

Önkormányzati szolgáltatások a regionális gazdasági hálózatok kiépítésében

Buzás Norbert¹

A vállalkozói hálózatok tanulmányozásában külön helyet foglalnak el a kormányzati szerepvállalás szükségességét és lehetőségét vizsgáló munkák. Ezeknek az ad különös aktualitást, hogy a vállalkozási együttműködések megtestesítő külföldi szervezeti példák meggondolatlan másolásának támogatásában a különböző szintű kormányzatok is gyakran jelentős szerepet vállalnak.

Az alábbi tanulmány összefoglalja a helyi önkormányzatok részvételi lehetőségeit a regionális klaszterek kialakításában, bemutatja a nemzetközi gyakorlat alapeseteit, és egy regionális operatív program készítésének tapasztalatait felhasználva körvonalazza a hazai önkormányzatok racionális szerepvállalását.

Kulcsszavak: lokális gazdaságfejlesztés, regionális klaszterek, klaszterek fejlesztése

1. Bevezetés

A különböző vállalkozások részvételével létrejött hálózatok működésének tanulmányozása az utóbbi évtized legfontosabb szervezet-fejlődési kutatásaihoz tartozik. Az együttműködési formák sokszínűsége, a hirtelen támadt fogalmi zűrzavar vagy a hálózatban üzött gazdasági tevékenységek sikerei egyaránt jelentős muníciót szolgáltatnak a terület iránt érdeklődő kutatóknak.

A vállalkozási hálózatok közül is kiemelkednek a mai gazdaság egyik motorjának számító regionális klaszterek (Dóry 1998, Buzás 2000, Lengyel 2001), azaz azok a térben koncentrált vállalkozási hálózatok, amelyek a földrajzi közelség előnyeit kihasználó, egymással együttműködő vállalkozásokból, illetve ezek beszállítóiból és az egyéb kapcsolódó szolgáltatókból állnak. Az ilyen vállalkozások az együttműködés keretében egymással információt, árut, szolgáltatást, know-how-t cserélnek, együtt dolgoznak termékek és szolgáltatások fejlesztésén, illetve közösen lépnek fel térségi munkaerőpiacon. Az ilyen klaszterek a kis- és középvállalkozások

¹ Dr. Buzás Norbert, kandidátus, egyetemi docens, SZTE Gazdaságtudományi Kar Regionális és Alkalmazott Gazdaságtani Tanszék (Szeged)

A tanulmány az OTKA T038150 számú „Regionális és lokális gazdaságfejlesztés: versenyképesség, innováció, klaszterek” című kutatás keretében készült.

rugalmasságának megőrzésével képesek lehetnek az együttműködők számára a nagyvállalatok versenyelőnyeit is garantálni.

Az ilyen klaszterek magyarországi létrehozásának igénye – jórészt a szomszédos Ausztriában működő sikeres klaszterek (Grosz 2000) követésének igényével – az elmúlt évtized második felében jelentkezett először. Gyakorlati megvalósításukra azonban az elmúlt év végéig várni kellett: a klaszterekben rejlő lehetőségeket felismerve ugyanis 2000 decemberében az Észak-dunántúli nagy autógyártók beszállítóikkal és néhány kapcsolódó intézménnyel karöltve megalakították a Pannon Autóipari Klasztert.

A regionális klaszterek fogalma széles körben ismertté mindezek ellenére csak a Széchenyi-terv keretében (GM 2000) vált. A Regionális Gazdaságépítési Program ugyanis önálló, a regionális klaszterek létrehozását segítő alprogrammal rendelkezik, s ennek keretében a regionális klaszterek megalakítási költségeinek egy részét az állam fedezi (SZT-RE-1 pályázat).

