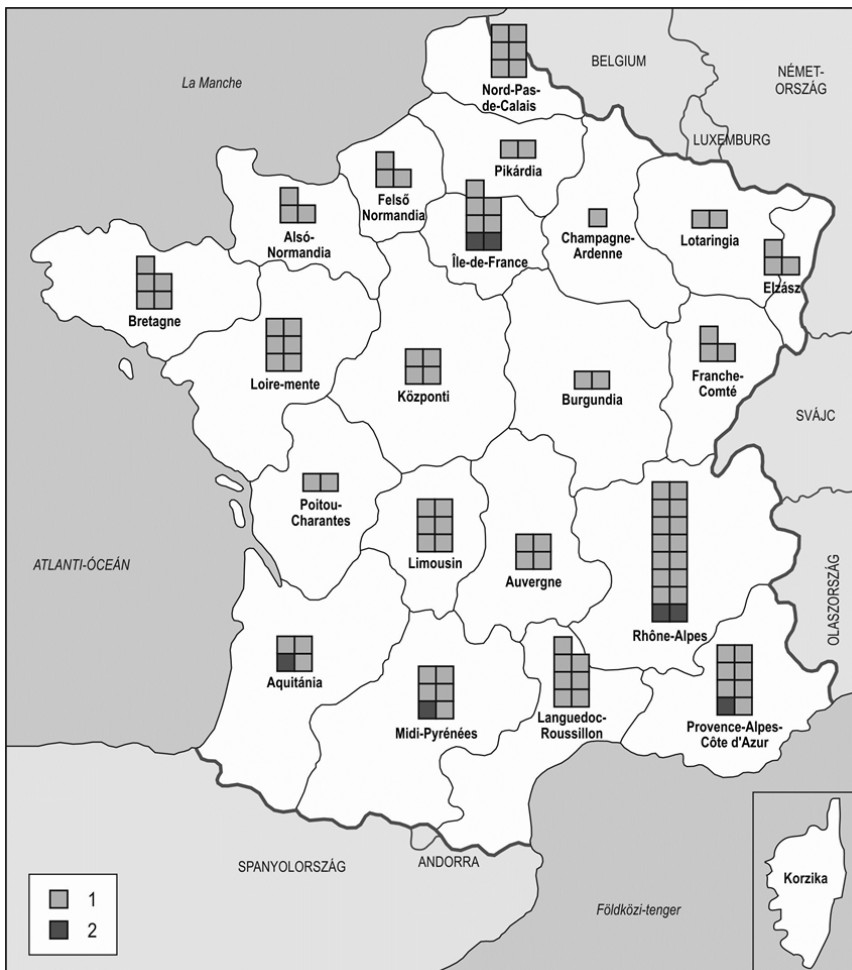
A pólusok kijelölése nem automatikus, top-down logika mentén zajlik, hanem a területi szereplők mobilizálására épül, a pénzügyi források elnyerését a pályázatok sikere határozza meg, a projektek és pólusok versenyztetése lehetővé teszi a projektek közti szelektálást, a siker alapvető kritériuma pedig a projekt versenyképességre gyakorolt hatása. A versenyztetés garantálja a program dinamikáját, a kooperáció, a partnerség és a komplementaritás a projektek megvalósításának fő alapelvei. A helyi közösségek fontos szerepet töltenek be a pólusok működtetésében és jelentős részt vállalnak a K+F projektek társfinanszírozásában. A projekteket először a prefektus elemzi, majd az érintett miniszterekből, az üzleti élet, a kutatási szféra és a felsőoktatás szereplőiből álló kormányközi munkacsoport vizsgálja meg őket. Az első forduló 2005 júliusában ért véget.

A kormány a program indításakor, 2004 szeptemberében eredetileg 15 pólus kijelölését tervezte, nem várt eredmény volt, és a program kimagasló népszerűségét mutatta, hogy 105 pályázat került beküldésre. Amikor a kormányzat úgy döntött, hogy 67 pályázatot nyertesnek nyilvánít, a források szétaprózódása felé billent a mérleg, magának a programnak az alapcéljai kérdőjeleződtek meg. Azáltal, hogy az állam minden régióknak kedvezni akart, inkább a területfejlesztés hagyományos orientációját jelentette meg, mintsem a valódi

világszínvonalú klaszterek kialakítására való készséget. Mára minden régió rendelkezik a területén pólussal, általában a legdinamikusabban fejlődő városok bázisán. A pólusok mind méretüket, tematikájukat, érettségüket tekintve eltérnek egymástól. Egyes pólusok már működő klaszterekre épültek, mások olyan területeken kívánták a vállalkozásokat együttműködésre sarkallni, ahol az nem volt gyakorlat, megint mások egy domináns nagyvállalat köré szerveződtek, amelyet a támogatásokkal kívántak a kkv-kkal való együttműködésre ösztönözni. Összesen 71 pályázat nyerte el a versenyképességi pólus címet.

