

Кластеры в экономике*

Основы кластерной политики государства

Евгений Куценко

Развития кластеров является новым подходом к формированию инновационной экономики. Кластерная политика набирает популярность как за рубежом, так и в российских регионах.

Вместе с тем, среди значительной части экспертного сообщества распространено мнение о невозможности искусственного создания кластеров. До сих пор существует неразбериха по поводу специфики кластерной политики, ее места в ряду уже существующих инструментов экономической политики государства. В России пока что слабо известны и вследствие этого не находят применения наиболее действенные инструменты активации и развития кластеров. В статье с опорой на зарубежный опыт анализируются эти и другие проблемы теории и практики кластерной политики государства.

Можно ли создавать кластеры?

Практически сразу же после своего возникновения теория кластеров стала широко востребована в государственной политике. Постепенно вошел в оборот термин “кластерная политика”.

Под кластерной политикой государства в широком смысле понимается политика, направленная на развитие кластеров.

Наиболее полемичным вопросом в отношении формирования кластеров

КУЦЕНКО Евгений Сергеевич – аспирант кафедры Национальной и региональной экономики РЭА им. Г.В.Плеханова.

Ключевые слова: кластер, кластерная политика, инновационная политика, промышленная политика.

* Продолжение. Начало см. “Обозреватель–Observer”. 2009. № 10.

является вопрос о возможности искусственного их создания. Речь идет, в первую очередь, о государственном вмешательстве, корректирующем естественное течение процесса.

В экспертном сообществе распространена точка зрения, согласно которой образование кластеров является естественным процессом, и вмешательство государства бесполезно и даже вредно.

Единственное, что может и должно делать государство – это формировать благоприятные условия для самостоятельного возникновения кластеров.

С одной стороны примеров успешного создания кластера “с нуля”, действительно, крайне мало. Те же примеры, которые обычно приводят (например, *Research Triangle* в Северной Каролине) скорее доказывают неоднозначность государственного вмешательства, так как эти кластеры вызревали десятилетиями и поглотили беспрецедентное количество государственных средств.

С другой стороны, практика показывает, что государство вполне может быть конструктивным в сфере создания новых отраслей. Такие отрасли не столько появляются сами по себе, сколько являются плодом реализации масштабных инвестиционных проектов.

Говоря о насаждении можно вспомнить историю появления текстильной промышленности в Англии, изготовленные зеркала во Франции и т.д.

Таких примеров огромное количество: начиная с позднего Средневековья шла активная борьба за специалистов в новых отраслях и за строго охраняемые промышленные секреты. Что касается воспитания, то хорошим примером является опыт Пруссии и позже Германии. Промышленное воспитание нации стало краеугольным камнем в немецкой экономической теории и практике, благодаря которой к началу XX в. Германия стала “индустриальным чемпионом” Европы, тесня по многим направлениям Англию.

Если же рассматривать так называемые творческие отрасли экономики*, то их существование и развитие требует нового уровня интеграции бизнеса, власти и науки и значительного (как по размерам, так и по срокам) государственного финансирования.

Опыт развития творческих отраслей в Англии позволяет прийти к заключению, что, во-первых, “это возможно только при условии, что развитие творческих индустрий является осознанным приоритетом политики городских властей. Во-вторых, для успешной реализации такого рода городских проектов требуется продуманная система поддержки, включающая льготную аренду, систему малых кредитов, венчурные инвестиционные фонды и т.д., а также постоянное консультирование небольших компаний по вопросам ведения бизнеса. И в третьих, важным элементом поддержки являются специальные агентства, которые служат посредниками между сообществом творческих предпринимателей и го-

* Данное понятие введено в законодательстве Великобритании. “Официальное определение творческих индустрий, принятое департаментом культуры, СМИ и спорта правительства Великобритании, звучит так: это “...деятельность, в основе которой лежит индивидуальное творческое начало, навык или талант, и которая может создавать добавленную стоимость и рабочие места путем производства и эксплуатации интеллектуальной собственности”.

