

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

При оценке эффективности кластерной политики реализации инвестиционных проектов ГЧП необходимо не только найти способ отслеживания влияния кластеров (через принципы «оптимальное соотношение цены и качества» и рентабельности), но и принять более широкую цель: выработка более четкого представления о процессах, посредством которых можно стимулировать развитие кластеров. Задача оценки состоит не просто в определении эффективности тех или иных программ и мероприятий, а в установлении значимости кластерного подхода. Поэтому в настоящей статье далее дается обзор существующих способов оценки кластерной политики, а также перечислены методологические и концептуальные проблемы, связанные с применением кластерного подхода.

Движение к развитой экономике предполагает усиление конкуренции. Существует большое количество различных теорий формирования и развития конкурентоспособности. Но, как показывает практика развития наиболее успешных фирм и преуспевающих экономических систем, наиболее эффективной теорией экономического роста является теория кластерного механизма. В ее основе находится понятие «кластер» — сосредоточение наиболее эффективных и взаимосвязанных видов экономической деятельности, т.е. совокупность взаимосвязанных групп успешно конкурирующих фирм, которые обеспечивают конкурентные позиции на отраслевом, национальном и мировом рынках.

Основоположником теории кластерного развития является М. Портер, работы которого посвящены проблемам взаимосвязи конкуренции и кластерной модели в экономике. Он обратил внимание на то, что наиболее конкурентоспособные в международных масштабах фирмы одной отрасли обычно не бессистемно разбросаны по разным развитым государствам, а имеют свойство концентрироваться в одной и той же стране, а порой даже в одном и том же регионе. И это не случайно. Достигая конкурентоспособности на мировом рынке, одна или несколько фирм распространяют свое влияние на ближайшее окружение: поставщиков, потребителей и конкурентов. В свою очередь успехи окружения оказывают положительное влияние на дальнейший рост конкурентоспособности данной фирмы. В результате формируется кластер — сообщество фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга [1].

По определению М. Портера: «кластер, или промышленная группа — это группа географически соседствующих взаимосвязанных фирм и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга» [2]. В той же теории М. Портера говорится, что географические масштабы кластера могут варьировать от одного города или штата до страны либо даже ряда соседствующих стран. Кластеры принимают различные формы в зависимости от своей глубины и сложности, но в большинстве случаев включают фирмы готового продукта или сервисные фирмы, поставщиков специализированных факторов производства, компонентов, машин, а также сервисных услуг, финансовые институты, фирмы в сопутствующих отраслях. Кроме того, кластеры включают фирмы, работающие в низовых отраслях (т.е. с каналами сбыта или потребителями), производителей побочных продуктов, специализированных провайдеров инфраструктуры, правительственные и другие организации, обеспечивающие обучение, образование, поступление информации, проведение исследований и предоставляющие техническую поддержку (университеты, структуры для повышения квалификации), а также агент-

ства, устанавливающие стандарты. Правительственные агенты, оказывающие существенное влияние на кластер, могут рассматриваться как его часть. И, наконец, многие кластеры включают торговые ассоциации и другие совместные структуры частного сектора, поддерживающие членов кластера.

Для экономики кластеры играют роль точек роста. Когда один или несколько экономических субъектов достигают конкурентоспособности на рынке, они распространяют свое влияние на ближайшее окружение: поставщиков, потребителей, конкурентов. В свою очередь, успехи окружения оказывают положительное влияние на дальнейший рост конкурентоспособности данного экономического субъекта.

На сегодняшний день кластерный подход является наиболее эффективной формой организации производства, гарантирующей разносторонний социально-экономический эффект. Помимо создания производств, он предполагает формирование всей необходимой промышленной и социальной инфраструктуры в районах размещения кластеров, осуществление НИОКР и внедрение их результатов на производствах кластера.

Кластерный подход позволяет более полно использовать сырьевой, кадровый и трудовой потенциалы, обеспечивает выход на новые рынки, стимулирует увеличение количества малых и средних предприятий. Кроме того, такая модель производства, как кластер, дает возможность снизить издержки за счет ряда системных преимуществ, к которым можно отнести, в первую очередь, совместное использование объектов инфраструктуры, услуг, складских площадей, кадровых ресурсов и оптимальных логистических схем; комплексное планирование сырьевых ресурсов и сбыта готовой продукции; эффективное получение, накопление и использование знаний [3].