2012-ben a 71 pólus közül 49 egyetlen régióon belül helyezkedik el. 9 pedig 3, 4 vagy 6 régiót is lefed (2. ábra). A jelentés szerint a több régiót átfogó pólusok teljesítménye változó. Esetükben a rizikófaktor a tevékenységek szétforgácsolódása, a K+F alacsonyabb koncentrációja. Tanácsos a pólusokat maximum 2 régióra szűkíteni.

2. ábra: A versenyképességi pólusok megoszlása az egyes régiókban



Forrás: DATAR alapján saját szerkesztés.

A gyakorlatban a pólusok térbeli eloszlására jellemző, hogy a nemzetközi a legfejlettebb régiókban, a metropolizáció miatt felértékelődött térségekben koncentrálnak és szinte minden esetben a centrumvárosokhoz kapcsolódnak. A pólusok száma az ország második legfejlettebb régiójában, a Rhône-Alpes régióban 15, Île-de-France régióban 7, PACA régióban pedig 9. A specializáció tekintetében is illeszkednek az adott térségek kiemelkedő gazdasági tevékenységeihez: Île-de-France (idegtudományok, komplex számítógépes rendszerek), Toulouse, Bordeaux (úrkutatás, repülőgépgyártás), Lyon (egészségügyi ágazatok), Grenoble (nanotechnológiák, miniatürizált intelligens technológiák). A versenyképességi pólusok programjának deklarált céljai a szereplők hálózatosodásával az alábbiak:

- a francia gazdaság versenyképességének az innováción alapuló javítása,
- a csúcstechnológiájú ipari tevékenységek megerősítése,
- az ország vonzerejének növelése a nemzetközi láthatóság javításával,
- a növekedés és a foglalkoztatottság támogatása.

Kritikus hangok, következtetések: a decentralizációtól a recentralizáció felé?

A versenyképességi pólus program a koncentráció helyett a decentralizációt kell, hogy szolgálja. Az állam, áthidalván a különböző minisztériumok ellentétes törekvéseit (a gazdasági minisztérium kisszámú nagyszabású pólus létrehozása mellett érvelt, a belügyminisztérium a különleges fejlesztési projektek támogatása mellett) a kezdeti költségvetés megduplázásával, az Egységes Tárcaközi Alap (Fonds Unique Interministériel, FUI) hiteleinek felemelésével áthidalta a számbeli korlátozást. 6 pólus kapta meg végül a FUI támogatások felét, együtcatnyi a fennmaradó összeg felét, és az 54 nemzeti pólus az utolsó egynegyeden osztozott.

A pólusok nagy száma miatt a versenyképességi pólus program inkább a területfejlesztési politikához kapcsolódik, a kiegyenlítődési politika irányába mutat, még akkor is, ha csak a világszínvonalú pólusokat tekintjük. A kritikusok szerint azonban a pólus program nem segíti elő a területi kohéziót sem: a vezető térségek előnyeiket egyértelműen érvényesítik a gyengébb pólusokkal szemben, ami tovább mélyíti a fejlett, a globális folyamatokba bekapcsolódó és az inkább „befelé forduló”, fejletlen térségek közti szakadékot. Nehézkesen valósul meg a kisvállalkozások bevonása a konkrét kutatási együttműködésekbe, a pólusok kormányzása egyszerűsítésre szorul (az állam szintjén a Tárcaközi Munkacsoport a megbízott), a régiók irányítási szerepkörüket nem képesek betölteni. A pólusok léte inkább a recentralizáció irányába mutat, ami azt jelenti, hogy az államé a fő szerep a potenciális növekedést mutató szektorok, régiók és projektek kiválasztásában. Hogy azonban képes-e érdemi befolyást gyakorolni a nemzetközi cégek telepítési döntéseire, kérdéses, mivel a globális versenyben a piac automatikusan is pólusokba tömöríti a vállalatokat. Nehézséget okoz az is, hogy az adott térség vállalatai partnerségi kapcsolatokat alakítsanak ki más helyi szereplőkkel, ha már rendelkeznek saját beszállítói körrel.