Департамент предлагает перечень конкретных видов деятельности, из которых складывается творческий сектор экономики: реклама, архитектура, художественный и антикварный рынок, ремесла, дизайн, мода, производство кино- и видеопродукции, программирование, в том числе создание развлекательных интерактивных программ и компьютерных игр, музыка, исполнительские искусства, издательское дело, теле-, радио- и интернет-вещание”¹.

родскими властями, поддерживая баланс в этой сложной и динамичной, но, в то же время, хрупкой системе”¹.

Вместе с тем, формирование отраслей, которые потенциально могут образовывать кластер, вовсе не означает фактическое его наличие. Помимо отраслевой составляющей (в которую включается в данном случае инфраструктура, ресурсы, рабочая сила и пр., все то, что обеспечивает функционирование отрасли) для формирования кластера необходимо наличие тесных инновационно ориентированных взаимодействий между его участниками.

Таким образом, создание кластера подразумевает формирование отраслей и развитие инновационно ориентированных взаимодействий между его участниками. В случае, когда отрасли уже присутствуют, целесообразно говорить об активации кластера, под которым понимается процесс устранения барьеров, затрудняющих использование существующего потенциала взаимосвязанного развития организаций. Для того, чтобы специфика кластерной политики стала более ясной, ее полезно сравнить с более традиционной промышленной политикой.

Промышленная и кластерная политика

Промышленная политика – это политика, ориентированная на развитие экономики через организацию ее структуры. Как правило, речь идет о создании новых отраслей и увеличении их доли в экономике. Другими словами, промышленная политика направлена на создание и развитие приоритетных хозяйственных агломераций. Тогда как кластерная политика ставит своей задачей развитие всех существующих хозяйственных агломераций до уровня кластеров.

Хозяйственные агломерации (или протокластеры) представляют собой совокупность физических лиц, связанных посредством одной или нескольких организаций, географически сконцентрированные и объединенные общей сферой деятельности. Доиндустриальными видами хозяйственной агломерации являются цех и концентрации кустарной промышленности. Индустриальными или промышленными хозяйственными агломерациями являют-

ся, например, территориально-производственный комплекс, производственные или сборочные площадки транснациональных корпораций и пр. Кластер является постиндустриальной хозяйственной агломерацией, главной отличительной чертой которой является высокая инновационная активность составляющих его субъектов.

Хозяйственная агломерация может быть представлена как совокупность взаимосвязанных отраслей. Формирование кластера подразумевает, что такие связи станут более инновационными (то есть повысится наукоемкость промежуточного и конечного продукта, а также используемых основных средств), а число его субъектов расширится за счет научных и образовательных учреждений, организаций инновационной инфраструктуры, организаций по сотрудничеству и пр. Становление кластера характеризуется также возрастанием доли наукоемких услуг в структуре общего выпуска хозяйственной агломерации.

Промышленная и кластерная политики как политики-субституты

Промышленная политика подразумевает выбор приоритетных отраслей для государственной поддержки. Клас-

терная политика, напротив, констатирует, что все существующие хозяйственные агломерации приоритетны².

Реальность состоит в том, что в любом регионе существует пространство для множества различных успешных кластеров, где каждый из них может играть свою уникальную роль³. Тем самым кластерная политика, апеллируя к сложившейся структуре экономики, способствует более полному раскрытию потенциала региона.

Узкоотраслевой подход промышленной политики несет в себе ряд существенных недостатков, прежде всего:

- лоббирование интересов отдельной отрасли или конкретной компании;
- “перетекание” выгод в одну из отраслей;
- деформация конкуренции.

В рамках промышленной политики, в первую очередь, используется такой инструментарий, как субсидии, налоговые льготы и прочие протекционистские меры для избирательной защиты от импорта с целью поддержания выбранных отраслей.

