

УДК 338.22.021.2

Казакова Татьяна Павловна

кандидат экономических наук, доцент
кафедры менеджмента предприятия Карагандинского
государственного технического университета
distxxi@mail.ru

Tatyana P. Kazakova

candidate of economic sciences, associate professor,
assistant professor of management of the enterprise
Karaganda State Technical University (Karaganda)
distxxi@mail.ru

**ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ: ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОГО
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

**DEVELOPMENT INSTITUTIONS: CHALLENGES THE EFFICIENT
FUNCTIONING**

***Аннотация.** В статье обозначены проблемы оценки эффективности казахстанских институтов развития. Рассматриваются вопросы использования зарубежного опыта в области оценивания работы государственных органов и реализации программ, подчеркивается актуальность необходимости внедрения всесторонней системы оценки промежуточных и конечных результатов деятельности основных участников инновационного развития. Обосновывается важность системного подхода к оценке функционирования институтов развития с целью повышения их отдачи.*

***Ключевые слова:** институты развития, национальная инновационная система, индустриально-инновационное развитие, оценка эффективности, инновационная активность.*

***Annotation.** The article marked problems of assessing the effectiveness of Kazakhstan development institutions. The use of foreign experience in the field of evaluation of government agencies and programs are considered, stresses the urgency of the need to implement a comprehensive system of evaluation of intermediate and final results of the main participants of innovative development. Substantiates the importance of a systematic approach to the evaluation of the functioning of development institutions in order to increase their impact.*

***Keywords:** development institutions, national innovation system, industrial and innovative development, performance evaluation, innovation activity.*

В развитых зарубежных странах к настоящему времени сложилась основанная на многолетнем опыте система оценки программ и мер государственной поддержки, которая представляет собой комплексный процесс, охватывающий формирование цели, планирование путей ее достижения,

мониторинг и оценку реализации. В этом виде данная система выступает составной частью единого процесса государственного управления бюджетированием, ориентированного на результат. Комплексный подход к оцениванию обеспечивает возможность внесения корректив непосредственно в процессе реализации, что способствует повышению результативности уже запущенных программ. В свою очередь, действенность оценки эффективности принимаемых государством мер или реализации каких-либо программ требует научных, междисциплинарных подходов, что предполагает ее постоянное совершенствование.

В число стран, активно изучающих и применяющих зарубежный опыт в ходе модернизации экономических систем, входит Республика Казахстан. Здесь результатом многолетнего изучения различных подходов к оцениванию результативности государственного управления стало утверждение в 2010 году ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов [1]. Что касается непосредственно инновационного развития, то Министерством экономического развития и торговли Республики Казахстан разработаны основные принципы и критерии оценивания эффективности принимаемых государством мер, направленных на поддержку индустриально-инновационной деятельности [2].

Основными субъектами национальной инновационной системы (НИС) являются институты развития. Очевидно, что без достоверной информации, основанной на анализе результативности их деятельности, учета не только прямых, но и косвенных положительных эффектов инновационного процесса, сложно разрабатывать эффективные инструменты инновационной политики. Институты развития, лишённые подобного контроля, могут превратиться в инструменты низкоэффективного использования государственных средств. Поэтому необходимой предпосылкой результативной деятельности институтов развития должна стать выработка объективных, количественных и прозрачных для всех вовлеченных сторон критериев оценки и целевых показателей этой деятельности. Представляется, что для оценки влияния институтов развития на национальное экономическое развитие важны характеристики, существенные для любых других финансовых институтов и финансовой системы в целом. Это данные о том, как финансовые институты развития:

- повышают качество информации о фирмах, что обеспечивает прозрачность деятельности по распределению ресурсов;
- организуют корпоративное управление в финансируемых ими фирмах;
- выстраивают механизмы управления, объединения и диверсификации рисков;
- мобилизуют сбережения разрозненных вкладчиков для наиболее перспективных проектов в экономике;
- содействуют торговле [3].

