

Государственная политика кластерного развития: концептуальные основы и мировой опыт

© 2010 Е.Е. Нескоромная
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
E-mail: katenesk@mail.ru

Рассмотрена феноменология кластера, проанализированы основания для участия государства в кластерном строительстве, а также обозначены основные модели и формы государственного вмешательства в этот процесс.

Ключевые слова: экономический кластер, государственная кластерная политика, экономическая кооперация хозяйствующих субъектов, “провалы рынка”.

Экономический кластер представляет собой сетевое образование хозяйствующих субъектов и связанных с ними организаций, основанное на партнерских отношениях участников при сохранении между ними конкуренции. Концепт кластера в современном его понимании был предложен профессором Гарвардского университета М. Портером, который предположил, что ключевым фактором конкурентоспособности национальной экономики являются сообщества хозяйствующих субъектов, связанных сетью партнерских отношений и интенсивно взаимодействующих друг с другом на комплементарной основе. Подобные выводы были получены Портером в результате исследования более чем 100 отраслей в 10 странах мира.

В связи с появлением успешных практик кластеризации в различных странах и с признанием практической эффективности кластера как инструмента повышения конкурентоспособности экономики в исследовательском сообществе был поставлен вопрос о том, можно ли целенаправленно использовать инструмент кластеризации экономики для развития конкурентных преимуществ территории и какова роль государства в данном процессе.

Кластер - экономическое образование, которое само по себе является порождением и продуктом современной рыночной экономики, описываемой в терминах сетевой организации хозяйствования и ведущей роли информационно-коммуникационной составляющей в экономических процессах. Соответственно, кластер может формироваться и развиваться естественным путем, эволюционно, посредством расширения и углубления партнерских связей между хозяйствующими субъектами - производителями, поставщиками, потребителями, а также поддерживающими и обслуживающими их организациями - научно-исследовательскими институтами, финансовыми структурами, венчурными компаниями и пр.

Соответственно, в естественной саморегулируемой рыночной среде формирование кластера осуществляется под воздействием рыночных сил. Однако необходимо учитывать, что непеременимыми условиями для естественного оформления кластера являются информационная прозрачность рыночных отношений и связанное с этим рациональное рыночное поведение субъектов экономической деятельности. При наличии этих двух факторов кластер может создаваться путем самоорганизации и “коллективного договора” хозяйствующих субъектов, поскольку все кооперативные связи в таком случае будут организованы с наибольшей эффективностью (оптимальностью), хозяйствующие субъекты будут обладать информацией о существовании друг друга и о положении в отрасли, о возможностях формирования кооперативных сетей, в результате чего будет обеспечено их рациональное рыночное поведение. При таких обстоятельствах все проблемы и ограничения внутренней кластерной динамики могли бы решаться естественным рыночным путем.

Рассмотренная ситуация является идеальной моделью организации рыночной среды. Реальные экономические отношения характеризуются наличием транзакционных издержек, диспропорций в распространении рыночной информации (информационной асимметрией) и нерациональным поведением экономических агентов, которые по этим причинам не владеют полной объективной информацией обо всех возможных для них направлениях кооперации, зачастую не видят общих выгод от межотраслевого и межсекторального взаимодействия, а также не соотносят и не идентифицируют свои интересы с перспективами и задачами развития своих территорий. Таким образом, объективное существование так называемых “провалов рынка”, связанных с наличием транзакционных издержек и информационной асимметрией, определяет практическую невозможность эффективного кластер-

ного строительства путем самоорганизации участников и обуславливает необходимость вмешательства государства в этот процесс - в форме активного посредничества и реализации поддерживающей функции, ориентированных на преодоление “провалов” рынка.

Участие государства в качестве направляющей инстанции позволяет обеспечить взгляд “сверху” на состав потенциального кластера, выявить его из стихийно сложившейся партнерской сети различных хозяйствующих субъектов и оформить, содействует формированию “критической массы” компетенций кластера путем развития недостающих элементов, помогает синхронизировать развитие кластера с достижением задач национальной экономики, а также увязать интересы хозяйствующих субъектов с целями и видением кластера, с приоритетами экономической политики региона и страны в целом.