Традиционное отраслевое мышление либо затрудняет сотрудничество, противопоставляя фирмы друг другу, либо стимулирует их взаимодействие по линии отраслевого лоббирования. Кластерная политика смещает акцент с отдельных отраслей на группы взаимосвязанных отраслей, на широкое взаимодействие бизнеса, государства и науки. Расширение пространства взаимодействия позволяет акцентировать вни-

мание участников на новых возможностях, а не на прямой конкуренции. Вместе с тем, отраслевое лоббирование пресекается самими участниками кластера (со стороны поддерживающих и родственных отраслей).

Можно выделить следующие признаки кластерной политики, на практике отличающие ее от промышленной политики:

- наличие местных компаний (не просто планирование инвестиций, а состыковка планов фирм и власти). Должна быть предложена хотя бы приближительная схема взаимодействия ключевых субъектов.

- существование направлений подключения к кластеру новых участников, прежде всего малого и среднего бизнеса, научных и образовательных учреждений.

- помимо власти и бизнеса обязательно должен быть сделан акцент на создание инновационной инфраструктуры: центров коллективного пользования оборудования, центров технологического трансфера, технопарков, бизнес-инкубаторов и пр.

- характерной чертой кластерных инициатив является акцент на развитие “мягкой” инфраструктуры, прежде всего, совместных научных и маркетинговых проектов. Промышленная политика, как правило, ориентируется на развитие физической инфраструктуры.

Промышленная и кластерная политики как политики-комплементы

Промышленная политика может быть вполне современна и уместна, если используется на своем уровне (создание хозяйственных агломераций).

Грамотная промышленная политика создает предпосылки для формирования кластера. Понимание промышленной и кластерной политик как дополняющих друг друга особенно характерно в ситуации, когда хозяйствен-

ные агломерации (и, затем, кластеры) создаются целенаправленно за относительно короткий период.

Подобным образом была создана автомобильная промышленная агломерация в г. Гуанчжоу (провинция Гуандун, Китай).

Первоначально были основаны промышленные зоны, под которые формировались условия, необходимые для промыш-

ленного производства, прежде всего, инженерная инфраструктура, институты, человеческие ресурсы и качество жизни*.

В Гуанчжоу были решены проблемы, связанные с бесперебойным снабжением электроэнергией и водой. Также к промышленным зонам были подведены автостреды и построена ветка метро.

Благоприятные условия в промышленных зонах привлекают ключевые компании**. В г. Гуанчжоу такими фирмами стали компании *Toyota*, *Honda* и *Nissan*. Появление ключевых компаний привело к тому, что через несколько лет в провинции Гуандун разместились их японские поставщики.

Формирующиеся хозяйственные агломерации привлекают банки, логистические компании, отечественных поставщиков оборудования и деталей.

После формирования хозяйственной агломерации наступает очередь кластерной политики, задача которой сделать локализованные организации инновационно активными.

В случае с автомобильной промышленностью провинции Гуандун, формирование кластера требует создания профильных вузов и НИИ, формирования инновационной инфраструктуры, увеличения количества местных фирм, предоставляющих наукоемкие услуги.

Если одной из важных задач промышленной политики является привлечение передового производства, то

кластерная политика направлена на привлечение высококвалифицированных кадров, которые могут наладить полный цикл создания продукта: от его разработки до производства. В конечном счете, желательным является формирование собственной научной и образовательной базы и появление сильных национальных компаний в данной отрасли (или в связанных отраслях).

Для этого муниципалитет Гуанджоу предпринимает следующее:

- увеличивает численность переводчиков с японского языка на китайский. Доступность переводчиков является важным фактором привлечения в Китай японских фирм, связанных с автомобильным бизнесом;

- китайские инженеры проходят стажировки в Японии, изучая схожие производственные процессы;

- китайские фирмы нанимают квалифицированных японских инженеров, работающих в японских фирмах в провинции Гуандун после того, как они достигают пенсионного возраста (60 лет);

- муниципалитет создал Промышленную Группу автомобилестроения Гуанчжоу (*Guangzhou Automobile Industry Group*), которая является одной из сторон в совместных предприятиях с японскими фирмами***.

