



ДОКЛАД О ТЕХНОЛОГИЯХ И ИННОВАЦИЯХ ЗА 2015 ГОД

*Формирование инновационной политики
в интересах промышленного развития*

ОБЗОР



ДОКЛАД О ТЕХНОЛОГИЯХ И ИННОВАЦИЯХ ЗА 2015 ГОД

*Формирование инновационной
политики в интересах
промышленного развития*

ОБЗОР



ПРИМЕЧАНИЕ

Термины «страна/экономика», используемые в настоящем докладе, относятся также в соответствующих случаях к территориям или районам; употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ. Кроме того, разбивка стран по группам преследует исключительно статистические или аналитические цели и не обязательно отражает оценку стадии развития, достигнутой конкретной страной или районом в процессе развития. Основные группы стран выделены в настоящем докладе с соблюдением классификации Статистического управления Организации Объединенных Наций. Сведения об этой классификации приводятся в приложении I к настоящему докладу.

Границы и названия, показанные на картах, представленных в настоящей публикации, и использованные на них обозначения не означают официального одобрения или признания Организацией Объединенных Наций.

В таблицах использованы следующие условные обозначения:

- две точки (..) указывают на отсутствие данных или на то, что соответствующие данные не приводятся отдельно. Строки в таблицах пропущены в тех случаях, когда ни по одному из элементов в строке нет данных;
- прочерк (–) означает, что величина равна нулю или ничтожно мала;
- пропуск в таблице означает, что графа неприменима, если не указано иное;
- косая черта (/) между цифрами, обозначающими годы (например, 1994/95), используется для обозначения финансового года;
- тире (–) между цифрами, обозначающими годы (например, 1994–1995), используется для обозначения всего указанного периода, включая первый и последний годы;
- «доллары» («долл.») означает доллары США, если не указано иное;
- ввиду округления частные цифровые данные и процентные показатели в таблицах не обязательно дают в сумме указанную итоговую величину.

Материалы, содержащиеся в настоящем исследовании, можно свободно цитировать, однако при этом необходимо указывать соответствующий источник.

Публикация была отредактирована на внешней основе.

UNCTAD/TIR/2015 (Overview)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Формирование производственного потенциала и содействие устойчивой индустриализации составляют сердцевину повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года. Из нескольких целей, выделяющих этот момент в Повестке дня на период до 2030 года, цель 9 имеет к нему самое непосредственное отношение, призывая страны, в частности, «содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям». Понятие устойчивой индустриализации в цели 9 многогранно: оно не ограничивается одной лишь экологической устойчивостью, охватывая и устойчивую индустриализацию, которая в силу своего характера опирается на технологии, повышает производительность труда и уменьшает бедность. В этих усилиях промышленная политика не будет полной, если она не сопровождается инновационной политикой: они обе необходимы и дополняют друг друга в усилиях по достижению будущих результатов развития и процветания для всех.

В «Докладе о технологиях и инновациях за 2015 год», подготовленном ЮНКТАД, затрагивается эта первоочередная prerogative политики на основе анализа важнейшей роли восприятия технологий и инновационного потенциала для догоняющего промышленного развития стран. Содействие индустриализации – непростая задача для значительного числа развивающихся стран. Информация и анализ, содержащиеся в этом докладе, помогают в решении некоторых вопросов, возникающих при формировании политики, которая должна вывести страны на новые пути достижения процветающего будущего для их жителей.

Я призываю правительства, директивные органы и партнеров по развитию тщательно рассмотреть выводы и рекомендации доклада, поскольку они посвящены путям достижения новых целей развития.



ПАН Ги Мун
Генеральный секретарь
Организации Объединенных Наций

СЛОВО ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

«Доклад о технологиях и инновациях за 2015 год» был подготовлен группой в составе Радмашри Гел Сампат (руководитель группы и ведущий автор), Донатуса Айитея и Месута Сайгили под руководством Анны Миру, директора Отдела технологий и логистики ЮНКТАД.

В работе над докладом неоценимую помощь оказали национальные учреждения Нигерии, Танзании и Эфиопии, которые помогли в сборе первичных данных. В Нигерии большую помощь оказали Феми Олукусуси (профессор, директор по вопросам политического взаимодействия и ИКТ НИСЕР) и его коллеги в Нигерийском институте социально-экономических исследований (НИСЕР), которые помогли провести анкетное обследование и сбор данных. Аналогичным образом в Танзании ЮНКТАД выражает признательность коллегам в Танзанийской комиссии по науке и технике, которые выступили в качестве партнеров при организации национального семинара, провели анкетное обследование и собеседования. Исключительно полезный вклад внесли Хассан Мшинда (Генеральный директор Комиссии по науке и технике Танзании), Омар Бакари (координатор Программы развития кластеров Комиссии по науке и технике Танзании), Флора Тибувана и Фесто Маро. В Эфиопии ЮНКТАД выражает признательность за поддержку г-ну Мелкамсеvu Абате и г-ну Дессе Абедже, сотрудникам Министерства торговли и развития.

