
KÜMELENME POLİTİKALARI VE ÖNERİLER

CLUSTER POLICIES AND SOME RECOMMENDATIONS

Çağrı BACAĞ¹, Fadime ALTA²

1 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Uzman Yrd., cagri.bacak@sanayi.gov.tr

2 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Uzman Yrd.,
fadime.altas@sanayi.gov.tr

ÖZET

Kümelenme kavramı 1990'lı yıllarda Michael E. Porter tarafından popülerize edilmiş, ülkemizde ise imdilerde üzerinde durulmaya başlanmış bir kavramdır. Bu kavramın yaygınlaşması devletin mevcut piyasa başarısızlıklarının bertaraf edilmesine adına, mevcut ya da yeni geliştirilecek politik araçları ile kümelenme alanına müdahale etmesini zorunlu kılmıştır. Kümelenme birçok politika alanının kesim noktasında olan bir olgu olduğundan çeşitli politika yaklaşımları geliştirilmiştir. Bu politik yaklaşımlar kümelenme politikaları ile neyin hedeflendiğine (rekabetçiliğin artırılması vb.) göre değişiklik göstermektedir. Kümelenme politikalarının oluşturulması amacıyla dikkate alınması gereken diğer bir husus da "küme yaşam döngüsü"dür. Kümelenme politikasının geliştirilmesine ilişkin tutması adına Avrupa Birliği'nin ve Almanya'nın kümelenme politikaları genel olarak incelenecektir. Sonuç kısmında da küme yaşam döngüsüne göre politika önerileri yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kümelenme, Kümelenme Politikası, Piyasa Başarısızlıkları, Küme Yaşam Döngüsü, Rekabetçilik, Yenilikçilik

ABSTRACT

Cluster concept has been popularized by Michael E. Porter in the 1990s and nowadays it has been contemplated in Turkey. The extension of this concept is required to develop and design many tools in order to stave off market failures by the government. Due to the fact that clustering is at the core of numerous political areas different clustering policy approaches have been developed. These approaches vary in terms of what is targeted. Cluster life cycle is another important issue that should be taken into consideration throughout generating cluster policies. Cluster policies of European Union and Germany is looked into

In the name of shedding light of development of cluster policies. Finally, policy recommendations are provided according to cluster life cycle.

Key Words: Clustering, Cluster Policy, Market Failures, Cluster Life Cycle, Competitiveness, Innovation

1. GİRİŞ

Kümelenmenin yaygın bir kavram haline gelmesi ile birlikte ülkemizde de kümelenme politikasının geliştirilmesi yönünde çalışmalar başlanmıştır. Ulusal kümelenme politikasının geliştirilmesi projesi neticesinde ortaya çıkan Beyaz

Kitap'ta kümelenme politikasının vizyonu "Türkiye'deki kümelerin, yerel rekabet gücü ve yenilikçilik için iktisadi ve kurumsal i birlikleri ve bilgi a ları yoluyla, küresel ekonomik zorluklarla mücadeleye hazır ve yerel refahın kayna ı haline gelmesi" olarak belirlenmi tir (Beyaz Kitap, 2008: 14).

Kümelenme politikasının hedefleri KOB 'ler ve büyük i letmeler arasında a yapılarının tesis edilmesi, yenilikçi faaliyetleri hızlandırarak üretkenli i artıracak üniversite-sanayi i birli inin kurulması ve nihayet ulusal ve yerel rekabetçili in artırılması kümelenme politikasının hedefleri arasında yer almaktadır. Yukarıda ifade edilen vizyona ula mak için rekabet edebilirlik ve yenilikçilik kavramlarının kümelenme politikasında temel önceliklerden biri oldu unu vurgulamak gerekir (Beyaz Kitap, 2008: 15).

Dünya genelindeki kümelenme politikaları incelendi inde bu politikaların ülkelere, ihtiyaçlara ve olu turulma amacına göre de i iklik göstermektedir. Ülkemiz için bir kümelenme politikası geli tirilirken ba arı örneklerine ba ımlı kalmak yerine ihtiyaçların iyi analiz edilmesi ve ihtiyaçlara yanıt verecek bir politikanın geli tirilmesi oldukça önemlidir. Bu çalı manın amacı kümelenme politikası yakla ımlarını genel olarak incelemek ve bu incelemelerden yola çıkarak ülkemiz için verimli olabilecek bir politikanın geli tirilmesi için tavsiyelerde bulunmaktır.

2. P YASA BA ARISIZLIKLARI

Kümelenme politikası olu turulmasının mantı ı, kümelerin kendi kendilerine olu malarını ve geli melerini engelleyen bazı piyasa kusurlarının varlı ının kabulü üzerine kuruludur. Piyasaların hiçbir devlet müdahalesi olmadan etkin bir ekilde kaynak tahsisi yapaca ı, di er bir ifadeyle "görünmez el" tarafından düzenlenece i politika olu turma güdüsünü de i tirmemektedir (Smith, 2007: 293). Kümelenme sürecinde olu an bedavacılık (free rider), dı sallık ve asimetric enformasyon gibi piyasa ba arısızlıkları devletin müdahalesini gerekli kılmaktadır. Müdahale gerekçelerinden bir di erini küme içerisinde yer alan firmaların ki isel çıkarları ile küme çıkarları arasındaki uyu mazlık olu turmaktadır. Ayrıca küme giri imlerinin özel sektör eliyle yürütüldü ü kabulünden hareketle belirli bir mesafe kat edildikten sonra olu an faydalardan yararlanmak isteyen firma davranı ları da kümelenme sürecinin ba lamasını engellemektedir. Di er bir ifadeyle, firmalar küme giri imlerine giri imlerin kurduklarından belirli bir süre sonra katılma e ilimindedir.