Az OECD jelentésében (2010) a klaszterek sikerét a klaszterpolitikán túli tényezők-höz köti, pl. az adott ágazat globális helyzetéhez és a nemzeti szabályozás minőségéhez. A siker érdekében fontos, hogy olyan helyen létesüljenek klaszterek, ahol már azt megelőzően kedvező adottságok, vállalati, humán erőforrás, szakértelem és kutatási bázis is rendelkezésre állt, annak ellenére, hogy vannak nemzetközi példák állami beavatkozás útján létrehozott nemzetközi hírnevű klaszterekre is. A klasztereken belüli kapcsolatokat kiépítésén túl a klaszterek irányítására is nagy hangsúlyt kell fektetni annak érdekében, hogy a szereplők sikeresen alkalmazkodhassanak a piaci változásokhoz. A magánszféra beruházásainak növelése olyan klaszterekben indokolt, amelyek már jó elismertséggel és kiépült bizalmi kapcsolatokkal rendelkeznek. A klaszterek sikeréhez további fontos elemek a verseny, az együttműködés, a kutatási eredmények gazdasági hasznosítása, a humán tőke megfelelő kritikus tömege, a szakértelem fejlesztése, a magas életminőség és a társadalmi tőke megléte.

Ahhoz, hogy az állami politika elkerülje az általánosan alkalmazott „csodareceptektől” (ld. előző évszázad növekedési pólus politikái) várt túlzottan nagy eredmények prognosztizálását, fontos tudni, hogy a klaszteresedés *nem vezet automatikusan innovációhoz*. (Porter is beismeri, hogy az iparban a fejlődés a műszakilag bonyolultabb termékek iránti keresletet, az innováció folyamatát és a vállalkozási hajlandóságot alakító nemzeti szabályozási keret függvénye is.) A politikai döntéshozók mégis azért találják olyan vonzónak a klaszteralapú fejlesztést, mert a résztvevő cégeknél a termelékenység, a bérek színvonala és a foglalkoztatottság bizonyítottan meghaladja a klasztereken kívüli cégekét. A pólusok sikerét a DIACT szerint négy tényező határozza meg:

1. A térségi stratégiával összhangban közös gazdaságfejlesztési stratégia kidolgozása,
2. A projektek körüli szoros partnerségi kapcsolatok kiépítése,
3. A nagy növekedést mutató piacokra és technológiákra való koncentráció,
4. A nemzetközi láthatóság eléréséhez szükséges kritikus tömeg elérése.

Nehéz a francia állami politikáról véleményt alkotni. A tekintetben konszenzus van, hogy a decentralizációs törvények előtt egy ún. keresztszabályozási rendszer volt érvényben. A keresztszabályozás rendszerében a helyi politikusoknak lehetőségük volt az állami hivatalnokokkal és vezető politikusokkal tárgyalásos viszonyba kerülni, és ily módon a nemzeti szabályokat a helyi érdekekhez igazítani. Az első decentralizációs törvény óta a politikák viszont központi vezérlésűek lettek. A szerződéses politikák (állam-régió keretszerződésai, vidéki szerződések, agglomerációs szerződések) helyébe a top-down szemléletű, távvezérelt politikaalkotás lépett, a projektek versenyeztetésén és a fokozott szelektivitáson alapuló egyfajta „new management” szemlélet. A régió-állam keretszerződéseit felváltó projekt-logika kiterjedt a nagyvárosi együttműködések, a városfelújítási programok, a vidéki kiválósági pólusok és a versenyképességi pólusok programjaira, amelyek prioritásai, illetve támogatható tevékenységei állami szinten kerülnek meghatározásra. Mindeközben a strukturális alapok menedzsmentje is állami szinten zajlik. A horizontális logika, a transzverzális logika, a kohézió szempontjainak érvényesítése, a szolidaritás, a redistribúció, a területfejlesztésben érdekelt szereplők közti koordináció háttérbe szorult az újfajta versenyszemlélet miatt. A háttérben a területi versenyképesség áll, kiszorítván a korábbi diskurzust, amely a kohéziót állította a helyi fejlesztések középpontjába.