Мы выражаем признательность за ценные замечания и предложения, представленные в ходе совещания по экспертному обзору в Женеве для рассмотрения концепции и методике доклада, со стороны следующих экспертов: Бенгт-Оке Лундвалл (профессор Университета Ольборг, Дания), Хелена Форсман (профессор бизнес-администрации Университета Тампере, Финляндия), Марк Никлас (заместитель руководителя Группы по инновационной политике и инновациям Европейской комиссии), Кристиан Берггрен (профессор промышленного управления Университета Линчёпинга, Швеция), Бисваджит Дхар (Генеральный директор «Рисерч энд информэйшн эллайд системс», Нью-Дели), Конрад фон Игель Грисар (директор-исполнитель «ИнноваЧили», Национальный совет по инновациям в целях конкурентоспособности Чили), Флавия Кикинжер (руководитель Департамента инноваций Национального банка социально-экономического развития Бразилии), Ато Эясу Дессалегне (директор Управления исследований научно-технической политики Министерства науки и техники Эфиопии), Омар Бакари (координатор Программы по развитию кластеров Комиссии по науке и технике Танзании), Педро Роффе (старший сотрудник Международного центра торговли и устойчивого развития, Женева, Швейцария) и Канчана Ваничкорн (директор Отдела политики и исследований Национального управления научно-

технической и инновационной политики Таиланда). Свои ценные замечания по первому проекту доклада в ходе экспертного обзора в Аддис-Абебе (Эфиопия) представили следующие эксперты: проф. Худит Сутц (Университет Монтевидео), проф. Сьюзен Коззинс (Технологический институт Джорджии), проф. К.Д. Джозеф (Центр исследований проблем развития, Тривандрум), проф. Ли Гын (Сеульский технический университет), проф. Джоанна Чатавэй (корпорация «Рэнд»), Витрина Дияметт (директор-исполнитель, СТИПРО, Танзания).

Свои замечания при работе над главами представили Банджи Оеларан-Оеинка (Директор по вопросам мониторинга и исследований ХАБИТАТ ООН, Найроби, Кения) и Феми Олокесуси (Директор по вопросам политического взаимодействия и ИКТ Нигерийского института социально-экономических исследований, Нигерия) – по главе, посвященной Нигерии; Хассан Мшинда (Генеральный директор КОСТЕК) и Омар Бакари (КОСТЕК) – по главе, посвященной Танзании, и Карл Даспект (руководитель Секции торговли и экономики представительства ЕС в Эфиопии, Аддис-Абеба) и Таффере Тесфачу, Ричард Козул Райт и Эрмиас Текесте Биадгленг (ЮНКТАД) – по главе, посвященной Эфиопии.

Свои ценные замечания также представили следующие коллеги: Анхель Гонсалес-Санс (Отдел технологий и логистики), Торнбьорн Фредрикссон (Отдел технологий и логистики), Лиза Боргатти (Отдел Африки, наименее развитых стран и специальных программ), Пьерджузеппе Фортунато (Отдел глобализации и стратегий развития) и Аксель Жиру и Фьорина Муджионе (Отдел инвестиций и предпринимательства). Ценную помощь в составлении главы по Танзании в ходе первых этапов работы над докладом также оказали Тансуг Ок и Арун Джэкоб. Также неоценимую помощь в поиске материала оказывал Джулиано Лунго, а Малу Пасинос оказала ценную помощь в организации поездок на места.

Доклад отредактирован Марком Блоком, а Софи Комбетт отвечала за верстку.

СОДЕРЖАНИЕ

Обзор	1
Возросшее значение инновационной политики и промышленной политики	1
Координация их воздействия, необходимая для результативности процесса развития	2
Пять возможных путеводных принципов	4
Результаты на уровне стран лишней раз указывают на необходимость оптимального сочетания промышленной и инновационной политики	5
Что имеет значение на практике: выводы и рекомендации	14
Примечания24

ОБЗОР

I. ВОЗРОСШЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Индустриализация – отнюдь не простой процесс. Этот доклад необходимо воспринимать в более широком международном контексте, когда большое число стран уделяют возросшее внимание промышленной политике и научно-технической и инновационной политике (НТИ-политике, или инновационной политике) для решения задач и содействия индустриализации и устранения технологического разрыва. В этом докладе проанализирована проблема, имеющая высокую актуальность для политики: как реализовать синергизм между промышленной политикой и инновационной политикой, чтобы помочь странам ускорить общий рост и трансформацию.

Усилия по содействию «глубокой трансформации» отраслей и экономики, промышленное развитие и инновационная политика перекрываются в связи с вопросом о поощрении усвоения технологий и формирования компетенций. Такие зоны перекрывающейся политики приобретают дополнительное значение для развивающихся стран, поскольку часто они ведут к параллельному сюжету усвоения технологий. На практике это предполагает, что стимулы и инструменты как промышленной, так и инновационной политики часто достаточно похожи; кроме того, когда они не сопровождаются четко координированными политическими процессами, они нередко ведут к дублированию, чреватому потерей дефицитных ресурсов, межведомственному соперничеству и менее чем удовлетворительным итогам.

Вторая причина, по которой такое перекрывание имеет немаловажное значение, заключается в том, что как промышленная, так и инновационная политика затрагивают усвоение технологий с разных сторон. Например, если стратегии промышленного развития ставят общие экономические цели, то инновационная политика дает институциональную инфраструктуру для усвоения технологий, а также ставит отдельные задачи и меры, призванные стимулировать фирмы. Хотя стратегии промышленного развития нацелены на развитие высокотехнологичных секторов, стимулирование роста занятости и искоренение бедности, приоритетные сектора и образ действия для такого установления приоритетов обычно установлены в инновационной политике. Сходным образом стратегия промышленного развития данной страны может делать акцент на росте занятости, в частности для того, чтобы способствовать активному восстановлению после финансово-экономического кризиса 2007–2008 годов, однако именно

инновационная политика определяет то, в какой мере такой рост занятости будет основываться на научно-техническом развитии, и то, как могут создаваться устойчивые рабочие места высокого качества. Несмотря на такое перекрывание и взаимодополняющий характер промышленной и инновационной политики, ни одна из них не является лишней, и тесная координация имеет важнейшее значение для реального достижения целей развития.