Egy ilyen hangsúlyos állami elkötelezettség – főleg ha az elkülönített források meglétével is jár – megfelelő alapot jelenthet arra, hogy a regionális klaszterek kialakítása ne pusztán egy divatos irányzat, hanem egy tényleges szervezet- és tevékenységfejlesztő program legyen. Ehhez azonban az állami szerepvállalás önmagában nem elegendő. Az ehhez hasonló esetekben, mikor a fejlesztés egy eddig ismeretlen tevékenység meghonosítására irányul, mindenképpen szükség van egy átgondolt információs- és marketing stratégiára. Ennek keretében a gazdaság szereplőit a különböző szinteken fel kell készíteni a várható lehetőségekre és veszélyekre, illetve tudatosítani kell bennük, hogy a gazdálkodási forma milyen speciális tudást igényel, s ez hogyan sajátítható el.

A kicsiny, fejlett országokban, illetve a fejlődő gazdaságok egy részében a klaszterek kialakításának kezdeményezése – elsősorban a helyi autoritások kapacitás- és kompetenciahiánya miatt – ma is kormányzati szinten zajlik. Mint azt azonban Lengyel (2001) szemléletesen bemutatja, a kormányzat feladata a klaszterek létrehozásában elsősorban a verseny tisztaságának garantálásában és a megfelelő intézményrendszer kiépítésében, illetve kiépülésének támogatásában keresendő. Az üzleti keretek megteremtése után a klaszterek már önkéntesen, az üzleti érdekeiket felismerő szereplők önszerveződésével jöhetnek létre és maradhatnak fenn tartósan. Ez a modell azonban csak azokra a társadalmakra igaz, melyek megfelelő vállalkozási kultúrával rendelkeznek, s nem idegen számukra az önszerveződő vállalkozási együttműködésekben való gondolkodás. Feladatainak az adott környezetben történő minél hatékonyabb ellátásához a kormányzat jelentős segítséget kaphat a regionális intézményrendszer azon szervezeteitől, amelyek felépítésük, felhalmozott tudásuk, illetve eszközeik révén képesek hatékonyan előmozdítani a helyi folyamatokat.

A hazai gazdaság több olyan intézményhálózattal is rendelkezik, melyek helyi beágyazottságuknak köszönhetően magas szinten el tudnák látni a már említett oktatási és marketing feladatok menedzselését. A Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány (MVA) tagszervezetei tevékenységüknek köszönhetően számos vállalkozással

állnak napi kapcsolatban, a vállalkozás-oktatási programokon, illetve a mikro-hitelezésen keresztül naprakész információik vannak a helyi vállalkozásokról. Ennek ellenére a regionális vállalkozási együttműködési program elindításában semmilyen deklarált szerepet nem kaptak.

Ugyancsak megfelelőnek tűnnek egy regionális szinten szervezett ismereteket terjesztő program lebonyolítására a regionális fejlesztési társaságok, melyek a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) érdekeltségi körébe tartoznak. Pénzügyi szervezetek lévén az egyetlenek, melyek a regionális együttműködések terén egyáltalán konkrét szerephez jutottak: a regionális fejlesztési célleírányzatból a vállalkozói hálózatok fejlesztésére szánt 2,5 milliárd forint kezelésére ezen társaságok feladata.

Kapcsolatrendszerük révén ugyancsak alkalmasak lettek volna a programban való részvételre a regionális fejlesztési tanácsok fejlesztési ügynökségei, azonban sem kötött forrásaik, sem pedig szűkös kapacitásuk nem teszi lehetővé, hogy az egyébként nem delegált ilyen jellegű feladatokat önként felvállalják.

Mivel azonban a Kormányzat sem saját hatáskörben, sem pedig a regionális intézményrendszer segítségével a korábban részletezett oktatási- és marketing szolgáltatásokat nem, vagy csak esetlegesen vállalta fel, így a helyi gazdaság szereplőinek informálása, oktatása, motiválása a ma még sok esetben tájékozatlan, s a hálózatokra épülő gazdaságfejlesztés kérdéseiben tapasztalatlan önkormányzati döntéshozókra hárul.

Jelen közlemény egyrészt azt taglalja, hogy a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési szerepvállalásainak sorába hogyan illeszkednek a hálózatképzést elősegítő szolgáltatások, másrészt speciálisan Magyarországon hogy tudnák az önkormányzatok hatékonyan szolgálni a klaszterek megalakítását.