Ugyan nem új keletű a versenyképesség fogalma, azonban korábban a makroökonómia szférájába tartozott, mivel ekkor még a térségek közti erőforrás átcsoportosítás állt a területi politikák középpontjában. A szemléletmód az, amiben alapvető változás tapasztalható a korábbi DATAR által koordinált területfejlesztési politikákban, mivel a növekedés javainak egyenlőbb elosztása helyett immáron a területi szereplők közti partnerségen alapuló kapcsolatok jelentik a növekedés zálogát. A schumpeteri szemlélet a hangsúlyt egyértelműen az erőforrásokban gazdag, innovációs tevékenységekben és javakban élen járó régiókra helyezi. Mivel pedig a versenyképesség nemzeti és szupranacionális szinten értelmezendő fogalom, természetesen lesznek nyertes és vesztes régiók.

A térségek versenyeztetése az alábbi három szinten nyilvánul meg: a külső vezérlésben (ügynökségek), a fokozott szelektivitásban (pályáztatás), és a külső monitoringban (jelentések készítése). Az a térség, amelynek a projektjét nem támogatja egy adott ügynökség, nem fordulhat más finanszírozási alternatíva felé, hanem saját forrásaira kénytelen támaszkodni. A helyi közösségek számára a valódi fiskális autonómia hiánya miatt, és a szűkös költségvetésükkel számolva nem maradt nagy mozgástér, ha egy adott projektet végre akarnak hajtani, vagy kénytelenek alkalmazkodni a nemzeti ügynökségek által szabott feltételekhez, vagy pedig lemondanak annak megvalósításáról. A pályáztatás során való versenyeztetés a nemzeti szint felé tolja el a hangsúlyt. A központi forrásokhoz való hozzáférést nem az adott projekt helyi relevanciája határozza meg, hanem a nemzeti ügynökség által történő elbírálás, centralizált, és nem a helyi szinthez alkalmazkodó, hanem az egész nemzeti térre megszabott és sok esetben képlékeny kritériumok alapján. A helyi közösségek tehát rákényszerülnek arra, hogy projekteket a lehető legjobban hozzáigazítsák a nemzeti szintű és kizárólagos finanszírozó igényeihez. A korábbi regionális-helyi szint között fennálló szerződéses viszonyokkal való szakítás további következménye az is, hogy a pólus program végrehajtása és annak monitoringja is tökéletesen szabályozott formában történik.

A finanszírozási tervek, a végrehajtás ütemezése, a kivitelezés mind-mind előre meg vannak határozva az ügynökségek és a helyi szervek közti egyezményekben. Az ügynökségek távolról kísérik figyelemmel a megvalósítás menetét, és a kezdeti tervhez képest mindenfajta eltérés a finanszírozás megvonását vonja maga után. A központi irányítás asszimmetrikus pozícióját az is jól jelzi, hogy a korábbi gyakorlattal ellentétben nem kényszerül folyamatos tárgyalásokra a helyi közösségek által definiált prioritások, célok alakításának folyamatában az állam-régió tervek keretében, mivel az állam-régió projektek kivitelezését szigorú nemzeti kritériumok szabályozzák és sokkal kevesebb a lehetőség a helyi szint igényeinek megfelelően alakítani azokat. A helyi szint feladata viszont a különböző politikák közti koordináció biztosítása, nekik a versenyképesség szempontjai mellett a kohéziót, a környezetvédelmi célokat is figyelembe kell venniük.

A versenyképességi pólusok működésére vonatkozóan jogos kritika, hogy az állam nélkül is el kellene boldogulniuk, az állam mindenre kiható jelenléte csupán gátló tényező, amely a régió szerepét ássa alá. A probléma gyökere itt is a decentralizációs törvényekre vezethető vissza, mivel a 2004-es decentralizációs reform következtében a régió nem kapta meg gazdaságfejlesztésben az irányítási kompetenciákat, csupán koordinációs szerepet juttatott neki a törvény. A szubnacionális szintek kompetenciakörének nem vilá-