Хотя имеется несколько хороших примеров стран развивающегося мира, которые традиционно координируют свои стратегии промышленного развития с целями инновационной политики, не меньшему числу стран не удалось добиться этого. Между промышленной и инновационной политикой всегда имеются определенные противоречия в силу того, что укрепление существующей промышленной базы (которая во многих странах по-прежнему носит традиционный характер или в своей основной массе представлена МСП) или содействие инновациям и промышленному развитию воспринимаются как два разных вопроса.

II. КООРДИНАЦИЯ ИХ ВОЗДЕЙСТВИЯ, НЕОБХОДИМАЯ ДЛЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ

Промышленное развитие и инновации – это не альтернативные подходы. Модернизация промышленности, будь то традиционных или новых секторов, не может быть достигнута без поощрения технологической модернизации и развития инновационного потенциала. Неспособность признать и укреплять такую взаимосвязь стала причиной неудач нескольких развивающихся стран и привела к тому, что отечественная промышленность не смогла обеспечить роста производительности труда, несмотря на неоднократные усилия с привлечением промышленной политики, главным образом из-за того, что не уделялось нужного внимания технологическому прогрессу на уровне предприятий.

Координация политики промышленного развития и наращивание технологического и инновационного потенциала должны получать приоритетное значение во всех странах; хорошая отправная точка для этого – понимание связей, существующих между промышленной и инновационной политикой, и того, как они влияют на ключевых субъектов процесса индустриализации, а именно государство, рынок, частный и государственный сектор и отечественных и иностранных хозяйствующих субъектов. Опыт восточноазиатских стран и других развивающихся экономик иллюстрирует то, что использование оптимального комплекса мер воздействия для укрепления взаимодействия между этими хозяйствующими субъектами крайне важно для успеха индустриализации. Основные вопросы необходимо задать по-новому, а варианты выбора – уточнить. Например, вопрос состоит не в том, развивать ли исследования, финансируемые за счет государства, а в том, какой объем финансируемых государством исследований необходим для содействия

развитию отечественного частного сектора. Точно так же вопрос стоит не в том, нужны ли прямые иностранные инвестиции (ПИИ), а в том, какие нужны ПИИ и как они могут повысить возможности внедрения технологий.

Нахождение необходимого баланса и «оптимального» сочетания стимулов зависит от того, как промышленная политика и инновационная политика взаимодействуют друг с другом, причем не только на уровне выработки политики как таковой, где устанавливаются цели и задачи политики, но и на уровне мер стимулирования, предусмотренных в промышленной и инновационной политике, с учетом местных условий. Это зависит от того, как координируются промышленная политика и инновационная политика, и, конкретно, от того, как ставится задача *обеспечения оптимальных политических процессов*. Поэтому условия воспроизводства, благоприятные для инноваций и промышленного роста, связаны не с определением/предоставлением широкого круга стимулов, а, скорее, с определением мер и структур, нуждающихся в поддержке (например, категорий предприятий и их необходимой нацеленности), а также того, как такая поддержка может координироваться с привлечением существующих учреждений. Цель 9 Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года воплощает эту императиву координированного промышленного развития одновременно с ускорением инноваций. Достижение прогресса в направлении промышленного развития в предстоящие годы будет зависеть от выявления и развития этих связей между инновационной и промышленной политикой с практической точки зрения, чтобы избежать попадания в ловушки и использовать возможности местной экономики.

Поэтому на практике синергическое окружение инновационного промышленного развития зависит от координации осуществления политики на макро-, мезо- и микроуровне. На макроуровне (т.е. на уровне национального контроля и формирования политики) разрабатывается как политика промышленного развития, так и НТИ-политика для обеспечения четкой и внятной концептуализации общих целей и задач. Координированное осуществление промышленной и инновационной политики происходит на мезоуровне, на котором политика осуществляется на практике благодаря использованию стимулов, программ и организационных мандатов. Воздействие такой политики на результаты деятельности фирм реализуется на низовом уровне и, следовательно, микроуровне, испытывая воздействие ряда факторов, влияющих на текущие результаты. Отсутствие координации на всех трех уровнях негативным образом скажется на результативности на уровне предприятий и помешает достижению общей цели ускорения промышленного роста, основанного на технологиях, даже если страны проводят соответствующую политику промышленного развития и инновационную политику.

При обеспечении четкой координации режимов политики на уровне концептуализации, осуществления и практики имеют значение следующие вопросы:

- a) Как инновационная политика на практике вписывается в более широкий контекст стратегий промышленного развития стран?
- b) Каковы наиболее важные области координации?
- c) Какие уроки могут быть извлечены из опыта стран в плане поощрения координации политики на макро-, мезо- и микроуровнях в целях повышения результативности на уровне предприятий, и могут ли они быть усвоены и применимы в других странах?

III. ПЯТЬ ВОЗМОЖНЫХ ПУТЕВОДНЫХ ПРИНЦИПОВ

В докладе определено пять широких сопрягающих вопроса, играющих каузальную роль в зонах, в которых промышленная политика перекрывается инновационной политикой, а именно:

- a) имеющиеся пробелы в формировании и концепций политики;
- b) недостаточная согласованность политики и владение инструментарием политики в рамках процесса осуществления;
- c) распространенное соперничество между министерствами и ведомствами и дублирование усилий, что приводит к ресурсным ограничениям;
- d) недостаточная возможность оценки и отслеживания результатов политики;
- e) отсутствие координации между формированием политики, мерами воздействия государства и условиями предпринимательской деятельности.