Piyasa ba arısızlıklarının bir di er örne i ise devlet düzeyinde ortaya çıkan asimetric enformasyondur (Akerlof, 1970: 488-500). Her ne kadar geleneksel politikanın bir parçası olan firma ve sektör düzeyinde destekler terk edilmi olsa da bebek sanayilerin (infant industry) geçici olarak desteklenmesi bölgesel politika adı altında sürmektedir (Seyido lu, 2003: 124). Buna ek olarak özellikle KOB 'leri hedefleyen direkt Ar-Ge destekleri ve dolaylı vergi te vikleri halen verilmektedir. İhtiyaçları analiz etmeksizin alınan bu politika önlemleri verimsiz kalabilmektedir. Çünkü bu destekleri almak isteyenler davranı larını de i tirebilmekte ve destekler yanlı sektörlere ve aktörlere gidebilmektedir.

Özel sektör hakkında yeterli bilgiye ula amayan devlet, kaynakları yanlış alanlara tahsis edebilmektedir.

Kümelenme ba lamında yukarıda sayımı oldu umuz piyasa ba arısızlıkları göstermektedir ki “görünmez el” küme olu umlarını ve geli imlerini engelleyen hususları bertaraf edememi tir. Kümelenme sürecine müdahale mantı ı bu noktadan hareket etmektedir.

3. MÜDAHALE ALANLARI

Kümelenmeyi kullanarak pozitif dı sal ekonomiler yaratmak için gerekli mekanizmayı tesis eden kamu politikaları, üretkenli i ve yenilikçi büyümeyi te vik eden mahiyette olmalıdır (Dinler, 2008: 49). Kümelenme politikasının geleneksel sanayi politikalarından farklı oldu undan hareketle, ulusal rekabetçilikte önemli bir kavram olan üretkenli in artmasına hizmet etmeyen “sektör seçimi” veya “yapay rekabetçi bölgeler yaratma” politikalarının ba arılı olma ansı dü ük olabilmektedir. Bu bakımdan “bütün kümeler iyidir” sloganından hareketle bütün kümelerin desteklenmesine imkân veren bir politikanın olu turulması gereklidir (Porter, 2007: 5-6).

Kümelerin ya am döngülerine göre ihtiyaçları farklıla maktadır (Menzel ve Fornhal, 2007: 8-9). Örne in küme ya am döngüsünün ba langıç evresinde farkındalık ve bilinçlendirme faaliyetleri, geli me evresinde verimlili i artıracak faaliyetler, olgunluk a amasında ise yenilikçi i artıracak faaliyetler öncelik arz etmektedir. Kümelenme destek politikaları geli tirirken dikkat edilmesi gereken di er bir husus ise devletin mevcut olan destek modelleri ve kümelenmeler için geli tirilecek olan yeni destekler arasında uyumlulu un sa lanmasıdır.

Politik araçlar genellikle mali te vikler, proje bazlı destekler ve hizmet araçları olarak özetlenebilirken, kümelenmeye ili kin destek araçları a a ıdaki gibi sınıflandırılabilir (Beyaz Kitap, 2008: 30):

- Aktörlerin sürece katılımını hedefleyen araçlar (kümelenme dinamiklerini harekete geçiren ve özel sektör, üniversite, kamu arasında ileti mi sa layan kolayla tırıcılar, farkındalık yaratma etkinlikleri, a olu turma faaliyetleri gibi)

- Toplu hizmet ve i ba lantıları (örn. KOB i geli tirme deste i, tedarikçiler ve satın alanlar arasında aracılık ve komisyonculuk hizmetleri, kalite/teknik standartlar deste i, sertifikalandırma, ihracat a ları gibi) ve ilgili destekleyici kurulu lar (giri imcilere destek sa layanlar, teknoloji merkezleri, e itim kurumları)

- Ortak Ar-Ge ve ticarile me (ortak Ar-Ge projeleri, fikri mülkiyet haklarına yönelik destekler v.b)

Kümelenme politikasının etkin bir ekilde çalı ması için hazırlanan küme rekabet edebilirlik ve yenilikçilik programının olası müdahale alanları da a a ıda verilmi tir (Beyaz Kitap, 2008: 28):

- KOB 'ler arası a yapılarının olu turulması; co rafi yakınlı ma güvenilir sosyal a yapılarının kurulmasını kolayla tırmaktadır.

- KOB 'lerde nitelikli i gücünün istihdamı
- Üniversite-sanayi i birli inin sa lanması
- Bilginin yaygınla tırılması
- Yenilikçilik altyapısının güçlendirilmesi

Kümelenme politika hedefleri arasında ülkenin yenilikçilik kapasitesinin artırılması ve böylelikle ekonomik kalkınmanın ve i letmeler arası bilgi de i iminin hızlandırılması yer almaktadır. Müdahale alanlarının ulusal ve bölgesel düzeyde uygulanacak politikaların merkezinde yer alması önemli görülmektedir. Özellikle yerelde giri imcilik kültürünü geli tirecek politikaların kümelenme politikası ile bütünle tirilmesi müdahalelerin etkinli ini artırabilmektedir (Europäische Kommission, 2002: 45-46).

Kümelenme politikası ulusal düzeyde birçok politikanın e güdümünü gerekli kıldı ından, etkin bir uygulama için bir yöneti im programı ihtiyacı olmaktadır. Bu tip programın amacı, politikanın ulusal ve yerel düzeyde sorunsuz uygulanmasını sa lamaktır. Yöneti im programı içerisinde tanımlanan "farkındalık, bilinçlendirme, i dünyasının sahiplenmesi, kamu kurumları arasında i birli inin artırılması" gibi eylemler ortak bir platformun kurulmasını gerekli kılmaktadır (Beyaz Kitap, 2008: 47-48).

4. KÜMELENME POL T KASI YAKLA IMLARI

Kümelenme politikası geleneksel sanayi politikalarının oda ını de i tirmektedir. De i im, bireysel olarak bir firmanın veya özel bir sektörün desteklenmesinden firmaların ve kurumların i birli i faaliyetlerinin desteklenmesine do ru olmaktadır. Devletlerin ba arılı i letmeleri belirlemede eksiksiz bilgiye sahip olmadı ı gerçe i geleneksel sanayi politikalarına yöneltilen ele tirileri haklı çıkarmaktadır (Rodrik, 2008: 5-6).