По первым двум позициям требуется информация о возможных инве-

стициях и распределении капитала, оценочная характеристика заявителей по таким параметрам, как суммы запрашиваемых средств, количество сделок, их средний объем, сектор экономики, в котором работает заявитель, сроки проекта и его этапы. О предприятиях-претендентах на финансирование необходима также информация, касающаяся их достижений в сфере своей деятельности, изменениях статуса (стали они государственными компаниями или остались частными фирмами, были приобретены в частное владение, обанкротились и т.д.), активности на рынке (объем продаж, величина прибыли, численность занятых и т.д.), инновационной активности (патенты, товарные знаки и т.д.), привлечения финансирования (государственного, частного), партнерства с международными компаниями, венчурными фирмами [4].

Надо признать, что цель сбора подобной информации о финансируемых государством фирмах, позволяющего ограничить возможности менеджмента финансируемых фирм осуществлять проекты в пользу личной выгоды, не ставится казахстанскими институтами развития. Институты развития располагают списками успешных заявителей, однако, как правило, без учета динамики их инновационной деятельности. Данные же по неуспешным заявителям вообще не собираются. Такая ситуация не позволяет проводить сравнительный анализ проектов, получивших финансирование, и проектов, которым в финансировании было отказано, оценить, насколько институты развития правильно определяют перспективные в отношении формирования НИС фирмы. Эта ситуация затрудняет действие механизма НИС, который до настоящего времени не имеет полноценного и всестороннего контроля. В сущности, казахстанское индустриально-инновационное развитие в его нынешнем виде сфокусировано, скорее, на простом финансировании инновационных проектов (к тому же не проходящих всесторонней экспертизы), чем на формировании культуры и системы инновационного предпринимательства.

Очевидна также необходимость сбора данных о том, как растет доля предпринимателей, охваченных программами поддержки инновационного бизнеса, какова динамика административных расходов, обеспечивается ли безубыточность деятельности и каков уровень доходности институтов развития. По данным казахстанского Счетного комитета, «в республике эффективная система управления активами государства не создана, единые и транспарентные правила в области дивидендной политики отсутствуют. Поэтому, объем поступлений дивидендов, части чистого дохода, доходов на доли участия по отношению к чистым доходам квазигосударственного сектора остаются на низком уровне» [5]. Отмечается, что недостаточно эффективно используются средства республиканского бюджета, выделенные на пополнение и увеличение уставных капиталов. В результате 38% акционерных обществ и ТОО с участием государства убыточны, и сумма их убытков за 2012 год составила порядка 21,7 млн. долларов.

Счетный комитет рекомендовал правительству принять комплекс мер по эффективному управлению и мониторингу долга квазигосударственного

сектора экономики. По оценке Счетного комитета, отсутствие четких механизмов реализации Программы по привлечению инвестиций, развитию специальных экономических зон и стимулированию экспорта в Республике Казахстан на 2010-2014 годы, формальное проведение мониторинга Министерством индустрии и новых технологий, низкая исполнительская дисциплина привели к неэффективному осуществлению Программы. В Программу были включены индикаторы, не отслеживаемые официальными статистическими органами, и подобный формальный подход не мог не иметь следствием путаницу статистических данных, несвоевременное и недостоверное предоставление информации и, в результате - разночтение оценки хода ее реализации [6].

Таким образом, в Казахстане еще только предстоит отладить механизмы управления индустриально-инновационным развитием с целью обеспечения формы его протекания именно в рамках НИС. Для этого необходимо законодательно предписать всем институтам развития вместе с утверждением ими инновационных программ (проектов) закреплять также и адекватные методы сбора всех требуемых данных и оценки хода выполнения проектов, включая такие позиции, как:

- сбор данных о ходе осуществления каждого финансируемого проекта путем тщательного сквозного мониторинга всего периода выполнения проекта;
- составление полной базы данных по финансируемым проектам, в том числе определение показателей проведения количественного анализа в отношении оценки результативности продвижения проектов для поощрения успешного хода проектов;
- обеспечение комплексной оценки проектов с точки зрения их инновационной составляющей, с целью избегания отбора проектов, не имеющих инновационного измерения;
- оценка доходов от государственного финансирования инновационных проектов на основе результатов осуществления всего портфеля проектов, а не каждого проекта в отдельности.