В нем предлагается пять принципов в качестве руководящих положений для стран, с помощью которых те могли бы найти оптимальное соотношение между политическими процессами и координацией политики. Эти принципы нацелены на следующее:

- a) выявление и устранение ненужных звеньев структуры концептуализации и формирования политики;
 - b) содействие согласованности политики и компетентности при ее проведении;
 - c) продуманное использование ресурсов;
 - d) развитие возможностей надлежащей оценки и контроля за реализацией политики;
 - e) тесная координация процессов формирования политики, их соотнесение с их воздействием на деловую и предпринимательскую среду, а также поощрение вовлеченности частного сектора.
-

IV. РЕЗУЛЬТАТЫ НА УРОВНЕ СТРАН ЛИШНИЙ РАЗ УКАЗЫВАЮТ НА НЕОБХОДИМОСТЬ ОПТИМАЛЬНОГО СОЧЕТАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В трех африканских странах, рассмотренных в настоящем докладе, вопросы координации были изучены в следующих разрезах:

- Каковы исторические, экономические и системные факторы, определяющие эволюцию инновационной и промышленной политики стран за период времени (концептуализация политики и история политики)?
- Как эти исторические, экономические и системные факторы влияют на то, каким образом политика и институциональная база структурируются на практике (координация и осуществление политики)?
- Как это влияет на результативность на уровне предприятий стран (воздействие политики на предприятия и отрасли)?

Обследования на уровне стран – это детальные исследования, которые показывают, как институционализированные модели концептуализации и проведения политики (в плане координации различных составляющих промышленного развития, а также увязки инструментов и механизмов с местными требованиями) имеют решающее значение для обеспечения результативности на уровне предприятий.

1. Факторы отбора стран

Критерии отбора стран основывались на трех группах параметров:

- Условия развития и институционального строительства, представляемые данной страной: если Нигерия – это обладающая богатыми сырьевыми ресурсами развивающаяся страна, то Эфиопия – наименее развитая страна (НРС), чья ресурсная база сконцентрирована в сельском хозяйстве. Они противопоставляются опыту Объединенной Республики Танзания, для которой характерно сочетание добывающих и других отраслей. В результате каждая из этих стран служит для того, чтобы иллюстрировать задачи развития в сфере координации промышленной и инновационной политики для обеспечения результативности процесса развития.
 - Продолжающаяся трансформация промышленной и инновационной политики: все три страны, рассмотренные в докладе, приняли национальные концепции развития, новые стратегии промышленного развития и научно-техническую и инновационную политику, в которых руководством и органами по формированию политики поставлены задачи превращения их стран в следующие два–три десятилетия в страны со «средним доходом».
-

- Трудности связаны с тем, чтобы выделение средств на НИОКР и рост ВВП вели к внедрению технологий: все три страны демонстрируют относительно впечатляющие темпы роста ВВП в последнее десятилетие или даже в более длительные периоды, увеличив расходы на НИОКР по отношению к ВВП в 2000-х годах. Несмотря на это, они сталкиваются с трудностями в обеспечении того, чтобы эти инвестиции вели к ускорению внедрения технологий, в частности на уровне предприятий, о чем свидетельствует недостаточно большой экспорт средне- и высокотехнологичной продукции.

2. Резюме выводов по странам: Нигерия

Нигерия рассчитывает построить зрелую экономику с диверсифицированной промышленной базой, уменьшив зависимость от нефтяного экспорта, на который в настоящее время приходится свыше 90% ее экспортных поступлений. На промышленность, второй по величине сектор экономики Нигерии, в 2013 году приходилось около 26% ВВП, однако в ней полностью доминирует нефтяная промышленность: из 100 млрд. долл. экспорта товаров в 2013 году на топливо приходилось 94 млрд. долларов. Зависимость экономики от экспорта нефти, на которую в последние четыре десятилетия приходилось около 70% всего экспорта, привела к снижению удельного веса промышленных производств, что стало причиной медленных структурных сдвигов, недостаточного динамизма и чрезмерной зависимости от производства одного товара. Основные выводы, касающиеся общего плана, секторов и уровня предприятий по результатам эмпирического обследования 200 фирм трех секторов (пищевой промышленности, ИКТ и медицинского обслуживания и фармацевтической промышленности), собеседования с респондентами и анализ развития экономики страны в ретроспективе представлены ниже.

а. Проследивание концептуализации и изменений политики с 1960-х годов по настоящее время

Глубокий анализ политики показывает, что неудача планов развития с 1960-х годов сдерживала использование комплексного подхода, увязывающего приобретение технологий и подготовку кадров для промышленности. В результате этого вялая динамика производительности труда в промышленности привела к постепенной утрате эффективности большим числом предприятий государственного сектора и отечественных фирм. Научно-техническая политика, принятая в 1986 году и пересматривавшаяся в 1997 году и 2003 году, не принесла успеха в плане устранения недостатков национальной инновационной системы, поскольку технология осмыслялась по большей части в терминах приобретения неспециализированных машин и оборудования, а не процесса наращивания

возможностей внедрения технологий. Для решения этой проблемы в 1998 году в Нигерии был принят закон о промышленной политике, после чего в 2005 году в ней был начат общесистемный пересмотр научно-технической политики в целях перенесения акцента на формирование инновационного потенциала. В результате процесса пересмотра в 2011 году была принята новая научно-техническая и инновационная политика, призванная реализовать, развить и использовать потенциал НТИ для создания масштабной, мощной, диверсифицированной, устойчивой и конкурентоспособной экономики, обеспечивающей высокий уровень жизни и качества жизни гражданам страны.