Показательно, что задача повышения инновационной активности в указанном случае становилась все более актуальной пропорционально развитию хозяйственных агломераций. Дей-

* Под инженерной инфраструктурой понимают, прежде всего, водоснабжение и канализацию, электрификацию, коммуникации и транспорт. Развитие институциональных условий подразумевает дерегулирование, введение службы одного окна, налоговые преференции, наличие и применение законодательства о банкротстве и защиты интеллектуальной собственности. Человеческие ресурсы составляет как неквалифицированная (и дешевая), так и квалифицированная рабочая сила. Качество жизни определяется жилищными условиями, образовательными условиями, обеспеченностью медицинскими услугами и развитием сфера развлечений.

** Ключевые фирмы (*anchor firms*) – это фирмы, стимулирующие появление других фирм и целых отраслей.

*** Так, одно из совместных предприятий *Dongfeng Automobile* и *Honda* производит двигатели, другое такие модели, как *Accord*, *Odyssey* and *Fit*. Совместное предприятие *Dongfeng Automobile* и *Nissan* производит модель *Tiida*. Совместное предприятие *Dongfeng Automobile* и *Toyota* производит модель *Camry*.

ствительно, сложно говорить о инновационно ориентированных взаимодействиях, если каких-либо важных отраслей в регионе просто не существует. Также затрудняет формирование кластеров отсутствие базовых объектов инженерной инфраструктуры (дороги, дома, коммуникации). Эта проблема особенно характерна для России. Так, в некоторых случаях говорить о кластерной политике просто невозможно¹².

Например, в Калининградской области речь идет о создании практически с нуля многих отраслей (связанных с туризмом и с игровой зоной), поэтому главный акцент сделан на масштабных инфраструктурных проектах (как правило, с участием государства). Далее, предполагается, что наличие развитой инфраструктуры привлечет частные инвестиции. Видимо, именно на этапе возникновения частной инициативы актуальным станет вопрос формирования кластера (сопряжения бизнеса, науки и региональных властей).

Такие субъекты федерации, как Магаданская и Оренбургская области под кластерами понимают развитие добывающих отраслей (и отчасти развитие обрабатывающих отраслей). Строго говоря, добывающие сырьевые отрасли не составляют кластера. Однако специфика экономики данных регионов оправдывает рациональность указанной стратегии.

В Ненецком автономном округе вообще не приходится говорить о класте-

рах (даже на базе добывающих отраслей), так как отсутствует транспортная инфраструктура. В настоящее время по уровню транспортной освоенности округ занимает одно из последних мест среди субъектов Российской Федерации. Похожие инфраструктурные проблемы наблюдаются и в республике Саха и Чукотском автономном округе.

По отношению к неразвитым регионам со слабыми хозяйственными агломерациями разумная промышленная политика может быть гораздо практичнее, чем попытки воплотить несбыточные мечтания об инновационной экономике.

Как показывают проведенные исследования кластерных проектов по всему миру, успешными становятся кластерные проекты, которые опираются на сильные хозяйственные агломерации⁴. Первым шагом в реализации кластерной политики должно стать выявление существующих хозяйственных агломераций и анализ потенциала их кластеризации⁵.

Подводя итоги, следует заметить, что общей целью как промышленной, так и кластерной политики является формирование и развитие кластеров. Но при возникновении противоречивых моментов именно кластерная политика должна быть приоритетной. В противном случае, сформированные хозяйственные агломерации рискуют никогда не стать полноценными кластерами (например, АвтоВАЗ).

Место и роль государства в процессе активации и развития кластеров

Политизирование темы государственного участия в активации и развитии кластера неуместно.

Государство в принципе может быть эффективным (пример послевоенной Японии или Германии, пример участия США в сознательном констру-

ировании анклавов постиндустриального общества, китайский опыт формирования рыночной экономики).