Bölgesel uzmanla maya dayanan kümelenme modeline kar ılıklı ekonomik kalkınmanın uzmanla maya de il farklıla tırmaya dayandı ı da savunulmaktadır (Rodrik, 2004: 3). Bu teoriye göre, az geli mi ülkeler geli mi ve nitelikli ürün çe itlili ine sahip olmadıklarından geli mekte geri kalmaktadırlar. Bazı ampirik çalı malarda, kalkınmanın erken dönemlerinde ki i ba ına dü en milli gelir ile sektörel yo unla ma arasında negatif bir ili ki gözlemlenmi tir. Söz konusu negatif ili kinin varlı ı üretkenlik artı ının itici gücünün sadece uzmanla ma olmadı ına i aret etmektedir (Imbs ve Wacziarg, 2003: 63-80). Bu bakımdan üretkenli i artıracak bir kümelenme politikasının, en azından kalkınmanın erken dönemlerinde, ürün çe itlili ine de odaklanması olumlu sonuçlar verebilmektedir.

Kümelenme politikası; kümelerin verimlili i, rekabet edebilirli i, karlılı ı ve küme i letmelerinde istihdamı artırdı ı görü ü üzerine kuruludur. Kümelenmenin bu kadar çe itli kavramlarla sıkı bir ili ki içerisinde olması ve her kavramın farklı bir politika alanının içerisinde olması kümelenme politikasının

tek bir politik alanla sınırlı olmadığına kanıtıdır. Kümeler başlıca beş politika alanının kesim noktasında bulunmaktadır: bölgesel kalkınma politikaları, sanayi politikaları, bilim ve teknoloji politikaları, KOB gelişim politikaları ve dış ticaret politikaları. Değişik ihtiyaçları olan birbirlerine bağlı aktörlerden oluşan kümelerin gelişimi için birkaç kurumun bir araya gelmesi ve eşgüdüm içinde çalışması gerekmektedir (Beyaz Kitap, 2008: 32-37).

Kümelenme politikası temel olarak ortak hareket platformlarını destekleyen faaliyetlerin bir karışımıdır. Kümelenmeyi bir süreç olarak kabul edip rekabet edebilirliği artırmayı hedefleyen bir kümelenme politikasının temel özellikleri aşağıda özetlenmiştir (Ketels, 2009: 26):

- Koordinasyon problemlerinin ve dış salıqların üstesinden gelebilmek için oluşturulan ortak hareket platformlarına devlet desteği. Bu tip platformlar, küme katılımcıları arasında pozitif bağlantıları artıracağı gibi var olan yetkinliklerin geliştirilmesine de hizmet edecektir. Küme girişimleri bu tip platformların en başında yer almaktadır. Küme girişimleri kamu müdahalesi olmadan ortaya çıksa da özellikle Avrupa'da en azından kuruluş sürecinde devletin rolü önemli görülmektedir (Ketels, 2009: 26).

- Bölgesel kümelerde işbirliği platformunun olup olmadığına bakmaksızın yenilikçilik veya doğrudan yabancı sermaye çekme gibi spesifik politikalara devlet desteği. Bu tip destekler kümedeki firmaların yaptığı yatırımları ya da taahhütleri garanti altına almaktadır. Küme girişimlerinin farklı ihtiyaçları olacağı göz önünde bulundurularak bu ihtiyaçları karşılayacak spesifik küme destek programlarının fonksiyonel programlar dahilinde uygulanmasının daha etkin sonuçlar vermesi beklenmektedir (Ketels, 2009: 27).

Farklı önceliklere sahip kümelenme politikaları bu iki hususu birleştiren niteliktedir. Örneğin; Alman Spitzencluster ve Fransa Pole de Competitive programları her iki hususu da kapsayan destek mekanizmaları ihtiva etmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan The US WIRED programı ise daha çok işgücü geliştirme programlarına odaklanmıştır (Ketels, 2009: 27).

Kümelenme politikasında temel olarak iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Birinci yaklaşım, yerel rekabetçiliğin merkezinde görmekte ve kümelenmenin etkileri başlıca rekabetçiliğin doğal olarak arttığını öne sürmektedir (Enright, 1998: 9). Yerel rekabetçiliğin temel amacı şirketlerin tevikler yoluyla belirli bir bölgeye yerleştirilmesidir. Bu çerçevede ekonomik politika bakımından devlet müdahalesi erken dönemde olmalıdır. Ancak küme oluşumunun erken döneminde verilen büyük ölçekli yardımlar pazar hakkında tam ve detaylı bilgi gerektirdiğinden başlıca risksiz olma riski yüksektir. Bunun yanında şirketlerin kuruluş yerini de değiştirme yaklaşımı kümelenme çabalarının yönlendirilmesinde optimum noktadan uzaklaşmasına neden olabilmektedir (Ketels, 2009: 23).

İkinci yaklaşımın odağında ise rekabetçilik vardır. Bu yaklaşım göre kümelenmeyi tetikleyen unsur rekabetçiliğin artmasıdır. Rekabet edebilirlik

artarken, yı ınla ma do al olarak artmaktadır, çünkü kümeler pazara yeni girenler için çekim merkezi de olabilmektedirler. Rekabetçilik yakla ımının temel amacı, kümelerin politikaların tasarlanması ve uygulanması için bir süreç aracı kullanılmasıdır (Ketels, 2009: 24). Bu sayede mevcut kümeler yenilikçilik ve giri imcilik politikaları ve bölgesel politikalar ile hedeflenmektedir. Bu araçlar, bir yı ın içerisinde i birli i için platformlar olu turan ve spesifik olarak i birli ini destekleyen faaliyetlerin tamamlayıcısı olarak i lev görmektedirler (Porter, 1998: 84).