Отличительной особенностью кластерной модели развития является эффект синергии между участниками кластера. Кластер представляет собой структуру, в которой производственные фирмы и коммерческие фирмы могут плодотворно взаимодействовать с научными и образовательными учреждениями, а также с региональными и муниципальными органами власти.

В рамках кластера делается акцент на повышении конкурентоспособности не только отдельных фирм, но и всей производственной цепочки, включая поставщиков, смежников, исследовательские и образовательные организации. Поэтому государственное участие в создании кластера способствует рационализации производственно-рыночных процессов.

Таким образом, объединение усилий предпринимателей, органов управления, субъектов инвестиционной и инновационной деятельности, а также мер государственной поддержки в рамках кластеров дает значительные преимущества в конкурентной борьбе, значительно повышает эффективность социально-экономической политики.

Существуют две модели кластерной политики: англо-саксонская, предложенная М. Портером (основана на самоорганизации экономических агентов; роль государства сводится к устранению барьеров на пути их развития и не предполагает прямого государственного вмешательства), и континентальная (активное участие государства в выделении кластеров, финансировании программ их развития и т.п.).

Кластерный подход вносит значительные преимущества в сам процесс разработки политики, и его ценность можно рассматривать с трех позиций [4]. Во-первых, кластерный подход позволяет более эффективно сфокусировать политику. При этом не возникает угроза усиления секторно-ориентированной (отраслевой) политики.

Во-вторых, кластерный подход полезен для интеграции политики. На уровне проектов кластерный подход поддерживает концентрацию различных мероприятий

вокруг одной приоритетной промышленности. Мероприятия и проекты также могут интегрироваться на уровне отдельных кластерных программ.

В-третьих, кластерный подход является эффективным источником политической информации. При использовании кластерного подхода может быть собрана более детальная и полезная информация о секторах экономики. Благодаря активному вовлечению частного сектора, актуальная информация о состоянии кластера и оценка его потребностей может быть эффективно использована при разработке политики.

Чтобы в наибольшей степени способствовать повышению эффективности экономической политики, оценка результативности должна выполнять несколько функций, начиная от традиционной функции учета, с помощью которой выявляется, насколько данная политика способствует достижению тех или иных экономических целей, и заканчивая политическими функциями, четкое определение которых затруднено.

Основные проблемы, связанные с оценкой результативности экономической политики, основанной на изменениях в коллективном и системном поведении, можно обозначить следующим образом [1]:

- 1) выявление кластеров, с помощью которых необходимо оценивать воздействие политики;
- 2) определение поведения, которое следует измерять внутри каждого кластера;
- 3) связывание изменений в поведении кластера (в частности, образовании сети) с изменениями в результатах работы участников кластера и всего кластера в целом;
- 4) установление того, что изменения в работе кластера, вызванные данной политикой, оказали положительное влияние на кластер и территориальную экономику в целом;
- 5) формирование стандартизированной основы для сравнения деятельности высокодифференцированных кластеров и принятия решения о рентабельности той или иной формы поддержки (что является ключевым решением в тех случаях, когда кластерная политика включает в себя поддержку сразу нескольких кластеров).

Эти проблемы представляют собой последовательность, которая соответствует этапам проведения оценки и «продуктам», возникающим на каждом из этапов (табл. 1) [5].

Таблица 1

Проблемы оценки кластерной политики

Этап политики	Проблема этапа	
Цели политики	Определение кластеров	
Продукты политики	Измерение деятельности кластеров по образованию сети	
Результаты политики (микро)	Влияние сетевых образований на деятельность отдельной фирмы	
Результаты политики (макро)	Влияние работы кластера на экономическое развитие региона	Сопоставление результатов работы различных кластеров

Множество задач оценки результативности экономической политики можно разделить на две крупные категории — промежуточная и итоговая оценка.

К формирующей (промежуточной) оценке относятся оценка исходных данных, фактических действий и продуктов политики. К суммирующей (итоговой) оценке относятся оценка результаты проведения политики и влияние политики.

Формирующая (или промежуточная) оценка связана с эффективностью организации политики, с анализом того, как с помощью этой политики исходные данные преобразуются в фактические действия и продукты этих действий в рамках целевых объектов, заданных разработчиками политики. Этот аспект оценки нацелен на механиз-

мы, обеспечивающие осуществление политики. Выводы, полученные с помощью промежуточной оценки, необходимы, прежде всего, для улучшения административной сферы проведения политики.