2. Szolgáltató hatóság vagy üzleti szolgáltató?

Az önkormányzatok gazdasági szerepvállalását számos tényező indokolhatja (Szász 1998). Egyrészt a meglévő saját, illetve központi forrásokra támaszkodva nem mindig képesek maradéktalanul ellátni feladataikat, a központi források bővülésére azonban nem alapozhatnak. Így két lehetőségük marad: a külső források bevonásának valamint a helyi források bővítésének lehetősége.

A külső források bevonásához azonban a területet alkalmassá kell tenni a források fogadására, azaz meg kell teremteni a települések „eladhatóságát”. Ez összetett település- és gazdaságfejlesztési feladat, melyben a településmarketingnek orozslánrésze van. A másik lehetőséget, azaz a helyi források bővítését csak a helyi gazdaság teljesítményének növekedése garantálhatja. Az önkormányzatok gazdaságirányító lehetőségei azonban erősen korlátozottak: a piaci folyamatokba közvetlenül nem tudnak beavatkozni, s nem is ez a szerepük. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs lehetőségük a gazdasági folyamatok szabályozására, hiszen egyrészt mint pi-

acteremtők, másrészt mint tevékenységtámogatók képesek a helyi gazdaság befolyásolására.

Ahhoz azonban, hogy a helyi gazdaság teljesítményének növelése igazán sikeres legyen, a helyi önkormányzatoknak – eszköztelenségük ellenére – olyan szolgáltatási feladatokat is fel kell vállalniuk, melyek jócskán túlmutatnak a kötelező feladatokon, s számos esetben az önkormányzatok kompetenciáját is meghaladják.

Amikor a helyi gazdaság fejlesztésében az önkormányzati szerepvállalást, mint lehetséges szolgáltatási formákat tekintjük, akkor két funkciót egymástól el kell különítenünk: a szolgáltató hatóság (service authority), illetve az üzleti szolgáltató (service provider) funkciókat.

Mint szolgáltató hatóság, az önkormányzat különböző törvényi kötelezettségeknek eleget téve bizonyos szolgáltatások biztosításáért jótáll. Ez azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy ezeket a szolgáltatásokat mindet maga az önkormányzat nyújtja, egyes szolgáltatásokra szakmai partnerekkel szerződik. Az ilyen szolgáltatások közé tartoznak azok a felsőbb közigazgatási szintről delegált szolgáltatási feladatok, mint az

- Adminisztráció (pl. lakcímnnyilvántartás, anyakönyvi ügyek),
- Közüzemi szolgáltatások működtetése (pl. szemétszállítás, kéményseprés),
- Település-üzemeltetés (pl. oktatási és szociális szolgáltatások),
- Területi tervezés (pl. rendezési tervek készítése és karbantartása),
- Információszoolgáltatás.

Ezzel szemben az üzleti szolgáltató funkció keretében az önkormányzat a kölcsönös hasznok reményében nyújt önként vállalt szolgáltatásokat partnereinek. Ez lehetőséget teremt az önkormányzatok számára a helyi gazdaság üzleti alapon történő élénkítésére, illetve azoknak a gazdasági folyamatoknak a támogatására, melyek az önkormányzatok érdekeit közvetlenül szolgálják.

Az ilyen üzleti szolgáltatások közé sorolhatók a regionális hálózatok támogatásához kapcsolódó szolgáltatások, illetve azoknak a megfelelő intézményeknek a megteremtése is, melyek a helyi gazdaság teljesítményének növelését, azaz végső soron a belső források bővítését szolgálhatják.

3. A helyi önkormányzatok szerepe a regionális klaszterek kialakításában

Mivel nálunk a hálózatszerűen üzött gazdasági tevékenységek még gyerekcipőben járnak, ezért az önkormányzati szerepvállalás tipizálásához a nemzetközi szakirodalmat kell segítségül hívnunk. A nemzetközi tapasztalatok alapján számos példa mutatja, hogy a helyi adottságokat jól ismerő, a szükséges támogatási eszközökkel saját hatáskörben rendelkező regionális és helyi önkormányzatok hatékonyan tudják támogatni a regionális hálózatok kiépülését (Enright–Ffowcs-Williams 2001).