Международный опыт свидетельствует, что система регулярного мониторинга и отчетности - основа для решения вопроса о продолжении, пересмотре или прекращении какой-либо программы. Одним из позитивных примеров международного опыта в этом отношении может служить «Венчурный инвестиционный фонд Новой Зеландии» (New Zealand venture investment fund - NZVIF) [7]. Этот фонд проводит исследования и публикует материалы по всем аспектам своего венчурного инвестирования, отслеживая движение инвестированного венчурного капитала на всех его стадиях, начиная с самого раннего этапа. NZVIF размещает квартальные данные о сделках молодых финансовых компаний на рынке прямых инвестиций, годовые отчеты и заявления о намерениях в соответствии с едиными требованиями отчетности.

К сожалению, пока в Казахстане ничего подобного не наблюдается. Поэтому деятельность казахстанских институтов развития приходится оце-

нивать вне какой-либо хорошо выверенной методики оценки. Например, что касается оценки вклада в индустриально-инновационное развитие Казахстана, то казахстанские институты развития де-факто выступают инструментом организации новых высокотехнологичных производств. Свыше 80% производств в новых, не связанных с добычей сырья, отраслях, которые появляются сегодня в стране, обязаны своим существованием институтам развития [8]. В частности, руководством АО «Самрук-Қазына» принято решение с 2014 года выделять до 10% от чистого дохода компаний на инновации [9]. В настоящее время на контроле у АО «Самрук-Қазына» находятся 19 инновационных проектов восьми крупнейших национальных компаний [10].

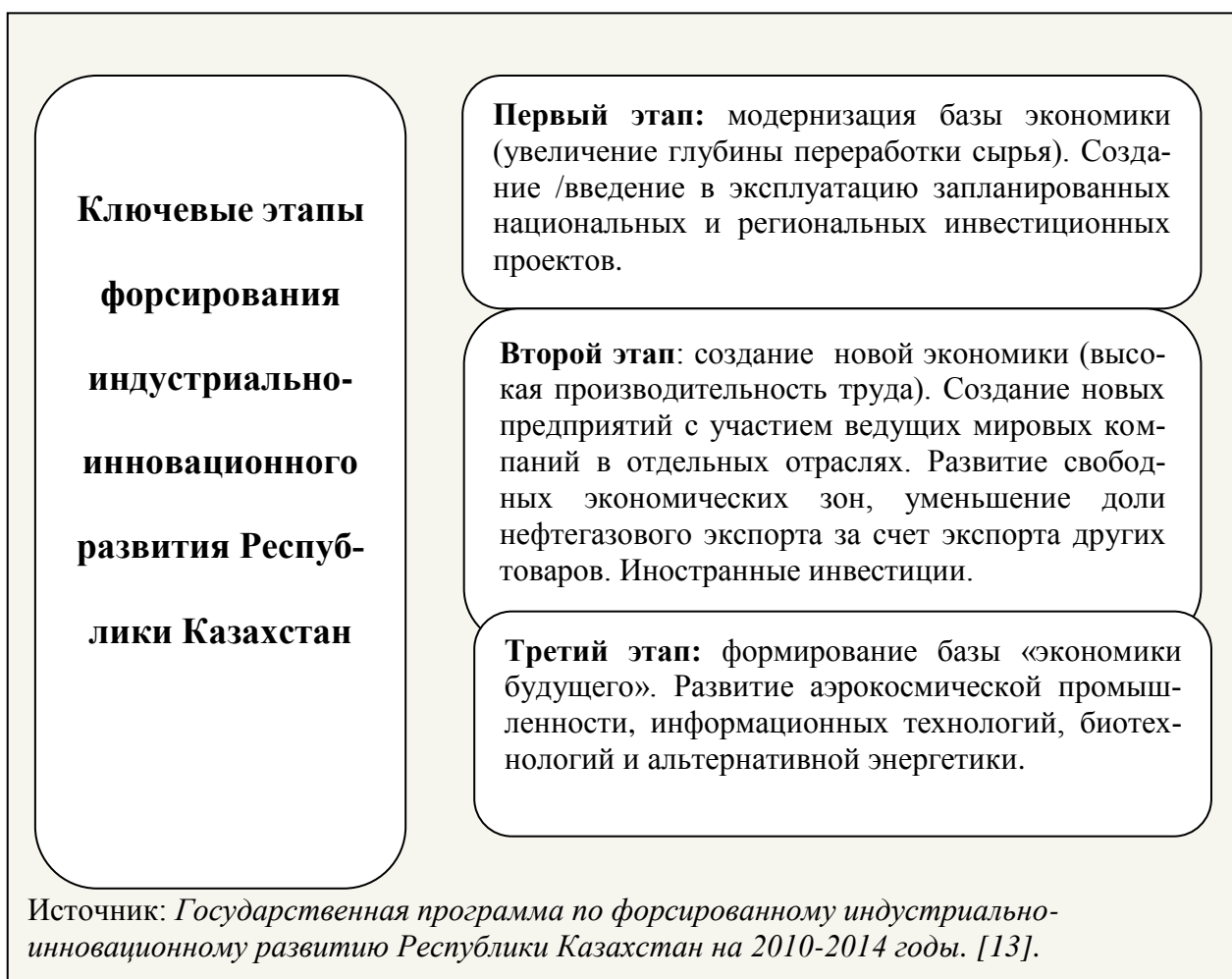
Подобным образом деятельность Национального агентства по технологическому развитию Республики Казахстан (НАТР - бывший Национальный инновационный фонд) прямо направлена на создание институциональной инфраструктуры для поддержки инновационной системы. Эта деятельность включает: прямые инвестиции в инновационные компании и поддержку проектов инновационного развития; стимулирование развития национальной индустрии венчурного капитала путем создания фондов смешанных инвестиций; обеспечение обслуживания технопарков; развитие инновационной среды (ежегодный инновационный конгресс, конкурсы инновационной продукции). Вложения в инновационные компании составляют более 90% от всех вкладываемых средств НАТР. Казахстанскую программу «Производительность 2020», оператором которой выступает НАТР, эксперты считают показательным примером грамотного сочетания различных инструментов поддержки национального индустриально-инновационного процесса [11]. Эта программа способна удовлетворять инвестиционные потребности инновационных проектов, и она демонстрирует столь необходимый сегодня в Казахстане комплексный подход в финансировании национального индустриально-инновационного развития.