Таким образом, базовые функции государства в процессе кластеризации сводятся к преодолению проблем и ограничений, возникающих в процессе организации хозяйствующих субъектов в кластер, а также к созданию институциональных, инфраструктурных и прочих базисных условий для формирования и эффективного развития кластера.

В зависимости от характера проблемных областей и ограничений, возникающих в процессе

кластеризации, меры государственного вмешательства могут иметь различное содержание.

Как показывает мировой опыт, основные проблемы, возникающие в процессе интеграции хозяйствующих субъектов в кластер, связаны с тем, что участники не имеют видения общих целей и понимания вектора коллективного развития, не используют возможностей взаимовыгодного сотрудничества и кооперации. Кроме того, отсутствует критическая масса, выражающаяся в минимально достаточном объеме компетенций, необходимых для эффективного функционирования кластера.

С целью преодоления подобных ограничений государство может применять различные меры направленного воздействия, включая организацию площадок для коммуникации и обмена опытом участников, развитие системы госзакупок и условий для новых фирм на пространстве образующегося кластера, стимулирование создания старт-апов, привлечение прямых иностранных инвестиций, субсидирование совместных научных разработок, формирование мощностей НИОКР и информационных порталов, выпуск информационных материалов для участников кластера и др. Более полный перечень мер государственного воздействия на отдельные элементы кластера и процессы кластеризации представлен на рис. 1.



Рис. 1. Меры государственной кластерной политики, направленные на решение проблем кластерной динамики и стимулирование кластерных инициатив

Не менее значительная роль государства в процессе кластерообразования определяется необходимостью обеспечения инфраструктурной поддержки, а также формирования благоприятной институциональной и инвестиционной среды для развития бизнеса участников кластера и построения кооперативных сетей. Реализуемые в данном направлении меры включают в себя: создание системы страхования финансовых рисков, развитие инновационной инфраструктуры (в том числе центров трансфера технологий, венчурных фондов для финансирования новых разработок предприятий кластера, технопарков и бизнес-инкубаторов, развитие транспортной и коммунальной инфраструктуры); организацию центров подготовки отраслевых специалистов, привлечение профессиональных кадров и пр. Более полный перечень мер государственной политики, ориентированной на обеспечение благоприятной среды для образования кластера, представлен на рис. 2.

Таким образом, нами выделяются два основных направления, определяющих необходимость участия государства в формировании и развитии кластера:

- необходимость стимулировать и поддерживать самоорганизацию хозяйствующих субъектов в кластер, которые зачастую самостоятельно не видят направлений для кооперации по при-

чине существования так называемых “провалов рынка”;

- необходимость обеспечивать благоприятную среду для развития бизнеса участников кластера и их эффективного сетеобразования.

Важно отметить, что интерес государства в области поддержки процесса кластерообразования мотивирован возможностью фокусировать кластерное развитие на решение национальных задач и синхронизировать развитие кластера с приоритетами развития национальной экономики в целях повышения экономических результатов отдельных отраслей, усиления внешней и внутренней конкурентоспособности экономики страны.

Последнее, в частности, актуально в отношении стратегических отраслей экономики, которые производят глобальный продукт и определяют позицию страны на мировом экономическом пространстве. С целью повышения мировой конкурентоспособности страны государство может самостоятельно инициировать формирование кластеров в этих отраслях, определяя их стратегию, задачи и ожидаемые результаты для отрасли и экономики в целом.

Таким образом, на основании рассмотренной феноменологии кластера как естественного продукта рыночных экономических отношений закономерно формируется вывод о том, что роль



Рис. 2. Меры государственной кластерной политики, направленные на создание благоприятной среды формирования и развития кластеров

государства в процессе создания и развития кластеров должна быть направлена на поддержку естественных процессов кооперации и сетеобразования хозяйствующих субъектов, помогая им решать возникающие в этом процессе проблемы. По мнению автора, в странах с развитой рыночной экономикой подобная практика должна быть общепринятым государственным подходом к регулированию кластерного строительства.