gos elhatárolása, a funkciók átfedése, a formális hierarchizálás hiánya (a föderális államokkal szemben) nem teszi lehetővé a régió primátusát és térségi irányító funkcióinak garanciáit nem biztosítja. Annak ellenére, hogy a stratégiai jelentőségű feladatok ellátása jogilag a régióhoz került, a régió a források tekintetében a legszegényebb területi szintet képezi. A régiók ezenkívül függenek az alacsonyabb szintű területi egységekkel való kooperáció minőségétől is, mivel annak hiányában nincs lehetőségük egyetlen tervezett politikának a kivitelezésére sem. A gazdasági ügyek mellett nem került sem a foglalkoztatás, sem a képzés a régiók kompetenciakörébe. Igaz, hogy a régiók készítik el a regionális gazdaságfejlesztési stratégiát, azonban az állam mellett csupán marginális szerepet kapnak annak végrehajtásában, a versenyképességi pólusok pedig az eddigi tapasztalatok szerint a recentralizációt csak erősítik. A pólusok jövőjét megkérdőjelezi az állam fokozatos pénzügyi kivonulása.

Működési tapasztalatok, számszerűsíthető eredmények

A 2006 és 2008 között kiosztott 1,5 milliárd euró állami támogatás adókedvezményekből (mintegy 300 millió euró), központi támogatásból (mintegy 400 millió euró), valamint kutatási és innovációs ügynökségek, illetve bankok támogatásaiból (mintegy 800 millió euró) tevődött össze, ehhez járultak még más európai források (7. Kutatási Keretprogram és az Euréka). A pólusok finanszírozásában a DATAR pénzügyi hozzájárulása elenyésző, ez a feladat a helyi közösségekre és más szervekre hárul (gyakran az állam–régió közti szerződéses keretén belül) (Merlin 2007).

A pólusok kijelölése után 7 hónappal az alábbi kritikák fogalmazódtak meg (Blanc 2006):

- nem egészséges dolog a területi szétaprózottság;
- nem képviseltették magukat a külföldi klaszterek a projektek értékelésében, noha a tanácsaik hasznosak lehettek volna;
- a pólusokat érintő belső döntések elbírálásáért a mikroökonómiában semmiféle jártassággal nem rendelkező állami tisztviselők a felelősek;
- a döntésekért felelős minisztériumok közti tanács hatvan állami tisztviselőből áll;
- a pólusokat nemzetközi vagy nemzeti jelentőségű kategóriákba sorolták, amelynek a gyakorlatban semmiféle haszna nincs, mivel minden klaszternek célja a globális kiválóság, akármilyen piacot célozzon is meg (kis szeglet vagy egy nagy nemzetközi piac);
- a támogatások elnyerésének folyamata rendkívül hosszadalmas.

Miután a pólusprogram első szakaszának félidejében a szakértők megállapították, hogy a 2007-13-as időszakban töretlen dinamikával kell a programnak folytatódnia, a klaszterek térségi beágyazottságának javítása érdekében célszerűnek látták:

- A területi közösségek szerepének pontos definiálását,
- A pólusok kategorizálásának felülvizsgálatát,
- A finanszírozás és a projektek kiválasztásának monitoringját,

- A kormányzati gyakorlatnak a tanulási folyamat során történő kialakítását,
- A francia gazdaság egészének mélyreható átszervezését a klaszter alapú fejlődés által.

A pólus program 2005-től 2008-ig tartó első fázisának értékelését két külső tanácsadó cég (Boston Consulting Group és a CM International) végezte. Az értékelések tanúsága szerint a program ígéretesnek bizonyult, az elemzők célszerűnek látták a folytatását a fő irányelvek módosítása nélkül. A 2008-as értékelés szerint a pólusok közül 39 érte el a kitűzött célokat, 19 csak részben, 13 pedig átszervezésre szorult. 2007-ben 23 000 kutató és mérnök volt érintett a kutatási projekteken. Az első fázisban a hangsúly a program nemzetközi láthatóságán, az együttműködésen alapuló projektek „termelésén” volt. Az állam a K+F projekteket 2006 és 2008 között az eredetileg tervezett összeg duplájával, 1,5 milliárd euróval támogatta. A központi források mellett egyéb támogatási források a kutatási hálózatok forrásai, az uniós támogatások és a helyi közösségek hozzájárulásai (különböző adókedvezmények, szociális hozzájárulások csökkentése egy adott K+F övezeten belül, amelyek 2007 óta érvényüket veszítették).