Az önkormányzati szerepvállalást alapvetően három kategóriába sorolhatjuk (1. ábra). Vannak olyan esetek, amikor az önkormányzat közvetlen támogatással, azaz saját gazdaságfejlesztési szakemberein vagy ügyintézőin keresztül próbálja segíteni a helyi vállalkozások hálózatainak megalakítását. Erre jó példa Olaszország, ahol számos tartományban, így Emilia-Romagnában, Lombardiában vagy Toscanában önálló tartományi ügyintéző foglalkozik a regionális klaszterek szerveződésének segítségével, a felmerülő problémák megoldásával. Ugyancsak a közvetlen segítségnyújtás módját választották a Csendes-óceáni térség alulról építkező gazdaságai, így Ausztrália vagy Új-Zéland is. Előbbiben több regionális önkormányzat is szervezett a gazdaság érdeklődő szereplőinek olyan üzleti találkozókat, ahol megvitatták, hogy gazdasági céljaiknak milyen együttműködési formák lennének a leghatékonyabbak, s ezek milyen infrastrukturális beruházásokat, illetve szolgáltatások telepítését igénylik. Az ilyen találkozók eredményeképpen a résztvevők később maguk alakítottak klasztereket, melyeket a helyi önkormányzatok tanácsadóinak segítségével stabilizáltak.

1. ábra A regionális klaszterek önkormányzati támogatásának gyakorlata

1. Közvetlen támogatás



2. Kontrollált közvetett támogatás



3. Közvetett támogatás



Megjegyzés: RFÜ: Regionális Fejlesztési ügynökség

A hálózatkiépítés önkormányzati támogatásának harmadik esete a közvetett támogatás. Ebben az esetben a fejlesztési ügynökségek nem állnak közvetlen önkormányzati befolyás alatt; a helyi autoritások csak az ügynökségek megalapításánál bábáskodtak. Az ilyen támogatási rendszer tipikus példái szép számmal találhatók az

Egyesült Királyságban. A klaszterek skóciai fejlesztése során a Scottish Enterprise maga választotta ki azokat a kezdeményezéseket, melyeket befektetésre érdemesnek tartott, s emellett a helyi hálózatok megszervezésében és a különböző tréningek lebonyolításában is oroszlánrészt vállalt. Welszben a Welsh Development Agency a helyi beszállítói bázis intenzív szervezése mellett a megfelelő telephelyek kiválasztásában is aktívan közreműködött. Észak-Írországban a regionális ügynökségek magáncégek kezdeményezéseihez csatlakozva számos ágazati klaszter létrejöttét támogatták, míg Angliában – a regionális önkormányzati struktúra hiánya miatt – ugyancsak a magánszektor helyi kezdeményezései jelentik a hálózatképzés motorját.

A regionális klaszterek önkormányzati támogatásának másik formája a kontrollált közvetett támogatás. Ennek keretében az önkormányzatok egy megfelelő szervezeten keresztül nyújtják a különböző szolgáltatásokat a gazdaság hálózatképzésben érdekelt szereplőinek. Ez történhet úgy, hogy az önkormányzat részt vesz egy ilyen szervezet megalapításában, de akár úgy is, hogy a szervezettel összefogva közreműködik annak tevékenységében. Az ilyen szervezetek a legkülönbézetebbek lehetnek (az egyszerűség kedvéért összefoglalóan hívjuk őket fejlesztési ügynökségeknek), de közös jellemzőjük, hogy mindannyian önkormányzati befolyás alatt látják el feladataikat. Az ilyen típusú önkormányzati szolgáltatások tipikus példája Katalónia, ahol Tartományi Kormányzat egy helyi tanácsadó céggel közösen térképezte fel a regionális klaszterek kialakításának lehetőségeit és annak veszélyeit, s ezek alapján regionális klaszterfejlesztési stratégiát is készítettek. A stratégiára alapozva később egy átfogó oktatási szolgáltatás keretében tanulmányutakat szerveztek, melyek során a menedzsereket megismertették a klaszter-alapú szerveződések és az együttes piaci fellépések előnyeivel, valamint felkészítették őket a klaszterek irányításának gyakorlatából.