Суммирующая (итоговая) оценка направлена на эффективность действий в рамках политики, на измерение того, насколько важным оказалось ее влияние на целевые группы (через непосредственные результаты) и на экономику в целом (через ее влияние). Результат такой оценки в большей степени позволяет судить о фундаментальных целях и методах проведенной политики, чем об организации ее проведения, и, в результате, может привести к пересмотру программ или мероприятий, а в некоторых случаях, и к их замене на какой-либо более эффективный подход.

С точки зрения оценки виды кластерной политики имеют некоторую общность. Во-первых, для этих видов политики характерна одновременная поддержка множества кластеров (или множества проектов). Например, согласно программе Центров Экспертизы, в Финляндии в центре внимания государственной поддержки находятся 28 отдельных областей, образующих кластеры, в Шотландии и других регионах Британии целевыми областями поддержки являются 7 кластеров, а в Баскском регионе Испании государство осуществляет поддержку не более 10 кластерообразующих областей. При оценке такой политики необходимо принимать во внимание необходимость одновременного проведения нескольких программ поддержки [4].

Во-вторых, многие виды кластерной политики представляют собой сочетание различных мероприятий в рамках одной программы, что отчасти напоминает программы Структурных Фондов ЕС (и другие инициативы по территориальному развитию). Например, мероприятия по поддержке кластеров в Северной Рейн-Вестфалии включают поддержку высокоспециализированных центров подготовки кадров, финансовую поддержку проектов RTD (исследования и технологические разработки), стимулирование иностранных инвестиций, помощь в создании новых фирм, образовании фирм на базе исследовательских учреждений и проведении экспортного маркетинга. В результате этого, лишь немногие кластерные программы развития используют один и тот же комплекс мероприятий, что делает процесс оценки этих мероприятий весьма специфичным.

Наконец, кластерный подход сосредоточен в основном на поддержке инновационной способности локальных групп и фирм. Инновационная политика влечет за собой несколько проблем при оценке. Например, при оценке политики необходимо обнаружить не только «провалы рынка», которые эта политика призвана скомпенсировать, но и «системные провалы», которые мешают инновационной деятельности определенных отраслевых групп. Иными словами, политика должна быть нацелена не на восполнение отсутствующих четко определенных ресурсов или рынков, а во многих случаях на способы, с помощью которых эти ресурсы взаимосвязаны. Наряду с этим, достаточно непросто измерять прогресс в проведении научно-технических разработок, связанный с той или иной политикой. В действительности многие традиционные индикаторы успеха/неудачи политики стимулирования экономического развития могут быть неподходящими для инновационного процесса, в котором «неудача» проекта может оказаться критичной для будущего инновационного развития. Кроме того, не вполне ясно, в течение какого периода времени следует оценивать инновации, учитывая динамический характер и непредсказуемость связей между изменениями в инновационной системе и «продуктами» в смысле перехода к полезным новым продуктам и процессам.

В целом, оценка считается неотъемлемой частью проведения кластерной политики, и не в последнюю очередь потому, что многие такие программы являются «пилотными

мероприятиями», и их оценка необходима для определения не только того, какие способы стимулирования развития кластеров являются наилучшими, но и того, следует ли применять кластерный подход вообще в экономической политике.

Существуют два основных ограничения при применении оценки территориально-го развития к кластерной политике:

1) в то время как оценка территориального развития тяготеет к априорному допущению (а не к исследованию) связей между «продуктами» и «результатами», эта связь является чрезвычайно важной для любого анализа кластерной политики. Первоочередным результатом кластерного подхода является создание или улучшение взаимоотношений сетевого типа. Кратко основная цель кластерной политики может быть определена как максимизация выгоды, которую участники кластера могут получить благодаря возможностям сетевого объединения. Поэтому центральным вопросом при этом, и соответственно, главной задачей оценки является то, как сетевые процессы влияют на работу предприятий (т.е. рассматривается связь между «продуктом» политики и результатами работы бенефициаров).

2) существующие подходы к оценке имеют лишь ограниченные возможности по установлению связей между экономическими агентами и влиянием кластерной политики на развитие территории. Такая связь, возможно, важна в еще большей степени в случае кластерного развития, так как такой подход неявно подразумевает поддержку некоторых ключевых точек роста региональной экономики, развитие которых улучшит перспективы развития всей территории. Это имеет двойное значение для проведения оценки. Во-первых, необходимо переключить внимание с анализа отдельных бенефициаров на весь кластер в целом. Неважно, насколько тонко определяется влияние политики на отдельных субъектов в рамках традиционных методов оценки, так как все эти методы упускают из рассмотрения важнейший аспект развития кластеров, состоящий в том, что конкурентные преимущества в них формируются совместно, или коллективно. Во-вторых, следует обращать больше внимания на оценки, в которых есть возможность связать изменения в деятельности кластера с изменениями в экономике.