Однако, верно и то, что в настоящее время в Казахстане финансовую поддержку от акционерного капитала получают лишь небольшое число инновационных проектов. Существующие в стране фонды смешанных инвестиций в основном инвестируют компании на сравнительно поздних стадиях развития, которое уже не является инновационным. По своему же назначению эти фонды должны бы инвестировать, прежде всего, именно инновационные и венчурные проекты, не достигшие еще заметной рентабельности. Что касается грантов на инновационное развитие, то в этой форме распределяются сравнительно скромные суммы между большим числом компаний.

В основном, финансируемые в стране проекты трудно назвать «чисто» инновационными. Поощряются инновации только на крупных и зрелых производствах, что, в общем, ошибочно, поскольку НИС – очень динамичная система именно благодаря сосредоточению инновационной активности на малых и средних венчурных предприятиях, в то время как крупные предприятия по самому характеру производства на них не могут быть вен-

чурными (инновационными). Между тем, декларируемый сегодня социально-экономический ориентир казахстанского государства – политика развития инновационного потенциала национальной экономики. Главная задача – выполнить важнейшие в современных условиях государственные задачи модернизации и диверсификации экономики и, тем самым, вывести страну на качественно новый уровень социально-экономического развития (Рис.1). Курс на модернизацию казахстанской экономики чрезвычайно актуален – он отражает объективные потребности казахстанских предприятий в проведении и финансировании инноваций, внедрении новых методов управления, адаптированных к нуждам национального индустриально-инновационного развития.

При этом, очень важно определиться с самим понятием инновационного развития. В Казахстане на данном этапе складывается широкое понимание инноваций. Так, Президент республики Н.А. Назарбаев в своем заключительном слове на 26-м заседании Совета иностранных инвесторов сказал, что «инновациями мы считали бы на данном этапе то, что дает нам прирост производительности труда на 20-30 процентов» [12].