Bununla birlikte, asıl odak noktasının kalkınmanın erken dönemlerini çöktan tamamlamı olan yı ınlar olması önem kazanmaktadır. Bu, ekonomik ba arı için temel artların bu bölgelerde zaten mevcut oldu unu göstermektedir. Aktif i birli i bu bölgelerde hâlihazırda mevcut olan güçlü yönlerin kullanımı için katalizör görevi görebilmektedir. Bu bakımdan politika müdahalesinin odak noktası, yeni fonların ölçülü bir ekilde kullanılması suretiyle mevcut kaynakların küme giri imlerine kanalize edilmesi ve i birli ine zemin hazırlanmasıdır. Bu noktada piyasa dengesini bozma potansiyeli ta ıyan büyük ölçekli yeni fonlara gerek duyulmamaktadır (Ketels, 2009: 30-31).

Kümelenme politikaları konusunda çe itli yakla ımlar mevcuttur. Bu yakla ımlar a) yaratıcı yakla ım (creationist approach) b) dar yakla ım (narrow approach) c) yukarıdan a a ıya yakla ım (top-down approach) d) evrimci yakla ım (evolutionary approach) e) a yakla ımı (network approach) eklindedir (Borras ve Tsagdis, 2008: 16-19).

a) Yaratıcı Yakla ım (Creationist Approach): Yeni kümelerin yaratılması veya kurulmasına dayalıdır. Ancak birçok kaynak, kümeyi bir olgu olarak kabul etmekte ve küme dinamikleriyle ilgili problemleri vurgulayan kümelenme sürecinin ba langıcı olarak kabul etmektedir. (OECD, 2005: 217)

b) Dar Yakla ım (Narrow Approach): Dar yakla ım yalnızca kamu otoritelerinin uygulama kaynakları ile ilgilidir. Bu yakla ımı “Cluster Policies Whitebook” çe itli aktörlerin yer aldı ı “küme giri imleri” ve kamu otoriteleri tarafından gerçekleştirilen “küme politikası” ayırımı olarak görmektedir (Andersson ve di erleri, 2004: 52). Bu yakla ım yararlı olmakla birlikte kamu müdahalesini daraltmakta ve kümelenmeyi dolaylı olarak etkileyecek politikaları (e itim, ara tırma, rekabet) göz ardı etmektedir. Küme politikasının dar tanımlanması nedeniyle kamu müdahaleleri yalnızca küme düzeyinde kalmaktadır. Ayrıca bu yakla ım ortak hareketin yol açabilece i karma alara çözüm üretmemekte ve özel ve kamu sektörü müdahaleleri arasındaki sınırları bulanıkla tırmaktadır (Borras ve Tsagdis, 2008: 16-19).

Geli mi ülkelerde devletin kümelenme politikasındaki rolü do rudan müdahalelerden dolayı te vik yapısına do ru kaymaktadır (Ketels ve di erleri, 2006: 33). Kümelenme sürecinde kamu müdahalesinin temel mantı ı sistem kusurlarından kaynaklanan problemlerin küme aktörleri arasındaki ili kilere müdahale ile çözümlenmesidir.

Kümelenme politikası, a yapılarının olu umlarını desteklemek ve te vik etmek, a yapılarının farklı aktörleri arasındaki ili kileri güçlendirmek ve bu aktörlerin eylemlerinde katma de eri artırmak gibi faktörleri hedefleyen bir dizi politika faaliyetlerinden olu maktadır (UNIDO, 2004: 12). Bu yakla ım küme politikası araçlarını daha geni ölçüde tanımlamaya olanak sa lamaktadır.

• Küme politikaları tasarlanırken 4 model üzerinde durulmaktadır (Borras ve Tsagdis, 2008: 18):

• Ulusal üstünlük modeli (national advantage model): Belirli sektörlere veya de er zincirlerine odaklanma,

• KOB a yapısı modeli (the SME networking model),

• Bölgesel küme geli tirme modeli (regional cluster development model): Belirli bölgeleri ya da küme bölgesel dinamiklerine odaklanma

• Ara tırma-sanayi ili kileri modeli

c)Yukarıdan A a ıya Kümelenme Yakla ımı (Top-down Approach):

Yerel payda ların ihtiyaçlarını dikkate almaksızın kümelerin geli tirilmesi için merkezi düzeyde belirlenen küme destek politikalarıdır. Ulusal düzeyde yakla ım, kümelenmelere kar ı farklı yapılar sunsa da küme düzeyinde firmalar ve kurumlar arasındaki yerel dinamikleri ortaya çıkarmada ve etkile imin yerel boyutlarını de erlendirmede yetersiz kalabilmektedir (Borras ve Tsagdis, 2008: 18-19)

d) Evrimci Yakla ım (Evolutionary Approach): Bölgesel yenilikçilik sistemlerini ve politikasını takip eden bu yakla ım, bölgedeki kamu-özel sektör etkile imi üzerinde durmaktadır. Politika yapıcılar bölgedeki bilgi tabanının, temel yetkinliklerin ve ö renme kabiliyetlerin geli tirilmesi için politika üretmektedirler (Borras ve Tsagdis, 2008: 18-19). Her ne kadar radikal yenilikler bilimsel ortamlarda ortaya çıksa da, sistem yenilikleri kurumsal birlikteli in sonucunda da olu abilmektedir. Bundan dolayı kümelenme politikası, küme dinamiklerinin yönüne ekil veren karma ık endüstriyel ve kurumsal a ların içerisinde yer almaktadır.

e) A Yakla ımı (Network approach): Bu yakla ım geleneksel olarak kumanda-kontrol düzenleme yapısından farklı olarak bölgedeki kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki yakın ili kiye odaklanmaktadır (Borras ve Tsagdis, 2008: 18-19). Kümelenme politikasında ba arılı sonuçların nedenlerini ortaya koyabilmek için kamu-özel sektör ortaklı ı önemli görülmektedir.