Olyan tényezők nehezítik a pólusok általános értékelését, mint pl. a szereplők, az ágazatok sokfélesége, a méretbeli különbségek, a döntéshozó szervek súlya, az eltérő fejlesztési elképzelések stb. Már az első időszakban is megoszlottak a vélemények a póluspolitika hatékonyságára vonatkozóan, amennyiben inkább a területfejlesztési politika céljai felé toldott el a hangsúly. Szemben a nagy amerikai klaszterek multidiszciplináris jellegével a francia pólusok túlzott specializációja a versenyképességi célok elérésében hátrányt jelent. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a nagyvállalatok túlzott dominanciája és a közsféra domináns szerepe nem segíti elő az innovatív vállalkozói szellem meghonosodását. A kis- és közepes méretű vállalkozások pedig nem rendelkeznek elegendő saját forrással. Az állam a kutatási projekteket 2008-2011 közt is 1,5 milliárd euróval finanszírozta. Az egyes projektekhez való állami hozzájárulás 35%-os részarányú, azzal a kikötéssel, hogy a résztvevők közt szerepeljen legalább két vállalkozás és egy kutatóegység.

A helyi közösségek fontos szerepet töltenek be a pólusok irányításában, hozzájárulásuk növekszik a pólusok működtetéséhez, a helyi innovációs ökoszisztéma és a kutatási projektek finanszírozásához. Kérdéses, vajon ahelyett, hogy az egy adott területen elhelyezkedő szereplők együttműködését forszíroznák, nem volna-e célszerűbb a komplementer tevékenységek egymáshoz való közelítése, függetlenül azok térbeli távolságától, vagyis inkább az innovációs hálózatokra kellene több figyelmet fordítani maguk az innovációs pólusok helyett.

2008-ban indult a *pólus program 2. szakasza*, ahol a pólusok három fő szereplője közti jobb szinergiákra fókuszáltak (vállalkozások, kutatóközpontok, felsőoktatási intézmények), a kkv-k hatékonyabb integrációja, a magántőkéből történő finanszírozás növelése szerepeltek kiemelt célként. A 2008 és 2011 közötti 2. fázis számszerűsíthető eredményei közt szerepel 2 500 innováció (ezek háromnegyed része termék- és folyamat-innováció), 1 000 szabadalom (az IKT, a biotechnológia, az egészségügy és az energetika területén), 6 500 tudományos publikáció és 93 start-up cég, 3 748 kutatás-fejlesztési projekt. A szabadalmak tekintetében az élenjárók a nagy világszínvonalú pólusok voltak (egy világszínvonalú pólusra átlagosan 28,5 szabadalom jutott, míg az országos pólusokban ez a szám csak 8,75). A számszerűsíthető eredmények jelzik, hogy a szereplők jól érzékelik az

együttműködésben rejlő előnyöket, azonban még nem használják ki azokat elegendően, ennek okai között elsősorban az alulfinanszírozottság említhető, leginkább a közepes méretű K+F projektek esetében. 2008 és 2011 között 5,7 milliárd euró támogatásban részesültek a K+F projektek, ami a nemzeti K+F kiadások 4,5%-át jelentette. 2010-ben a kutatási projektek költségvetése 4,6 milliárd euró volt, 15 000 kutató vett részt bennük, ebből a központi források összege 1,7 milliárd euró. A 2005-2012-es időszak során az állam által a pólusoknak juttatott támogatások teljes összege elérte a 3,5 milliárd eurót. A helyi önkormányzatok és európai uniós források további 1 milliárd eurót jelentettek (Masson 2011).

A pólusok tagjai 2011-ben 72%-ban vállalkozások voltak, köztük 60% kis- és középvállalkozás. A cégek több mint 50%-a a szekunder szférába tartozott, ez a pólusok ipari beágyazottságának következménye. A pólusok lefedik a „jövő technológiáinak” összességét, amelyek a Kulcstechnológiák 2015 c. dokumentumban lettek meghatározva, a 85 megnevezett kulcstechnológia közül a jövő technológiái azok, amelyek új piacokat jelenthetnek a belátható jövőben, ám még igencsak embrionális fázisban vannak.

A pólusok non-profit társulás formában működnek. Rendelkeznek egy közgyűléssel, igazgatótanáccsal, hivatallal, elnökkel és alelnökkel. A kormányzásukban a vállalkozások 51%-ban képviseltetik magukat, ami csekélyebb súly, mint a pólusokon belüli súlyuk, a legfontosabb szereplők e téren a kutatási és képzési szervek, illetve az egyéb szereplők.