Развитие инноваций отвечает сегодняшнему императиву государственной политики устойчивого социально-экономического развития.

Действительно, логично включать в инновации любые обновления,

которые собственно и есть шаги развития, и нелогично отказываться от каких-либо обновленческих шагов под предлогом, что они не «абсолютные» инновации, то есть ограничивать НИС как именно систему устойчивого (непрерывного) развития. Представляется, что в связи с такой постановкой вопроса не следует настаивать на «инновационном пуризме», но нужно относиться к инновационному развитию и реальность инновационного развития на предприятиях любого размера и любого возраста, и реальность так называемых «квазиинноваций» - заимствования новых технологий за рубежом и их адаптации к местным условиям. Думается, что со временем процесс наращивания инновационной составляющей увеличит число небольших фирм, активно участвующих в инновационной деятельности и соответственно - инноваций «домашней» разработки, что и наблюдается в Казахстане (Таблица 1).

Таблица 1. **Уровень инновационной активности предприятий Республики Казахстан**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество инновационно-активных предприятий, ед	184	352	505	526	447	399	467	614	1215
Уровень активности в области инноваций, %	2,3	3,4	4,8	4,8	4,0	4,0	4,3	5,7	5,6
Источник: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersScience?_afzLoop=312126697582215#%40%3F_afzLoop%3D312126697582215%26_adf.ctrl-state%3Dtodvqase7_172									

Из таблицы видно, что инновационная активность в Казахстане растет, но пока остается низкой в сравнении с развитыми странами. Небольшое количество венчурных инновационных проектов, финансируемых в Казахстане институтами развития, объясняется не дефицитом капитала, а низким спросом на венчурное финансирование из-за малого числа венчурных инновационных проектов. Такова пока инновационная среда, которая характеризуется недостаточным уровнем развития научной базы и отсутствием самой культуры инновационного предпринимательства. В подобных условиях миссия институтов развития должна состоять в формировании спроса на инновации: финансировать в первую очередь именно инновационные проекты, искать их, заинтересовывать фирмы в их создании, а не выравнять их права с другими, не связанными с инновациями проектами.

Что касается оценки общей эффективности институтов развития и их вклада в инновационное развитие, следует учитывать, что оценивание открытой многофакторной системы в целом достаточно сложно. Это постоянный процесс, который имеет более высокую результативность, когда в процессе его совершенствования учитываются широко используемые во многих международных организациях перспективные модели анализа эффективности.

Литература

1. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы». [Электронный ресурс] / URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_
2. Приказ Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 2 февраля 2012 года № 96 «Об утверждении Методики оценки эффективности реализации мер государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности, осуществляемых государственными органами, местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы, а также субъектами индустриально-инновационной системы, осуществляющими поддержку индустриально-инновационной деятельности». [Электронный ресурс] / URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007608#z7>
3. Čihák M., Demirgüç-Kunt A., Feyen E., Levine R. Benchmarking Financial Systems around the World. The World Bank. August 2012. Policy Research Working Paper 6175. [Электронный ресурс] / URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/31/000158349_20120831220007/Rendered/PDF/wps6175.pdf
4. Рекомендации по совершенствованию российских институтов инновационного развития. Отчет на русском языке. «Российская экономическая школа» (институт). Москва. 2012. [Электронный ресурс] / URL: http://www.forinnovations.ru/upload/doc/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%A0%D0%98%D0%98%D0%A0_%D0%A0%D0%AD%D0%A8.pdf
5. Основные положения Отчета Счетного комитета об исполнении республиканского бюджета за 2012 год (Заключение к соответствующему отчету Правительства Республики Казахстан). [Электронный ресурс] / URL: <http://www.esep.kz/ckfinder/userfiles/files/otchet%202012%20rus.pdf>
6. Счетный комитет подвел итоги контроля эффективности управления государственным, гарантированным государством долгом и регулирования валового внешнего долга. 26 августа 2013 // [Электронный ресурс] / URL: <http://www.esep.kz/rus/showin/article/1718>.
7. The New Zealand Venture Investment Fund (NZVIF). [Электронный ресурс] / URL: <http://www.nzvif.com/resources.html>
8. Государственные институты и развитие страны. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.damu.kz/4642>
9. Умирзак Шукеев, председатель правления АО «Самрук-Қазына»: Ориентиры роста. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.sk.kz/topblog/view/227>
10. Перечень инновационных проектов АО «Самрук-Қазына». [Электронный ресурс] / URL: <http://www.sk.kz/page/innovatsionnye-proekty>
11. Обзор инновационного развития Казахстана. ООН, Нью-Йорк и