Her ne kadar bu yakla ımlar mükemmel olarak nitelendirilemese de kümelenme politikasının olu turulmasında ba langıç noktası olu turabilmektedir. Politika belirleme a masında politika amaç ve araçlarının iyi ifade edilmesi gerekmektedir (Borras ve Tsagdis, 2008: 21). Kümelenme politikasının amacının yalnızca kamu otoritelerince belirlenmemesi, kamu-özel sektör i birli i ile olu turulması önemlidir. Kümelenme politikası araçlarının da küme yeteneklerinin ve uyum kabiliyetlerinin artırılması için do rudan ve dolaylı giri imler dizisi olarak öngörülmesi gerekmektedir (Ketels, 2009: 31). Ekonomik

büyüme ve rekabet edebilirli in karma ık boyutları kümelenme politikasını e itim, ara tırma, risk sermayesi, altyapı geli tirme, yenilikçilik gibi politika alanlarıyla kesi tirmektedir. Kümelenme politikası araçları, zorunlu düzenlemenin ve ekonomik kaynak tahsisinin geleneksel araçları ile sınırlandırılmamaktadır (Ketels, 2009: 31).

5. AVRUPA B RL VE KÜMELENME

Avrupa Birli i Asya'dan ve Amerika'dan gelen rekabete kar ı koyabilmek amacıyla kümelere ve kümelenme politikasına ayrı bir önem vermektedir (DG Enterprise and Industry Report, 2007: 7). Kümelenmelerin kendili inden ba laması seçene ine kar ıt olarak geli imlerinin devlet tarafından desteklenmesi Avrupa Birli i'nde genel kabul görmektedir. Bu bakımdan 31 Avrupa ülkesinden 26'sı kümelerin geli imini hızlandırmak amacıyla ulusal küme destek programları uygulamaktadır. (Europe Innova Cluster Mapping Project, 2008). Yenilikçilik amacı AB'nin Lizbon Gündemi'nde de önemle vurgulanmaktadır. Rekabetçilik ve yenilikçili in yerel boyutları oldu u bunun yanı sıra, kümelerdeki mevcut ortamın bilginin yaratılmasını ve kullanımını kolayla tırdı ı da kabul edilmektedir.

Bu çerçevede 2008 yılının sonunda Avrupa Komisyonu, "Avrupa Birli i'nde Birinci Sınıf Kümelere Do ru" (Towards World-Class Clusters in the EU) dokümanını hazırlamı tır. Bu dokümanda uzun vadeli hedefler arasında; bölgesel ve ulusal düzeyde kümelenme politikasının geli tirilmesi, kümeler arasında uluslar üstü i birli inin te vik edilmesi, küme organizasyonlarının mükemmelle tirilmesi çalı malarının gerçekleştirilmesi gibi hedefler yer almaktadır. Bu çerçevede Avrupa düzeyinde kümelenme politikasını etkin kılan yapılar a ıdaki gibi özetlenebilir: (BMWİ, 2010: 20)

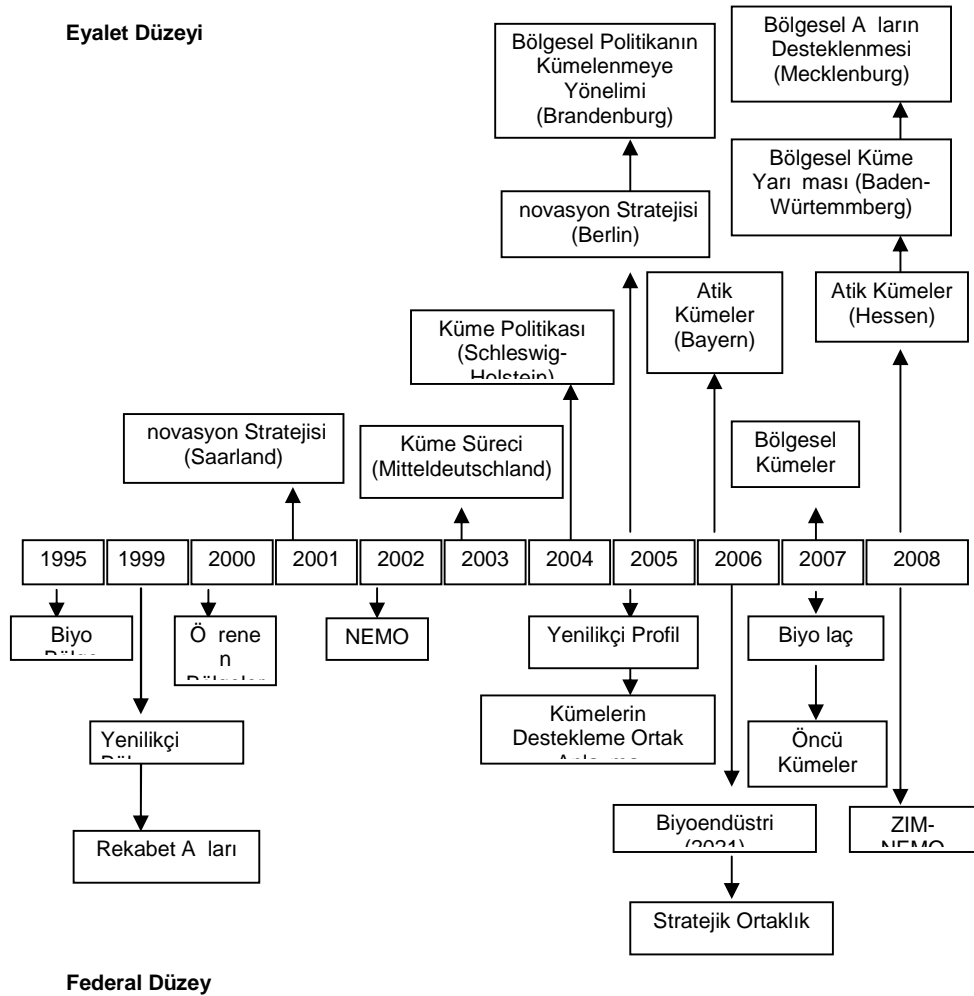
- 2008 yılının sonunda kurulan, uluslar arası çapta tanınan yirmi uzmanın yer aldı ı ve Avrupa Komisyonu'na tavsiye niteli inde kararlar sunan Avrupa Küme Politikası zleme Grubu (European Cluster Policy Group)
- Kümelenme konusunda kar ılıklı deneyimlerin payla ıldı ı ve i birli inin geli tirildi i, ayrıca istatistiksel olarak Avrupa'daki kümeleri tanımlayan bir proje olan Avrupa Küme Politikası zleme Grubu (European Cluster Observatory)
- Küme yönetimi kalitesini artırmak için bazı gösterge ve kriterlerin geli tirilmesi amacıyla kurulan Avrupa Küme Mükemmeliyet Giri imi (European Cluster Excellence Initiative)
- Küme politikalarının geli tirilmesinden sorumlu bölgesel ve/veya ulusal otoritelerin Avrupa düzeyinde sürekli bir politika diyalogu kurmak üzere kurulan bir platform olan Avrupa Küme Birli i (European Cluster Alliance)