В существующих методиках оценки обычно либо затушевываются эмпирические связи между прямыми изменениями в работе бенефициаров и более широкими изменениями в экономике, либо используются примерные оценочные значения размеров эффектов перелива посредством мультиплицированных переменных типа доход/занятость. Однако изменения в развитии кластера подразумевают, что условия, в которых происходят эффекты перелива и эффект мультипликатора, будут видоизменяться, причем зачастую в течение гораздо более длительного периода времени, чем период, обычно включаемый в оценку экономической политики.

Основные проблемы, связанные с оценкой результативности экономической политики, основанной на изменениях в коллективном и системном поведении, можно обозначить следующим образом:

- выявление кластеров, для которых необходимо оценивать воздействие политики;
- определение поведения, которое следует измерять внутри каждого кластера;
- связывание изменений в поведении кластера (в частности, образовании сети) с изменениями в результатах работы участников кластера и всего кластера в целом;
- установление того, что изменения в работе кластера, вызванные данной политикой, оказали положительное влияние на кластер и территориальную экономику в целом;
- формирование стандартизированной основы для сравнения деятельности высокодифференцированных кластеров и принятия решения о рентабельности той или иной

формы поддержки (что является ключевым решением в тех случаях, когда кластерная политика включает в себя поддержку сразу нескольких кластеров).

Определение целей политики и единицы измерения для проведения оценки кластерной политики представляет собой более сложную проблему, чем другие формы оценки экономического развития. Сущность кластеров такова, что их нельзя выявить моментально. Так как кластеры не соответствуют существующим отраслевым или статистическим классификациям, которые применяются в других видах оценки результативности политики, существует необходимость определить, что является границами кластера, которые следует учитывать при оценке.

Вторая ключевая методологическая проблема состоит в определении того, какие типы поведения следует учитывать при оценке каждого кластера (или что может быть названо «продуктом» кластерной политики). Развитие кластеров не может быть оценено только по изменениям в количестве рабочих мест и доходах. Эти характеристики должны быть дополнены показателями, оценивающими изменения в поведении фирм. В частности, если кластеры были определены на основании связей между участниками кластера, в системе оценки должна быть возможность учитывать изменения в связях между основными участниками кластера, т.е. возникновение сетевых образований. В табл. 2 показаны некоторые варианты определения и анализа сетеобразующего поведения, которое имеет отношение к развитию кластера.

Таблица 2

Оценка процесса создания сети в рамках кластера

Аспект образования сети	Способ измерения
Субъекты сети	Общность (значимость) агентов
	Принадлежность агентов к кластеру
	Количество агентов
Связи в сети	Количество связей
	Частота связей
	Качество связей

Необходимо разрабатывать особые методы оценки для каждого вида конкурентных преимуществ, будь то (назовем три основных источника преимуществ) особый уровень квалификации, технологическая инфраструктура, необходимая для инновационной способности кластера, или система бизнес-поддержки, позволяющая новым фирмам присоединиться к кластеру. Примеры различных вариантов оценки этих преимуществ приведены в табл. 3.

В системе оценки следует также дать решение проблемы определения того, какие именно эффекты будут измеряться для данного кластера. Во многих видах кластерной политики сделан упор на темпы роста, но этим не исчерпываются основные характеристики кластерного развития. Успешные кластеры являются не только конкурентоспособными (главным образом, хотя это и не обязательно, на международном уровне), но и устойчивыми. Устойчивость достаточно сложна для оценки в краткосрочном периоде, в течение которого и производится оценка экономической политики (хотя вопрос о том, насколько продолжительным будет действие тех или иных проектов, поддерживаемых в рамках политики, следует считать ключевым фактором при отборе проектов). Тем не менее изменения в конкурентоспособности — по крайней мере, для кластеров — в большей степени поддаются измерению (и, конечно, конкурентоспособные кластеры обычно устойчивы во времени).