Вместе с тем, свободные фирмы вовсе необязательно вступят в инновационно ориентированную конкурентную борьбу. Вполне вероятно образо-

вание трестов, синдикатов, картелей или закрытых сетей (блат, клан, клиентела), которые будут ограничивать конкуренцию и извлекать монопольную ренту из существующего статус-кво.

Однако сам принцип естественности в отношении процесса развития кластеров представляется сомнительным.

Анализ истории формирования любого кластера (как и хозяйственной агломерации) не позволяет говорить о чисто естественном или искусственном процессе.

Формирование кластера – это сочетание эволюционного (инерции) и целенаправленного преобразующего действия⁶.

Если говорить о целенаправленном действии, заметим, что под ним редко когда подразумевается реализация одного плана. Формирование кластера – это достаточно длительный процесс*, предполагающий значительные усилия со стороны многих субъектов.

В этой связи, важным представляется не вопрос принципиального участия или не участия государства (и даже не масштаб такого участия), а те сферы, в которых государство целесообразно проявлять свою активность, и используемые инструменты управления.

Место государства в процессе активизации и развития кластеров заключается в том, что государство выступает как одна из трех равноправных сторон, каждая из которых осуществляет свои специфические функции.

Такой подход в зарубежной литературе называют концепцией “тройной спирали” (*Triple Helix*).

Смысл данного подхода в том, что инновационное развитие наиболее эффективно может быть обеспечено за счет совместной деятельности государства, бизнеса и научного сообщества.

На практике отношения при создании или использовании инноваций часто носят характер “двойной спирали”:

- государство – наука;
- бизнес – наука;
- государство – бизнес.

Интенсификация и усложнение инновационных процессов в обществе привели к тому, что двусторонние отношения теряют свою эффективность.

“Модель «тройной спирали», – пишут И.Дежина и В.Киселева, – организована в соответствии с принципами пересечения трех множеств отношений. В данной модели каждый из институтов обеспечивает систему производства знаний за счет создания гибридных институциональных форм, снижающих неопределенность”⁷.

В нашей стране устойчиво функционирует иерархическая система двусторонних отношений, когда наука и бизнес по отдельности ориентируются на государственную помощь, не взаимодействуя друг с другом. В этой связи одной из существенных проблем, затрудняющих формирование инновационной экономики в России, является слабость трехсторонних связей между основными субъектами инновационного процесса.

Роль государства в развитии кластера заключается в активном посредничестве и, как следствие, устранении ряда провалов рынка.

Провалы рынка понимаются не в онтологическом плане (традиция А.Пигу), а как последствия существования транзакционных издержек, нечеткой спецификации прав собственности и наличия эффекта богатства. В идеальных условиях (экономика Робинзона Крузо), которые характеризуются отсутствием вышеперечисленных условий, субъекты рынка в процессе переговоров

* Знаменитая Силиконовая Долина с США начала формироваться с конца 40-х годов XX в.

достигли бы оптимального (с точки зрения распределения ресурсов в обществе) состояния⁸. Первоначально в качестве факторов, препятствующих автоматическому достижению оптимальной структуры производства выделялись транзакционные издержки и нечеткая спецификация прав собственности. В дальнейшем была доказана аналогичная роль эффекта богатства⁹.

Как известно, провалы рынка связаны с несовпадением частных и общественных издержек и выгод.

По отношению к кластеру, можно говорить о слабой связанности (*networking failures*) субъектов кластера. Индивидуальные субъекты, взаимодействуя в кластере, создают положительные внешние экстерналии для других субъектов кластера. Однако в силу того, что данные положительные экстерналии не приносят им непосредственную выгоду (или эта выгода не осознается ими), то они “недопроизводят” связей с другими локализованными субъектами⁶.

Одной из причин слабой связанности являются высокие транзакционные издержки (то есть издержки взаимодействия).