6. ALMANYA ÖRNE

Kümelenme yakla ımı Almanya'da uzun süredir kullanılmasına ra men "küme" kavramı bu i birli ini tanımlamada kullanılmamaktaydı. 2006 yılında federal hükümet bütün bakanlıkları içeren kapsamlı bir "ileri teknoloji stratejisi"

(high-tech strategy) belirlemi ve kümelenme yaklaşımı da bu stratejinin parçası olmuştur (Köcker,2009: 5-6; BMBF, 2006: 12). Yaklaşık 20 yıldır kümelenme politikası hem ulusal hem bölgesel düzeyde stratejik önem kazanmıştır. Bu çerçevede Almanya'da kümeler ve bölgesel yapıları hızla artmış ve politika bu yapıları desteklemeye odaklanmıştır. Söz konusu destekler merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Eki 1 birçok başarılı kümenin oluşmasını sağlamıştır söz konusu yapıyı sunmaktadır (Köcker, 2009: 10):

Almanya'nın kümelenmeye finansal destek sağlama sürecinde ikili bir yapı benimsedi i eki 1'de görülmektedir. Genel olarak, eyalet düzeyinde oluşturulan küme destek programları küme oluşumlarına ve yönetimine odaklanmıştır. Federal düzeyde ise finansal destekler kümeler arası yarışma neticesinde en rekabetçi kümelerle verilmektedir. Ancak önemli bir husus, Almanya'da en rekabetçi kümelerin yaklaşık üçte birinin gerçek anlamda aşağıdan yukarıya (bottom-up) gelişen kümeler olduğudur. Bu kümeler ciddi miktarda kamu fonuna ihtiyaç duymamış; üyelerinin katılma paylarıyla hizmetlerini sunmuşlardır (Köcker, 2009: 11)



ekil 1: Almanya Küme Destek Yapısı

Kaynak: Köcker, G. M. (2009): Clusters in Germany: An Empirical Based Insight View on Emergence, Financing, Management and Competitiveness of the Most Innovative”, Institute for Innovation and Technology: 10

Federal düzeyde kümeleri do rudan destekleyen ilk program Biyo Bölge Yarım ası (BioRegio Wettbewerb) 1995 yılında uygulamaya konulmu tur. Bu programın temel amacı, biyoteknoloji alanında Amerikan ve ngiliz firmalarının ticari ba arısına kar ı bir strateji olu turulmak suretiyle özellikle Alman endüstrisinin geleneksel gücü olan ilaç ve kimya sektöründe rekabet gücünü artırmaktır (Orsenigo, 2001: 87-88). birli i düzeyinin yüksek oldu u sektörlerde örne in otomotiv sektöründe bu tür programların uygulanmadı ı görülmektedir.

7. ÖNER LER

Kümelenme politikasının amacına ili kin temel unsur irketlerin ve ilgili kurumların ortak faaliyetlerini desteklemektir. Kümelenme politikası, geleneksel sektörlerden yo un ara tırma-geli tirme gerektiren yenilikçi sektörlerle kadar geni bir alanı kapsamaktadır. Özellikle küme kurulu sürecinde kümelenme politikasından beklenen sonuçların etkinli ini artırmak amacı ta ryan destek programlarının hızlı sonuçlar alınabilecek faaliyetlere odaklanması önemli görülebilmektedir. Bu yüzden belirtilen süre içerisinde geleneksel sektörlerin mevcut konumu kümelenme politikaları açısından göz önünde bulundurulmalıdır.

Kümelenme giri imlerinde stratejik oda ın rekabetçili i artırma üzerine kurgulanması önemlidir. Sektör seçiminde büyüme potansiyeli olan sektörlerin önceliklendirilmesi ve bölgenin özel ko ullarını dikkate almaksızın “ileri teknoloji” kümelerinin hedeflenmemesi gerekmektedir. Politikanın bütünüyle ileri teknolojiye odaklanması ulusal düzeyde kümelenme politikasının kısa ve orta vadede ba arı getirecek “iyi uygulamaların” geli imini engellemektedir. Teknolojik olmasa da yenilik içeren giri imlere yeteri kadar önem verilmemesi kümelenme perspektifini daraltmaktadır. Kümelenme sürecinde ulusal düzeyde hazırlanmı olan dokümanlarla (strateji belgeleri, kalkınma planları v.b) tutarlı bir politikanın kurgulanması önemlidir.