Вместе с национальной промышленной политикой 1998 года Нигерия также руководствуется *Концепцией развития Нигерии на период до 2020 года*, которая в настоящее время осуществляется путем реализации национальных планов развития. *Концепция развития Нигерии на период до 2020 года* – это долгосрочная стратегия, нацеленная на трансформацию нигерийской экономики и ее превращение в одну из 20 крупнейших экономик на основе роста выпуска страны со 173 млрд. долл. в 2009 году до 900 млрд. долл. в 2020 году с душевым доходом в 4 000 долларов. Анализ показывает, что прошлые усилия по ускорению промышленного развития в Нигерии оказались неудачными во многом из-за отсутствия адресного характера внедрения технологий на уровне предприятий, отраслей и промышленности в целом. Предпринимаемые в настоящее время меры политики нацелены на устранение этого недостатка и учет этих факторов – весьма позитивный сдвиг.

в. Оценка координации и проведения политики

Вместе с тем, несмотря на признание того, что промышленная политика и инновационная политика дополняют друг друга, результаты обследования по трем отраслям показывают, что предприятия по-прежнему сталкиваются с трудностями, мешающими им достигать высоких результатов; эти сохраняющиеся трудности обусловлены проблемами координации и проведения политики.

Это можно объяснить двумя факторами. Как новая инновационная политика, так и нигерийская стратегия промышленного развития и планы развития во многом осуществляются в рамках институциональных структур, в которых промышленное развитие и инновационный потенциал рассматриваются как две разнесенные цели. Кроме того, так и не было рассмотрено несколько прежних политических директив, нацеленных на изменение политических процессов в целях поощрения взаимодействия и контакта между различными актерами и институциональной системой поддержки. Например, в новой инновационной политике предусмотрено, что национальный закон о науке и технике CAP 276 1977 года и закон о федеральном министерстве науки и технике № 1 1980 года будут пересмотрены. Однако на момент

обследования такой пересмотр так и не был проведен. Мандат Национального бюро по закупкам и внедрению технологии, созданного в 1979 году, также нуждается в пересмотре, чтобы он обеспечивал усиление координации и результативности.

Второй фактор заключается в том, что инновационная политика, несмотря на ее цели, до сих пор не решает фундаментальных вопросов формирования потенциала и инфраструктуры. Иными словами, эта политика по-прежнему в основном ограничивается постановкой задач, а не решением проблем на низовом уровне. Недостаток вложений в услуги общего пользования по-прежнему мешает созданию развитой физической инфраструктуры промышленного производства. В частности, неразвитость инфраструктуры энергетики и транспорта служит препятствием для промышленного производства еще с 1970-х годов, когда вопрос энергоснабжения не был должным образом продуман при строительстве крупных промышленных объектов.

с. Количественная оценка воздействия политики на уровне предприятий

Результаты обследования показывают, что, несмотря на усилия по принятию промышленной и инновационной политики, до сих пор нет реального воздействия на характер инноваций, внедрения технологий и конкуренции на уровне предприятий. Основное внимание в их деятельности уделяется реализации и сбыту продукции, а не инновационной деятельности, способной создавать новые товары и технологии. Обследование также показало, что нигерийские фирмы внедряют технологию постепенно, часто считая свои товары и технологии новыми для местного рынка, но не для региона или мирового рынка.

Многие охваченные обследованием фирмы не знали о принятой в стране инновационной политике или о предусмотренных в ней мерах стимулирования. Компании также не знают о новых учреждениях, которые недавно созданы для оказания им содействия в вопросах конкуренции, таких как Национальный совет по конкурентоспособности. Обследование также показало, что имеется недостаточно информации о том, какого рода меры стимулирования предусмотрены для развития инноваций, внедрения технологий и конкурентоспособности на уровне предприятий. Предприятия также сообщили, что они сталкиваются с трудностями, пытаясь воспользоваться льготами там, где они предусмотрены, из-за связанных с этим бюрократизированных процессов.

3. Резюме выводов по стране: Объединенная Республика Танзания

Объединенная Республика Танзания недавно вошла в число самых динамичных экономик Африки. Это резко контрастирует с ситуацией 1970-х годов, когда прирост реального душевого ВВП составил лишь 0,5%, и в 1980-х годах, когда он вообще

ушел в отрицательную зону (-0,7%). Однако в последние два десятилетия экономика страны демонстрировала устойчивый рост при темпах прироста реального душевого ВВП, подскочивших с 0,9% в 1990-х годах до 4% в 2000-х годах и 4,1% в 2010–2014 годах.

Несмотря на эти тенденции общей динамики роста, вклад промышленности в рост ВВП был наименьшим, отставая с 1980-х годов от вклада услуг и сельского хозяйства. Наоборот, сектор услуг имел в 2013 году наибольший удельный вес в ВВП – 47,3%; на сельское хозяйство и промышленность приходилось соответственно 31,7% и 21% ВВП. Поэтому сохраняется задача проведения индустриализации на основе достижений науки и техники и инноваций. Ниже резюмируются основные выводы обследования трех секторов (пищевой промышленности, ИКТ и медицинского обслуживания и фармацевтики) и 144 фирм, а также анализа режимов промышленной политики и инновационной политики с 1960-х годов.

а. Прослеживание концептуализации и изменений политики с 1960-х годов по настоящее время

Арушская декларация 1967 года стала путеводным огнем для политики в период сразу после обретения независимости, повлияв на проводившуюся в тот первый период политику промышленного развития с ее упором на индустриализации при активной роли государства и использовании внутренних ресурсов. Однако к концу 1970-х годов забуксовавшее промышленное развитие связывалось с недостаточным вниманием к технологическому потенциалу. Это не только привело к созданию в 1986 году в Танзании Комиссии по науке и технике, но и к разработке в 1996 году национальной научно-технической политики.