4. A magyar önkormányzatok részvétele a klaszterek megalakításában

Hazánk közigazgatásának rendszerét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a megyei és a helyi önkormányzatok megfelelő eszközeinek hiánya nem teszi lehetővé, hogy a klaszterek szerveződésének elősegítésében az alsóbb szintű autoritások vezető szerepet játsszanak. Egyrészt a fejlesztési források mérsékelten állnak rendelkezésre, így az önkormányzatok nem tudnak a megfelelő anyagi hozzájárulással a fejlesztési elképzelések élére állni. Ugyancsak jelentős probléma, hogy a piaci szférában történő mozgásra, illetve gondolkodásra kevésbé alkalmas önkormányzati menedzsment az esetek jelentős részében nem tárgyalóképes az üzleti világ képviselőivel. Végül, de nem utolsósorban a gazdaságfejlesztésben való önkormányzati részvétel intézményi jellege is megoldatlan, ami ugyancsak gátja a megfelelő fejlesztési lépéseknek.

A felsoroltak ellenére az önkormányzatok szolgáltatási (támogató) feladatai a hazai regionális klaszter-program bevezetésének korábban említett hiányosságaiból

adódóan mégis sokrétűek lehetnek. Ugyanis ma már nehezen vitatható, hogy a Széchenyi-tervben foglalt klaszter-támogatási program megelőzte a fogadókészséget, hiszen a vállalkozások még nem készültek fel kellően a klaszterekben való iparúzés, mint új gazdálkodási forma befogadására. A hagyományok hiánya miatt a konkrét szervezőmunka csak a kielégítő, s az előnyök mellett a veszélyeket is korrekt módon bemutató információk széles körű elterjesztése, illetve a megfelelő felkészítés után indulhatott volna el. Ezek hiányában a klaszter-program ma sokak által támogatott és hön óhajtott (hiszen állami források megszerzését kínálja), de csak kevesek által ismert és értett gazdálkodásmegújító program.

A regionális klaszter-gondolat elterjesztését célzó országos program hiányában az önkormányzatok helyben (vagy kistérségi/megyei/regionális szinten egymással összefogva) kénytelenek megoldani azokat az oktatási és marketing feladatokat, melyek egyrészt megismertetik az érdekelt vállalkozásokat a klaszterben való részvétel előnyeivel és veszélyeivel, másrészt a politikai döntéshozók körében is a megfelelő szakemberek bevonásával mutatják be a klaszterek jelentőségét a helyi gazdaság fejlesztésében.

Az első és talán legfontosabb momentum annak elfogadása, hogy – bár a klaszter egy kiváló gazdaságfejlesztési lehetőség – nem mindenütt vannak meg a klaszterek létrehozásának feltételei. Így olyan területeken, ahol nincs reális esély arra, hogy működő klaszterek alakuljanak ki, ott célszerű lemondani erről a lehetőségről. Ennek azonban a döntéshozóknak tisztában kell lenni azzal, hogy mire való és milyen feltételek mellett működik jól a klaszter. A korábban említett hiányosságok miatt azonban csak csekély számú önkormányzat vagy a regionális fejlesztésért felelős szervezet mondhatja el magáról, hogy a klaszterekre vonatkozó információk és gazdaságfejlesztési tudás birtokában lenne, a kormányzati program pedig e téren semmilyen előkészítésről nem gondoskodott.

Figyelembe véve, hogy klasztereket végső soron mégiscsak a vállalkozások hoznak létre, fontos feladat hárul az önkormányzatokra az ügyben is, hogy segítsen a vállalkozásokat meggyőzni arról a helytelen szemléletről, hogy a klaszteresedés célja az állami forrás megszerzése. A program központjában természetesen nem az egyes vállalkozások gazdálkodásának segítése vagy pillanatnyi forráshiányának áthidalása áll, hanem egy új együttműködési forma meghonosítása, mely igényli a jól körülhatárolt és megfelelően átgondolt projektet egy helyi klaszter kialakítására.