Транзакционные издержки возникают из-за того, что человек не может быть абсолютно рационален (он не всеведущ, как это имплицитно заложено в идеальных построениях экономики).

Информация изначально распределяется неравномерно (так, работник лучше знает свои способности и свою мотивацию, чем работодатель, а продавец, как правило, лучше осведомлен о качестве товара, чем покупатель и т.д.).

Вследствие такой информационной асимметрии фирмы в кластере упускают множество возможностей по взаимовыгодному сотрудничеству. Стремясь к рациональности, хозяйствующий субъект использует и анализирует информацию. Это связано с издержками, которые (быть может лишь субъек-

тивно) могут превышать предполагаемые выгоды от сотрудничества.

Поэтому государство, исполняя роль посредника, помогает уменьшить информационную асимметрию (и снизить транзакционные издержки) за счет формирования площадок для взаимодействия, выступая в некоторых случаях гарантом исполнения обязательств, принимая на себя часть рисков, участвуя непосредственно в проектах, формулируя и уточняя правила игры и пр. Данные мероприятия позволяют организациям кластера (как коммерческим, так и некоммерческим) интенсифицировать взаимодействия друг с другом и более полно использовать потенциал положительных экстерналий.

Роль государственных органов в активизации и развитии кластера, особенно местных (региональных), является решающей.

В формировании автомобильного кластера в Гуанчжоу действия градоначальника, которого называют автомобильным мэром, признаются ключевыми в выборе японскими компаниями места своего расположения. Мэр лично проводил масштабную рекламную кампанию провинции Гуандун среди японских инвесторов в Токио.

Можно указать также на г. Остин (шт. Техас), власти которого приняли решение переориентировать специализацию города на высокие технологии. В 1983 г. Остин принял новый курс, согласно которому стал позиционировать себя как пространство исследований и технологий. Решающим событием в развитии города стала победа в выборах, организованных корпорацией МСС для выбора своего местоположения. Помимо Остина были рассмотрены заявки 57 городов в 27 штатах.

Главным фактором победы Остина является тесное взаимодействие между бизнесом, государственными органами и университетом Техаса. В 2004 г. Остин был признан вторым среди самых высокотехнологичных регионов мира.

При этом роль государства, видимо, должна быть особенно велика в странах второго и третьего эшелонов развития капитализма, в которых государ-

ство традиционно является главным источником изменений. Но это совсем не означает вытеснение частной активности или ограничения конкуренции.

Примечания

- ¹ *Гнедовский М.* Творческие индустрии: политический вызов для России // Отечественные записки. 2005. № 4(24).
- ² *Портер М.* Конкуренция. Пер. с англ. М.: Издательский дом “Вильямс”, 2005, С. 318.
- ³ *Ketels C.* The development of the cluster concept – present experiences and further developments. 2003 // <http://www.isc.hbs.edu/econ-clusters.htm>. P. 4.
- ⁴ *Solvell O., Lindqvist G., Ketels C.* The Cluster Initiative Greenbook. 2003. www.cluster-research.org/greenbook.htm, P.11.
- ⁵ *Куценко Е.С.* Кластеры в экономике: практика выявления. Обобщение зарубежного опыта // Обозреватель – Observer. 2009. № 10.
- ⁶ *Solvell O.* Clusters – Balancing Evolutionary and Constructive Forces. 2009 // <http://www.cluster-research.org/redbook.htm>. P.63, 70.
- ⁷ *Дежина И., Киселева В.* “Тройная спираль” в инновационной системе России. 2007 // <http://institutions.com/innovations/265-q-q-.html>
- ⁸ *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М.: Дело ЛТД при участии издательства Gatallaxy, 1993. С. 87–141.
- ⁹ *Скоробогатов А.С.* Институциональная экономика. Курс лекций. СПб.: ГУ–ВШЭ, 2006. С. 83–93 // <http://ie.boom.ru/skorobogatov/skorobogatov.htm>.

**Подписка на 2010 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге “Газеты и журналы”
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**