Однако научно-техническая политика 1996 года страдала рядом изъянов, наиболее важный из которых – недостаточное внимание к освоению технологий и инновациям. Отраслевые цели и стратегии не были последовательным образом реализованы в политических мерах, а планы инвестиций в научно-техническую инфраструктуру оказались не выполнены. Это законсервировало разрыв между промышленной политикой и инновационной политикой страны.

Кроме того, с 1980-х годов Объединенная Республика Танзания также провела переориентацию своей промышленной политики. На смену прежней политике замещения импорта в конце 1980-х годов пришел рыночный подход, сопровождавшийся торговой либерализацией экономики. Либерализация торговли привела к массовому уходу отечественных фирм с танзанийского рынка из-за недостаточной институциональной поддержки промышленности и их неспособности конкурировать с иностранными фирмами. В усилиях по оживлению местного промышленного сектора правительство ставило задачу осуществления промышленной стратегии с упором на развитии высокотехнологичных отраслей,

как и в восточноазиатских странах. Из-за отсутствия поддержки доноров этот план был заменен Национальной стратегией роста и уменьшения бедности (НСРУБ на 2005–2010 годы), нацеленной главным образом на уменьшение бедности. С 2011 года также проводится комплексная политика промышленного развития, осуществляемая наряду с Национальной концепцией развития на период до 2025 года. В настоящее время Объединенная Республика Танзания осуществляет свой второй пятилетний план, предусматривающий достижение этих целей.

Для выполнения задач, намеченных в стратегии промышленного развития, в 2013 году была представлена пересмотренная национальная научно-техническая и инновационная политика, которая в настоящее время находится на утверждении кабинета.

б. Оценка координации и проведения политики

Несмотря на недавние усилия по повышению динамики промышленности, сохраняется множество несоответствий в концепции и постановке задач политики, с одной стороны, и в осуществлении мандатов политики – с другой. Отсутствие увязки между планами промышленного развития, секторальными стратегиями и национальной научно-технической политикой, а также плана, направляющего координацию такой политики, по-прежнему сдерживает развитие страны. По-видимому, имеется безотлагательная необходимость осуществления нового закона об НПИ, а также координации промышленного развития с научно-техническим прогрессом и передачей технологий. В настоящее время это рассматривается в качестве приоритета Национальной комиссией по планированию для второго пятилетнего плана (который должен быть принят в течение 2016 года).

Обследования и проведенные беседы показывают, что недостаточная координация этапов практической реализации этих планов, стратегий и политики во многом аналогична тому, что наблюдалось в 1990-е годы в случае научно-технической политики, промышленной политики, финансов, образования и т.п. В результате, хотя политические императивы требуют наращивания местного производственного потенциала или развития промышленной базы, эти усилия подрываются слабостью межведомственной координации. Тем временем, несмотря на принятие в 2011 году новой политики промышленного развития, недостаточное внимание внедрению технологий, низкая поглощающая способность и недостаточное внимание к инновациям по-прежнему сдерживают промышленное развитие, в частности в обрабатывающей промышленности.

Эти недостатки по большей части отрицательно сказались на промышленности. На отраслевом уровне обрабатывающая промышленность переживает с 1990-х годов непрекращающийся спад: в 2013 году на нее приходилось уже 7,2% ВВП, при том что рост промышленности был в основном достигнут

не в обрабатывающей промышленности, а в других секторах, таких как горнодобывающая промышленность и строительство. Обрабатывающая промышленность отличается созданием товаров с низкой добавленной стоимостью для внутреннего рынка и производства на экспорт, а рост производительности труда в ней низок или отсутствует вообще.

с. Количественная оценка результативности политики на уровне предприятий

Свыше 88% промышленности представляет собой микропредприятия с числом занятых менее 5 человек, на которые приходится треть ВВП страны. В общем плане большая часть промышленности состоит из неформальных микро- и малых фирм при небольшом числе средних и крупных компаний. Кроме того, большинство микро-, малых и средних предприятий действуют в секторе услуг, в то время как остальные – в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности.

Обследование показало, что лишь небольшое число предприятий занимаются инновационной деятельностью. Большинство мелких фирм в своей деятельности опираются на местное и часто внутреннее финансирование. В частности, отсутствие финансирования препятствует предприятиям внедрять технологические новшества и инновации. Кроме того, нацеленность предприятий на краткосрочную перспективу, в которой они пытаются решать свои задачи выживания и реализации своей продукции в силу неопределенности условий инноваций и внешних условий воспроизводства в промышленности и отсутствия поддержки, ограничивает их возможности внедрения инноваций.

Данное обследование показывает, что недостаточная согласованность разных аспектов промышленной и инновационной политики, например обложение налогом импорта сырья (в отличие от освобождения от налогообложения готовых изделий) в некоторых отраслях служит препятствием для инноваций и местного производства готовых изделий.

Кроме того, фирмы сообщили, что они не получают особой поддержки от государства для участия в системах инноваций и финансирования. Фирмы также сообщают, что нормативно-правовая база часто чересчур запутана, что способствует образованию большого неформального сектора с его низким технологическим потенциалом и отсутствием вложений в НИОКР. Наконец, существенное влияние на фирмы оказывают недостатки инновационной среды. В настоящее время фирмы в лучшем случае слабо взаимодействуют с университетами, государственными и частными исследовательскими центрами и другими специальными организациями. Это сдерживает внедрение технологий как в государственном, так и в частном секторе.