Az előkészítő munka keretében a nagyobb területi egységekre el lehet készíteni a térség klaszter-szemponútú vállalkozási térképét, azaz fel kell térképezni, hogy milyen potenciális tagjai és együttműködői lehetnek egyes jövőbeni klasztereknek. Nyilvánvalóan szerencsésebb lenne, ha a kisebb területi egységek az ilyen célra készült regionális tervekből tudnának meríteni, azonban a regionális programozás még az élenjáró régiókban is csak az operatív programok elkészítéséig jutott, az abban megjelölt projektek kivitelezésének finanszírozásáig már nem.

Az önkormányzatok előkészítő/támogató feladatai között ki kell még emelni a klaszter kialakításának koordinálására alkalmas szervezet (vagy személy) meglét-

ének fontosságát. A korábban már ismertetett nemzetközi tapasztalatok is igazolják ezen térségi koordinátor szervezetek/személyek szükségességét, s mivel hazánkban ez az iparüzési forma eddig ismeretlen volt, így a kellő tapasztalat hiányában a koordinátorok még nagyobb jelentőségre tehetnek szert. Az ilyen koordinátor feladata sokrétű lehet:

- egyrészt képviseli a helyi döntéshozókat a klaszter megteremtésében érdekelt gazdasági vállalkozások felé,
- másrészt koordinálja az önkormányzatra háruló, s a fentiekben ismertetett előkészítő/támogató feladatokat,
- továbbá kezeli azokat a forrásokat, melyeket az önkormányzat erre a célra elkülönített vagy támogatásként kapott.

Így a gyakorlatban a koordinátor testesíti meg az önkormányzat által a klasztereknek nyújtott szolgáltatásokat.

5. Összefoglalás

Áttekintve a hazai klaszterek kialakítására kínálkozó lehetőségeket megállapíthatjuk, hogy a Széchenyi-terv ugyan megfelelő alapot adott egy átfogó klaszter-program megvalósítására, azonban az előkészítő/támogató munkák hiányosságai miatt az eredeti célokat csak az önkormányzatok hatékony közreműködésével érhetjük el. Ebben azonban csak akkor lehetünk sikeresek, ha a permanens helyi politikai probléma nem emészti fel a szereplők minden erejét, s képesek lesznek hosszabb távon gondolkodni.

Azokat az oktatási és marketing feladatokat, melyek elengedhetetlenek mind az érintett vállalkozások, mind pedig a helyi döntéshozók számára, megfelelően felkészült szakemberek bevonásával kell megvalósítani elkerülendő, hogy egy gondatlanul előkészített program rövidebb-hosszabb működés után kudarccal érjen véget, jelentős károkat okozva a programban résztvevő vállalkozásoknak.

Felhasznált irodalom

- Buzás N. 2000: Klaszterek: eredetük, szerveződésük és lehetséges megjelenésük egy hazai régióban. *Tér és Társadalom*, 14, 4, 109-123. o.
- Dóry T. 1998: Beszállítói kapcsolatok és az ipari együttműködés lehetséges klaszterei a Közép-Dunántúlon. *Tér és Társadalom*, 12, 3, 177-192. o.
- Enright, M. J. – Ffowcs-Williams, I. 2001: Local Partnership, Clusters and SME Globalization. In *Enhancing SME Competitiveness*. The OECD Bologna Ministerial Conference. OECD, Paris, 115-150. o.

- GM 2000: *Széchenyi terv. Regionális Gazdaságépítési Program*. Gazdagági Minisztérium, Budapest.
- Grosz A. 2000: A gépjárműipari klaszterek külföldi tapasztalatai és a Pannon Autóklaszter lehetőségei. *Tér és Társadalom*, 14, 4, 125-155. o.
- Lengyel I. 2001: Iparági és regionális klaszterek. Tipizálásuk, térbeliségük és fejlesztésük főbb kérdései. *Vezetéstudomány*, 32, 10, 19-43. o.
- Szász A. 1998: Az önkormányzat szerepvállalása a gazdaságfejlesztésben. *Marketing & Menedzsment*, 32, 4, 11-17. o.