Kümelenme politikası olu turulurken merkezi ve yerel düzey olmak üzere dual (ikili) sistemin varlı ı etkin bir tercih olabilmektedir. kili sistem önerisi a a ıdaki gibi özetlenebilir:

- Merkezi düzeyde rekabetçi bir seçim süreci sonunda seçilecek olan rekabetçi kümelere odaklanan; itici gücü “ülkenin rekabet edebilirli i” ve de er zincirine odaklanan bir yapı ile **(Makro Yakla ım)**
- Yerel düzeyde küme yönetim destekleri ile kümelenme sürecini destekleyecek olan kalkınma ajansları gibi yerel kurulu ların destekleyece i

kümelenmelere odaklanan ve itici gücü “girişimlerin rekabet edebilirliği” olan; bilgi tabanlı yerel ağ yapılarına odaklanan; ana bileşeni KOB’ler, girişimler ve ara tırma merkezleri olan bir yapının bütünleştirilmesi. (**Mikro Yaklaşım**)

Yukarıda önerilen yapı aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

Tablo 1: Küme Sistemi Önerisi

	Mega Cluster	Yerel Ağ (Local Network) ve Bilgi Tabanlı (Knowledge-Based)
Düzye	Makro	Mikro
İtici Güç	Bölgenin veya ülkenin rekabetçiliği	Girişimlerin rekabetçiliği, teknolojik gelişme ve inovasyon
Orijin	Stratejik analizler ve kesilen politikalar	Girişim dinamikleri, bilim-sanayi arasında bilgi akımı
Ana Bileşen	Değer zincirleri, kesilen sektörler	KOB’ler, işletmeler ve ara tırma merkezleri
Bağlı Faktörleri	Kritik kütle, faktör, talep koşulları, güçlü piyasaları gibi	Coğrafi yakınlık, girişimcilik, sosyal sermaye, vizyon liderlik vs. Kurumsal çerçeve, etkin araçlar, bilgi akımları
Örnekler	Finlandiya, Avusturya, Bask Bölgesi, Skoçya kümeleri, Almanya Spitzencluster gibi	İtalyan Sanayi Bölgeleri, Fransız SPL, Almanya Kompetenznetze

Kaynak: Clar, G., Sautter, B., Hafner-Zimmerman, S. (2008): Strategic Cluster Development: Applying Strategic Policy Intelligence to Create a Joint Research Agenda, Regional Strategies & Innovation (RSI) Group at Steinbeis-Europa-Zentrum: 56

Yukarıdaki model kümelenme politikasında yerel ve merkezi kurumların güçlü birliktirilmesi gerekli kılınmaktadır. Önerilen yapı içerisinde yereldeki paydaşlarla birliktirilmesi koparmadan merkezi düzeyde rekabetçi kümelenmelere destek olmak birincil politika önceliği olarak görülebilmektedir.

Yerelde kümelerin oluşumunu tetikleyen ve ağ yapılarının kurulmasında önemli rolleri olan küme kolaylaştırıcılarının (cluster facilitator) uzun dönemde desteklenmesi politika oluşturmada göz önünde tutulması gereken önemli hususlardan biridir (DTI, 2004: 25). Çünkü küme kolaylaştırıcıları dünyasındaki stratejik grupları bir araya getirerek yerel ekonomik büyümeye katkı sağlayacak birliktirilmesi yapılarını oluşturmaktadır. Bu yüzden kümelenme politikası tasarlanırken yerelde (kalkınma ajansları) küme kolaylaştırıcılarının aktif bir şekilde desteklenmesi kümelerin gelişimini hızlandırmaktadır.

7.1. Kümelerin Yaşam Döngülerine Göre Politika Öncelikleri

7.1.1. Başlangıç Aşamasında Kümelenme Politikası: Yıllardan Kümelere

Kümelenme sürecinin küme yaşam döngüsüne göre desteklenmesi gerektiği politika oluşturulurken göz önünde bulundurulmalıdır. Bu çerçevede yıllara malardan kümelere geçiş döneminde oluşan kümelerin farklı ihtiyaçları olabilmektedir. Söz konusu dönemde küme içerisinde yer alan aktörler arasında birliktirilmesi yapıları oluşturulmaması ve ticari ilişkilerden bağımsız ilişkiler geliştirmemesidir. Bundan dolayı politik önceliklerin de buna göre

ekillendirilmesi gerekmektedir. A a ıdaki Tablo 2, ba langıç a amasında olan kümelenme süreci politik tedbirleri sunmaktadır.

Tablo 2: Ba langıç A aması Kümelenme Politikaları

Politika 1	Potansiyel Kümelerin Belirlenmesi
Politika 2	Küme ihtiyaçlarının Belirlenmesi
Politika 3	Rekabetçi Üstünlüklerin Desteklenmesi
Politika 4	KOB 'lerin Katılımı
Politika 5	Politikanın Di er Politikalarla Birle tirilmesi

Kaynak: CLUNET Policy Guidelines Report,
http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/Ressources/CLUNET_policy_Guidelines_080108.pdf, (04.03.2011): 23-35

7.1.2.Küme Politikalarının Güçlendirilmesi: Geli en Kümelere Yakla ım

Söz konusu evrede aktörler arasındaki etkile im yüksektir ancak istenilen seviyede de ildir. Kümeler geli tikçe ihtiyaçları farklıla makta ve politikaların güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan politika daha çok yenilik odaklı faaliyetlere kayacaktır. Tablo 3'te geli en kümeler için alınacak politika tedbirlerini sunulmaktadır.

Tablo 3:Geli en Kümeler için Politikalar

Politika 7	Altyapısı Olu mu Kümelerin Geli tirilmesi
Politika 8	Yöneti m Yapısının Tesis Edilmesi
Politika 9	Kümelerde Yenilikçili in Geli tirilmesi

Kaynak: CLUNET Policy Guidelines Report,
http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/Ressources/CLUNET_policy_Guidelines_080108.pdf, (04.03.2011): 36-42

7.1.3. Olgun Küme Politikaları

Kümeler olgunla tıkça hem ulusal hem uluslar arası stratejik i birliklerine yönelecektir. Kümelerin uluslar arası faaliyetleri neticesinde kümenin uluslar arası pazarlarda tanınırlı ı artacak ve markala ma sürecinin önemli bir a amasına gelinecektir. Bu bakımdan olu turulacak politikalar uluslar arası i birli i faaliyetlerini te vik eden yapıda olacaktır. A a ıdaki Tablo 4 olgunla an kümelerin ihtiyaçlarına cevap verebilmek adına olu turulacak politika önerilerini içermektedir.