4. Резюме выводов по стране: Эфиопия

За последние два с половиной десятилетия Эфиопия добилась внушительного экономического роста. Реальный душевой прирост ВВП вырос с $-1,4\%$ в 1980-х годах до $2,3\%$ в 1990-х годах, достигнув максимума в $6,7\%$ в период 2010–2014 годов. В настоящее время перед Эфиопией по-прежнему стоит задача диверсификации своей экономической базы и укрепления своей экономической динамики. Основная масса добавленной стоимости в ВВП Эфиопии создается в первичном секторе, охватывающем сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство и рыболовство, на которые в 2013 году приходилось $45,5\%$ ВВП по добавленной стоимости. На отраслевом уровне главная задача – повышение доли ВВП, создаваемой промышленностью, которая не только отстает от доли сельского хозяйства и услуг, но и снижалась в последние четыре десятилетия: с $16,2\%$ в 1973 году до $11,1\%$ в 2013 году.

Общие выводы, а также выводы по отраслям и выводы на уровне предприятий резюмируются ниже на основе обследования двух отраслей (пищевой промышленности и фармацевтики) и ретроспективного анализа промышленной и инновационной политики.

а. Прослеживание концептуализации и изменений политики с 1960-х годов по настоящее время

Подробный анализ политики показывает, что недавние экономические успехи Эфиопии были обусловлены планами развития страны последних двух десятилетий, самым недавним из которых был План развития и трансформации (ПРТ). Этот пятилетний генеральный план развития экономики был начат в 2010 году и ставит цель достижения $11\text{--}15\%$ процентного ежегодного прироста ВВП и широкомасштабных инвестиций в промышленность и сельское хозяйство к 2015 году. Второй этап ПРТ, ПРТ-2, должен быть начат в 2016 году для закрепления и развития нынешних достижений.

Параллельно с ПРТ на 2010–2015 годы Эфиопия также ставила цель восстановления научно-технической политики Эфиопии и ее оптимизации. С самого начала инновационная политика не носила характер единого целого и, несмотря на разработку в 1993 году первой национальной научно-технической политики и воссоздания в 1994 году Комиссии по науке и технике в качестве самостоятельного государственного органа, этот недостаток так и не был в полной мере устранен. Принципиальный изъян научно-технической политики 1993 года (который впоследствии был исправлен в 2006 году и в 2010 году) заключался в ее чересчур узкой направленности на научно-техническую проблематику, в то время как инновационный потенциал остался без внимания. Кроме того, политика не предусматривала какой-либо координации с промышленным развитием на уровне

отраслей и предприятий. В настоящее время пересмотренная политика 2012 года нацелена на уделение пристального внимания инновациям и передаче технологий одновременно с созданием централизованного фонда инноваций для НИОКР, который был учрежден с целью выделения не менее 1,5% ВВП в год для прикладных исследований.

ПРТ на 2010–2015 годы и инновационная политика четко координируются на уровне целей, при этом в ПРТ в качестве приоритетной поставлена задача формирования потенциала в местном контексте на основе уделения особого внимания развитию университетов, научно-исследовательских институтов, профессионально-технического образования и центров профессионального обучения. Были намечены программы, нацеленные на укрепление этих связей, а именно: а) развитие промышленных зон, б) программы формирования потенциала, в) укрепление связей между университетской наукой и промышленностью и д) создание централизованного фонда НИОКР и инноваций.

в. Оценка координации и проведения политики

Доля инвестиций в обрабатывающую промышленность внушительна: в 2011/12 году в Эфиопии утверждено 1 211 проектов в обрабатывающей промышленности, что составляет 31% всех капиталовложений в этот период. Главная задача в настоящее время заключается в обеспечении согласованности и координации политики между промышленной и инновационной политикой на уровне осуществления, которые по-прежнему слабы. В частности, необходимо сделать больший акцент на предоставлении общей НТИ-инфраструктуры, каналов передачи технологий и обмена информацией, имеющей значение для развития промышленности, в особенности высокотехнологичных производств.

Координацию и осуществление политики по-прежнему нельзя назвать полностью удовлетворительными, поскольку институциональный механизм страны в этой области остается слабым и разобщенным. Результаты обследования и анализа показывают, что многие промежуточные структуры, которые могут оказать содействие в приобретении и модернизации промышленности технологий, либо отсутствуют, либо созданы лишь недавно. Характерный пример – Научно-исследовательский институт продуктов питания, напитков и фармацевтических препаратов, недавно созданный для укрепления таких связей.

с. Количественная оценка результатов политики на уровне фирмы

Недостатки координации и осуществления политики ощущаются на уровне предприятий, как показали результаты обследования. Согласно этим результатам, на уровне предприятий имеется большой потенциал в агропромышленном комплексе Эфиопии, помимо производства кофе, как в случае нескольких кожевенных фирм,

однако в этих производствах доминируют МСП. Обследование также показало, что предприятия сталкиваются со значительными трудностями, пытаясь провести диверсификацию за счет технически сложных производств, в особенности таких, которые могут повысить добавленную стоимость.

Трудности, с которыми сталкиваются предприятия, отчасти вызваны отсутствием необходимой институциональной поддержки для развития технологического и инновационного потенциала в целом. В результате большинство компаний (даже в агропромышленном комплексе) по-прежнему ориентируются на внутренний рынок и лишь немногие из них отваживаются выходить на рынки других стран. Обследование также показало, что фирмы во многом ориентируются на использование не столь современного оборудования и техники, хотя некоторые из них приобретают современные технологии, закупая новые машины и технику, хотя недостаток возможностей внедрения технологий ограничивает их инновационный потенциал. Развитие передачи технологий, доступ к финансам совместных предприятий для производства и увеличение степени переработки остаются для предприятий крайне серьезными задачами.