Таблица 3

Примеры оценки конкурентных преимуществ в рамках кластера

Конкурентное преимущество	Способ измерения
Уровень квалификации персонала	Исследование уровня квалификации персонала в рамках кластера Учет потребности в навыках и умениях Исследование возможностей местных структур по удовлетворению потребностей в навыках и умениях
Технологическое развитие	Международная репутация специализированных исследований в рамках кластера Степень, в которой фирмы, входящие в кластер, могут проводить научные исследования Коммерциализация научных исследований в университетах
Система поддержки создания новых фирм	Исследования по измерению доступности венчурного капитала для образования новых фирм Исследование по оценке доступности (стоимости) производственных фондов Обзор институциональной поддержки (или поддержки в рамках экономической политики) кластерного развития и отношения к бизнесу

Такие конкурентоспособные кластеры обладают следующими признаками [5]:

- устойчивая (если не лидирующая) позиция на рынке (чаще всего мировом), так как конкурентоспособность кластера, безусловно, зависит как от его доли на внешних рынках, так и от роста этой доли;
- технологическое превосходство в отрасли и способность к инновациям, так как способность к проведению научно-технических разработок и умение обратить технологическое превосходство в успешно реализуемую продукцию характерно для всех успешных кластеров (даже для отраслей, находящихся в фазе зрелости или спада, где темпы технологических изменений ограничены);
- способность к самообновлению, так как кластеры должны осуществлять деятельность по самоподдержке и самоуправлению.

Разбиение на эти элементы упрощает процесс оценки конкурентоспособности кластера. Варианты оценки выделенных трех элементов показаны в табл. 3. Например, позиция на рынке может быть оценена с помощью развития экспорта, технологическое лидерство — посредством признания опыта, накопленного в рамках кластера, а способность кластера к самообновлению — через изменение состава кластера и его значимости для экономики региона.

Как и при оценке деятельности отдельных фирм, весьма вероятно, что исследователям будут доступны далеко не все данные, необходимые для всеобъемлющего изучения того, каким образом изменения в кластерообразующей деятельности привели к изменениям в важнейших компонентах кластера. С точки зрения разработчиков политики, важнее всего то, что появляется возможность установить, что рост кластера определенно связан с изменениями в образовании кластеров, вызванных экономической политикой. И в этом случае такие выводы можно получить лишь на протяжении длительного периода времени. Например, такой период времени потребуется, чтобы увидеть, приводит ли тот или иной аспект образования кластера, сформировавшийся под воздействием политики (к примеру, повышение коммерциализации научных исследований посредством программы формирования новых фирм), к изменениям в конкурентоспособности кластеров (скажем, является ли изменение доли вновь создаваемых фирм следствием поддержки формирования новых фирм). Следует подчеркнуть,

что важность оценки состоит не только в измерении прямого результата кластерной политики, но и в ее роли как катализатора глубинных экономических изменений

Таблица 4

Варианты оценки различных аспектов конкурентоспособности кластеров

Вид конкурентоспособности	Используемый показатель	Способ измерения
Позиция на рынке	Присутствие на мировом рынке. Развитие экспорта. Новые рынки для экспорта	Изменение доли кластера на мировом рынке. Рост объемов экспорта для кластера. Количество новых рынков, на которых присутствуют фирмы-участники кластера
Технологическое лидерство	Репутация. Разработка новых продуктов. Уровень квалификации специалистов	Опрос экспертов в данной области промышленности о значимости научно-исследовательских разработок этого кластера. Количество значимых новых продуктов. Исследование изменений в уровне квалификации в сравнении с другими кластерами
Способность к обновлению	Образование новых фирм. Включение иностранных фирм. Доля экономической активности	Изменения количества фирм в составе кластера. Объем (и качество) иностранных инвестиций в рамках кластера. Изменение доли кластера в валовом региональном продукте

Библиографический список

1. *Портер М., Кетелс К. и др.* Конкурентоспособность на распутье: направления развития российской экономики. Научный отчет, выполненный по заказу московского ЦСР, 2006.
2. *Портер М.* Конкуренция / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.
3. Кластер как эффективный инструмент социально-экономического развития. URL: www.center-ppo.ru/ru/materials/library/13-2
4. Анализ зарубежного опыта повышения отраслевой, региональной и национальной конкурентоспособности на основе развития кластеров. URL: <http://www.innosys.spb.ru/?id=1093>
5. *Ферова И.С.* Подходы к формированию и оценке эффективности экономических кластеров / инициативы XXI века, 2010. № 2.