Tablo 4: Olgun Kümeler için Politikalar

Politika 10	Kümelerin Uluslar arası tırılması
Politika 11	Uluslar üstü birliklerinin Geli tirilmesi
Politika 12	zleme ve De erlendirme

Kaynak: CLUNET Policy Guidelines Report,
http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/Ressources/CLUNET_policy_Guidelines_080108.pdf, (04.03.2011): 43-50

8. SONUÇ

Kümelenme kavramı, yalnızca işletme ve sanayi yapılarındaki yeniliklerle sınırlı kalmamakta aynı zamanda politikadaki yeniliklerle de ilgilenmektedir. (OECD, 2001). Diğer bir ifadeyle, bütün sistemin kümelenmeye doğru odaklanması gerekmektedir. Ancak bu politikaların başarısı için tek bir reçete bulunmamaktadır. Nasıl ki kümelenme işletmeler için yeni bir öğrenme süreci ise politika yapımcıları için de yeni bir öğrenme ve gelişim sürecidir. Kümelerin ya am döngüsüne göre desteklenmesi politika yapımcıların işbirliği içinde çalışmasını gerekli kılmaktadır. Bu bakımdan politika tasarlama sürecinde kümede olmayan sistemik kusurların bertaraf edilebilmesi için kamunun eğitim güdüm halinde stratejik bilgiye ulaşması gerekmektedir. Bunun için kümelenme politikasını şekillendirecek ve her bir kümenin farklı bir ihtiyacına cevap verebilecek bir modelin tasarımı gereklidir. Kümelerin farklı ihtiyaçlarına odaklanmak kaynak tahsisinde kamunun etkinliğini artırmaktadır. İhtiyaçlara odaklanmadan suni olarak yaratılan, çoğunlukla yüksek teknoloji kümelenebilir büyük ölçekte harcamalar yapmak kamu kaynaklarının israfına neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

- ANDERSSON, A., SERGER, S. S., SÖRVIK, J. ve HANSSON, E.W. (2004): The Cluster Policies Whitebook, International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development (IKED)
- AKERLOF, G.A. (1970): The Market For "Lemons": Quality Uncertainty and The Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3): 488-500
- BACKMAN, M., JOHANSSON, B., JUUSOLA, P. ve KARLSSON, C. (2007): The Lisbon Agenda from 2000 to 2010, CESIS, Electronic Working Paper Series, Paper No.6
- BMBF, (2006): The High-Tech Strategy for Germany, Berlin
- BMMI, (2010): The Kompetenznetze Deutschland Initiative – Network Profiles Annual Report, Kompetenznetze Deutschland
- BORRAS, S., TSAGDIS, D. (2008): Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions and Governance, Cornwall, UK
- CLAR, G., SAUTTER, B. ve HAFNER-ZIMMERMAN, S. (2008): Strategic Cluster Development: Applying Strategic Policy Intelligence to Create a Joint Research Agenda, Regional Strategies & Innovation (RSI) Group at Steinbeis-Europa-Zentrum
- DG ENTERPRISE and INDUSTRY (2007): Innovation Clusters in Europe: A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support, Europe Innova, PRO INNO Europe Paper No.5, Italy
- DINLER, Z. (2008) "Bölgesel İktisat", Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa
- DTI (2004): A Practical Guide to Cluster Development, The English RDAs by Ecotec Research & Consulting
- DTM (2007), <http://cluster.kso.org.tr/Beyaz.pdf>, (04.03.2011)
- ENRIGHT, M. (1998): The Globalization of Competition and the Localization of Competitive Advantage: Policies toward Regional Clustering, Workshop on the Globalization of Multinational Enterprise Activity and Economic Development University of Strathclyde Glasgow, Scotland
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): Regionale Cluster in Europa Beobachtungsnetz der europäischen KMU, No. 3
- EUROPE INNOVA (2008): Cluster Policy in Europe A Brief Summary Of Cluster Policies in 31 European Countries Europe Innova Cluster Mapping Project, Oxford Research AS
- IMBS, J. ve WACZIARG, R. (2003): Stages of Diversification, *American Economic Review*, 93(1), 63-80

- KETELS, C. (2009): Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy, Export Report Number 30, The Globalisation Council
- KETELS, C., LINDQVIST, G. ve SÖLVELL, Ö. (2006): Cluster Initiatives in Developing and Transition Economies, Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm
- KÖCKER, G. M. (2009): Clusters in Germany: An Empirical Based Insight View on Emergence, Financing, Management and Competitiveness of the Most Innovative, Institute for Innovation and Technology, Berlin
- MENZEL, M.P. ve FORNAHL, D. (2007): Cluster Life Cycles – Dimensions and Rationales of Cluster Development, DRUID-DIME Academy Winter PhD Conference, Denmark
- OECD (2001): Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems, OECD Publications
- OECD, (2005): Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe, OECD Publications
- ORSENIGO, L. (2001): The (Failed) Development of a Biotechnology Cluster: The Case of Lombardy, Small Business Economics 17: 77-92
- PORTER, M.E. (2007): Clusters and Economic Policy: Aligning Public Policy with the New Economics of Competition, Harvard Business School Institute For Strategy And Competitiveness, White Paper November, Rev. 5/18/09
- PORTER, M.E. (1998): Clusters and the New Economics of Competition, Harvard Business Review, 77-90
- PRO INNO EUROPE,
http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/Ressources/CLUNET_policy_Guidelines_080108.pdf,
(04.03.2011)
- RODRIK, D. (2008): Normalizing Industry Policy, Commission on Growth and Development, Working Paper No. 3, Washington
- SEYDO LU, H. (2003): Uluslararası İktisat, Güzem Can Yayınları No: 20, İstanbul
- SMITH, A. (2007): An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations, Harriman House, Hampshire, UK
- UNIDO (2004): Industrial Clusters and Poverty Reduction, Vienna