Однако, как показывает мировой опыт, реальная роль государства в процессах кластерного строительства определяется различными факторами: главным образом, типом государственного устройства страны и исторически сложившейся моделью участия государства в управлении экономическими процессами, принятой в тех или иных странах.

Подтверждением данного факта является то, что в мировой практике сложились две принципиально различные модели государственной кластерной политики – англосаксонская и континентальная, которые различаются характером и направленностью государственного участия в поддержке кластерных проектов. Подобное разделение моделей кластеризации экономики связано с традиционной ролью государства в регулировании экономики в различных странах.

В англосаксонской модели, преобладающей в США, Великобритании, Австралии, развитии кластерных инициатив осуществляется в рамках рыночного саморегулируемого механизма. Роль государства в этом процессе носит поддерживающий характер и сводится к сокращению барьеров для естественного хода событий, а также к формированию базисных условий для самоорганизации кластерных инициатив. Меры поддержки кластеров реализуются на региональном и местном уровнях управления; национальное (федеральное) правительство может только участвовать в финансировании отдельных кластерных проектов, имеющих стратегическое значение для национальной экономики.

Континентальная модель кластерного развития предполагает проведение активной национальной кластерной политики, включающей в себя как инициативные меры по созданию кластеров (определение приоритетных для экономики кластеров, разработка программ их развития, привлечение и мотивация стратегических участников и партнеров, развитие инфраструктуры и др.), так и меры поддержки уже созданных кластеров. Подобная модель кластеризации существует в Японии, Сингапуре, Швеции, Республике Корея и определяется традиционно сильным институтом государства в этих странах, активно участвующим в развитии экономики.

Пример активной государственной кластерной политики демонстрирует правительство Франции.

Кластерная история этой страны в современном ее понимании начинается с 1984 г. в связи с публикацией национального доклада “Предпосылки новой промышленной политики: доклад Aglietta-Boyer”, в котором была определена значимость кооперации и сетеобразования среди хозяйствующих субъектов экономики страны: “сетеобразование и способность к кооперации должна замещать индивидуализм в экономических отношениях”. Также был поставлен акцент на том, что фактором конкурентоспособности французской экономики являются конкурентоспособные кластеры. В частности, в докладе заявлялось, что конкурентоспособные кластеры находятся на пересечении экономики на масштабе, эффекта опыта, распределения информационных потоков по цепочке генерации ценности и создания новых продуктов.

Обозначенные концептуальные основания развития кластеров во Франции послужили базисом для разработки государственной кластерной политики, которая была сфокусирована на решении трех задач общенационального масштаба:

- 1) идентификация перспективных кластеров и содействие их развитию;
- 2) усиление взаимодействия между научно-исследовательским сообществом и промышленностью, содействие созданию и рыночной имплементации научных разработок, в том числе распространение исследовательских программ и проектов для потребностей промышленности;
- 3) развитие полномасштабной экосистемы.

По инициативе правительства был проведен кластерный анализ отраслей французской экономики с целью выявления перспективных отраслей для формирования кластеров. Кластерный анализ проводился по таким критериям, как территориальная концентрация промышленного производства, наличие промышленных лидеров на территории, существование отраслевой цепочки создания стоимости; уровень развития НИОКР в кластерной системе (в частности, количество инициаторов проведения НИОКР); уровень развития технологий; необходимость глобальной стратегии. Также была проведена оценка потенциала сетеобразования. В результате анализа были выявлены приоритетные отрасли для кластеризации: сельское хозяйство, химическая промышленность, энергетика, легкая промышленность, ИКТ, автомобильная промышленность и пр.