2007 óta a teljes központi finanszírozás folyamatos elapadása tapasztalható, a 2007-es 799 millió eurós összeg 2011-re 562 millió euróra csökkent. Évente átlagosan 900 projekt került finanszírozásra a versenyképességi pólusokon belül (Évaluation des pôles de compétitivité 2012). A pólusok saját forrásai (járulékok, adók) azonban évi 30%-os átlagos növekedést mutattak 2011-ig.

A pólusok – 2011-es adatok szerint – átlagosan 187 szereplővel rendelkeznek (13 kutatószerv, 4 felsőoktatási intézmény, 14 kutatási és képzési intézmény, 108 kkv, 16 középvállalkozás, 13 nagyvállalat és 19 egyéb szereplő). A kritikus tömeg elérésének irányába a második fázis során jelentős előrelépés történt: 2008 és 2011 között a résztvevők száma 50%-os növekedést mutatott (az újonnan csatlakozók főleg kis- és közepes méretű vállalkozások és kisebb részben nagyvállalatok voltak). A *pólusok között létrejött horizontális kooperáció* a 2008-2011-es fázis újdonsága: 1400 ilyen típusú együttműködés valósult meg 2011-ben. A felsőoktatás szereplőinek fele úgy vélte, hogy a pólusban való tagság előnyös volt képzési profiljuk bővítése és fejlesztése szempontjából. A klasztereket fenyegető veszély, amikor a résztvevő vállalkozások nem rendelkeznek globális stratégiával és nincsen jelentős külföldi telephelyük, a bezárkózás ugyanis mindig rossz stratégiát jelent.

Összefoglalás

A francia versenyképességi pólus program valójában az innováció ösztönzésére irányuló közpolitikai intézkedések hagyományos modelljének újragondolása. A modell korábban a nagy (gyakran hadiipari) nemzeti kutatóprogramokhoz és nagyvállalatokhoz kapcsolódó központi finanszírozáson alapult, amely az 1980-as évektől kezdve háttérbe szorult a decentralizáció, a globalizáció és az uniós folyamatok hatásaként. A jelenlegi póluspolitika alapját a területi innovációs rendszerek képezik. Alapvető cél az ipari és tudományos létesítmények kritikus tömegének megteremtése. A működés a nyílt innováció elvén alapul, amelynek lényege, hogy *a vállalkozások a többi partnerrel együttműködésben végzik az innovációs tevékenységet, nem pedig a szervezetükön belül.* A 6-ból 2-2 világprojekten osztozik Île-de-France és Rhône-Alpes régió. Bár korai még mérleget vonni a 8 éve indított programról, a problémák közül néhány már körvonalazódni látszik:

- A pólusok túlzottan nagy száma mellett az egyetemek és a kutatói szféra kapcsolata sok esetben csak szimbolikus jelentőségű.
- A kijelölt ágazatok nem mindig azok, ahol az innováció a legsürgetőbb, illetve a legelőrehaladottabb.
- A pólusok specializációja nem mindenhol egyértelmű; a remélt szinergiák nem kellően valósulnak meg.
- A pólusok földrajzilag nem pontosan definiáltak (egy vagy több régió); a nemzetközi jelentőség követelménye nem teljesül, és a pénzügyi eszközök szétaprózódásának veszélye is fennáll.

Egyes kritikák szerint az állam hajlamos a póluspolitikát nemzeti iparpolitikai eszközként alkalmazni, mindeközben *elsikkadnak a területi beágyazottság* szempontjai. Más kritikák szerint a pólusok nagy száma miatt a területfejlesztési politika hagyományos kiegyenlítő céljait szolgálja. A program nem vette figyelembe a hagyományos ipari övezeteket, ezek helyett a nagy iparvállalatok által irányított projekteket részesíti előnyben. A területfejlesztési célokat és a helyi fejlesztést azonban sikeresen is össze lehet hangolni, jó példák erre Toulouse vagy Grenoble területén található pólusok, amelyek nemzetközi láthatóságuk miatt a térségük vonzerejét is növelik. Minden pólus sajátos arculattal rendelkezik, eltérő a piacok érettsége, a szereplők koncentrálásának, a termelési vagy szolgáltatási tevékenységek, a nemzetközi pozíció, a tőkeintenzitás, az innovációba való befektetés mértéke. A program homlokterébe az európai foglalkoztatottsági célokkal összhangban a KKV-k kerültek, mint fő munkahelyteremtők, náluk a legnagyobb probléma az innováció feltételeinek megteremtése és a nagyvállalatokkal való kooperáció nehézsége.