Женева, 2012 год. [Электронный ресурс] / URL: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/innovative_development_survey_kazakhstan_rus.pdf

12. Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на 26-м Заседании Совета иностранных инвесторов. 22 мая 2013 г. [Электронный ресурс] / URL: http://www.udprk.kz/ru/page/page_innovatsiyami-my-schitali-by-na-dannom-etape-to-chto-daet-nam-prirost-proizvoditelnosti-truda-na-20-30-pr

13. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан. [Электронный ресурс] / URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30600929

Literature

1. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated March 19, 2010 № 954 "About the annual performance evaluation of the central state and local executive bodies regions, the city of republican status, capital" [Electronic resource] / URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_

2. Order of the Minister of Economic Development and Trade of the Republic of Kazakhstan dated February 2, 2012 № 96 "On approval of the Methodology assessing the effectiveness of measures the state – governmental support industrial innovation implemented state governmental bodies, local executive bodies of oblasts, cities of republican valuation, the capital, as well as the subjects of industrial innovation system provides support for industrial innovation."». [Electronic resource] / URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007608#z7>

3. Čihák M., Demirgüç-Kunt A., Feyen E., Levine R. Benchmarking Financial Systems around the World. The World Bank. August 2012. Policy Research Working Paper 6175. [Electronic resource] / URL: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/31/000158349_20120831220007/Rendered/PDF/wps6175.pdf

4. Recommendations for improving Russian institutions of innovative development. Report in Russian. "School of Economics" (Institute). Moscow. 2012. [Electronic resource] / URL: http://www.forinnovations.ru/upload/doc/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%A0%D0%98%D0%98%D0%A0_%D0%A0%D0%AD%D0%A8.pdf

5. Summary of the Report of the Audit Committee on the implementation of the national budget for the year 21012 (Conclusion to the corresponding report of the Government of the Republic of Kazakhstan). [Electronic resource] / URL: <http://www.esep.kz/ckfinder/userfiles/files/otchet%202012%20rus.pdf>

6. Accounts Committee summarized the results of monitoring the effectiveness of management of state, state-guaranteed debt and regulation of the gross external debt. August 26, 2013 / / [Electronic resource] / URL: <http://www.esep.kz/rus/showin/article/1718>.

7. The New Zealand Venture Investment Fund (NZVIF). [Electronic re-

source]/ URL: <http://www.nzvif.com/resources.html>

8. *State institutions and the development of the country.* [Electronic resource] / URL: <http://www.damu.kz/4642>

9. *Umirzak Shukeyev, Chairman of the Board of "Samruk-Kazyna": Waymarks of growth.* [Electronic resource]/ URL: <http://www.sk.kz/topblog/view/227>

10. *The list of innovative projects "Samruk-Kazyna".* [Electronic resource]/ URL: <http://www.sk.kz/page/innovatsionnye-proekty>

11. *Overview innovative development of Kazakhstan.* United Nations, New York and Geneva, 2012. [Electronic resource]/ URL: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/innovative_development_survey_kazakhstan_rus.pdf

12. *Statement by the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev at the 26th Meeting of the Foreign Investors Council.* May 22, 2013 [Electronic resource]/ URL: http://www.udp-rk.kz/ru/page/page_innovatsiyami-my-schitali-by-na-dannom-etape-to-chto-daet-nam-prirost-proizvoditelnosti-truda-na-20-30-pr

13. *The State Program on Forced Industrial-Innovative Development of Kazakhstan for 2010-2014 and Invalidation of some decrees of the President of the Republic of Kazakhstan.* [Electronic resource]/ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30600929

..