С начала 2005 г. общий бюджет, направленный на поддержку развития кластерных инициатив во Франции, составил 2 млрд. евро. При этом 41% финансирования смог предоставить правительственный фонд (830 млн. евро), 26% поступили из бюджетов государственных агентств (ANR, OSEO-АП), 25% - из местных

бюджетов, 8% пришлось на косвенные источники финансирования, включая предоставление налоговых вычетов (рис. 3).

В результате реализации государственной кластерной политики на территории Франции было создано более 60 кластерных образований; из них 14 кластеров на сегодня имеют глобальный масштаб деятельности и ориентированы на экспорт. Наибольшая концентрация кластеров наблюдается в двух отраслях экономики: в сельском хозяй-

Кластер как результат естественной экономической кооперации хозяйствующих субъектов может развиваться естественным путем - посредством наращивания и углубления кросс-функциональных взаимосвязей экономических агентов. Однако в реальной экономической действительности, в которой существует проблема информационной асимметрии, развитие кластера должно стимулироваться государством в форме опосредованного воздействия на факторы внешней среды, а также путем решения

Общий фонд государственной поддержки кластерных инициатив: 2 млрд. евро

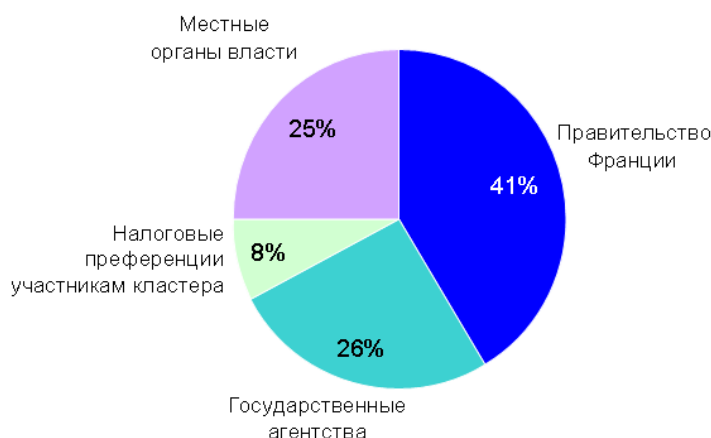


Рис. 3. Государственное финансирование кластерных инициатив во Франции, по видам финансирования, %

стве и в переработке сельхозпродукции (15 кластеров), а также в области биотехнологий (7 кластеров). Сельское хозяйство и виноградарство традиционно являлись центральной отраслью экономики Франции; биотехнологии получили масштабное развитие в результате ориентации правительства страны на развитие инноваций.

Таким образом, Франция демонстрирует пример сильной государственной кластерной политики, которая охватывает все аспекты кластеризации экономики - от формирования видения кластерного развития экономики страны и выделения перспективных отраслей для формирования кластеров до дизайна и финансирования конкретных кластерных проектов в стратегических отраслях экономики.

На наш взгляд, зачастую активное государственное воздействие на процесс кластеризации тормозит естественные процессы сетеобразования и приобретает политическое звучание, так как зачастую инициированные государством кластеры создаются искусственно в отраслях, не имеющих кластерного потенциала и критической массы с целью продвижения интересов отдельных политических групп.

возникающих проблем кластерного строительства. Директивная форма государственного воздействия может возникать в отношении стратегически важных отраслей экономики. В иных случаях создание кластеров по инициативе правительства либо региональных органов власти, по сути, является политическим актом и ориентировано главным образом на продвижение интересов политической элиты. По мнению автора, государство не может и не должно создавать кластеры, так как последние являются присущим экономической среде кооперативным образованием и создаются и функционируют сами по себе; государство (в лице федерального правительства либо региональной власти) может участвовать в выявлении и оформлении кластера, в его выведении на уровень отдельной экономической единицы, а также в последующей поддержке и в формировании благоприятной внешней среды его эволюционного развития. Инициатива создания кластера "сверху", по мнению автора, является политическим актом и не имеет под собой экономического содержания - несмотря на многочисленность примеров стран, проводящих активную политику по созданию кластеров на государственном уровне.