V. ЧТО ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ НА ПРАКТИКЕ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Трудности, возникающие в процессе координации целей осуществления и результативности политики, как можно судить по трем странам региона, – это не частные вопросы. Многие страны развивающегося мира сталкиваются со схожими вопросами. В этой связи следует изложить несколько общих выводов. Во-первых, хотя были предприняты похвальные усилия по выработке политики, простые вопросы инфраструктуры на протяжении целых десятилетий препятствовали развитию промышленности и так не были решены. Это должно быть первой областью, которой необходимо уделить внимание. Во-вторых, страны по-прежнему сталкиваются с трудностями при координации осуществления – момент, который можно отнести на счет недостаточной согласованности политики. Это не означает, что министерства и ведомства не проявляют необходимой заинтересованности. Однако обследование показало, что, несмотря на их всемерную заинтересованность и усилия, предприятия не получают выгоды от этих усилий из-за недостаточной координации политики. Это лишний раз указывает на необходимость оптимизации политических процессов. Ниже представлены более конкретные результаты взаимодействия промышленной и инновационной политики вместе с соответствующими рекомендациями.

1. Несколько пробелов в структуре формирования политики

Во всех трех странах, как и во многих других африканских странах, которые также рассмотрены в докладе, национальная инновационная политика либо сформировалась гораздо позднее (по крайней мере через два десятилетия после принятия политики промышленного развития), либо эволюционировала параллельно при отсутствии осязаемой координации с проводимой политикой промышленного развития.

В докладе сделан тот вывод, что главный вопрос на уровне стран – кто отвечает за проведение промышленной политики и как она вырабатывается. Во многих развивающихся странах политика промышленного развития обычно разрабатывается не как структурная политика, а скорее как стратегия промышленного развития, национальная концепция развития или как элемент текущих национальных планов развития, нацеленных на содействие общему развитию и экономическому переходу.

Если страны принимают национальные концепции, включающие цели промышленного развития (что касается не только Эфиопии, Нигерии и Объединенной Республики Танзания, но и многих других африканских стран), необходимо иметь в виду, что такие национальные концепции в целом более широки по постановке задачи, чем лишь развитие промышленности, и часто затрагивают вопросы бедности, молодежи, экологии, занятости и урбанизации. В нескольких странах цели промышленного развития включены в их национальный план развития, который часто составляется на каждый период определенной продолжительности.

Поэтому, хотя такие концепции или стратегии фиксируют основные цели или задачи промышленного развития, необходимо разрабатывать четкую дорожную карту достижения этих перспективных задач и поэтапных целей, чтобы они могли быть увязаны с механизмом осуществления политики, с одной стороны, и с политикой НТИ и в других областях (таких, как торговля, инвестиции и развитие) – с другой.

Еще одна причина нестыковок при формировании политики заключается в том, что многие стратегии промышленного развития одноаспектны: они нацелены на промышленное развитие и увеличение темпов роста душевого ВВП или же на развитие конкретных отраслей. Вместе этого необходимо нацеливаться на устранение разрывов в производительности труда, т.е. на решение задачи повышения эффективности производства. В этой связи здесь имеются пробелы в политике, в том числе игнорирование:

- экологических и технических систем поддержки, необходимых для роста отраслей;
-

- связей между требованиями квалификации работников различных отраслей с прогнозами роста показателей эффективности;
- необходимости четкой увязки того, как рост доли НИОКР в ВВП станет частью поддержки государством технологической модернизации, например создания единых систем промышленного обслуживания, технологических инкубаторов, лабораторий промышленных исследований и т.д.

2. Политика страдает от непоследовательности и, зачастую, общей несогласованности

Один из ключевых вопросов, который необходимо выделить отдельно, – недостаточность продвинутой политики. Хотя стратегии промышленного развития некоторых стран признают важность роста с опорой на технологию, а в любой инновационной политике признается важное значение координации с промышленной политикой, сохраняются все те же, что и в прошлом, недоработки в плане отсутствия координации между инновационной и промышленной политикой. Страны пытались решить эти проблемы, поставив общие цели или задачи в промышленной или инновационной политике, однако нестыковки между ними часто возникают на этапе разработки политики, хотя и часто имеют глубокие корни в процессе осуществления политики.

Главы, посвященные отдельным странам, помогают проиллюстрировать основные выводы этого анализа, а именно то, что необходимо четко формулировать процессы политики. Конкретно выводы показывают, что даже детально разработанная инновационная политика и политика промышленного развития необязательно сопровождаются согласованной и последовательной политикой на уровне:

- a) концептуализации и проработки политики;
- b) осуществления и координации политики.

Нестыковки и несоответствия в политике объясняются рядом причин. В посвященных странам главах показано, что они могут быть результатом неэффективного политического перехода (когда страны пытаются изменить свою политику, которая, тем не менее, остается неполной и утрачивает импульс в результате смены политического руководства на разных уровнях управления), институциональной инертности и косности, а также отсутствия в политике компетентности, позволяющей предвидеть и исключить дублирование. Вторая форма несогласованности в политике – тот случай, когда политика ставит масштабные задачи, но не сопровождается конкретным планом их достижения. Однако во многих других случаях политика сопровождается механизмами осуществления, но ряд недостатков мешают им (в разной степени во всех трех странах) достичь поставленной цели. Один из главных вопросов (уже затрагивавшийся выше) заключается в том, что в отсутствие подведения итогов

и попыток оптимизации институционального аппарата мандат на проведение политики имеют многие государственные органы. В том случае, когда политика не является в полной мере согласованной или не сопровождается четкими механизмами осуществления, как показывает анализ по странам, нет четкости на этапе осуществления политики в отношении того, какие из существующих органов должны осуществлять мандаты, предусмотренные в такой политике, и как такие мандаты должны осуществляться.

а. Несогласованность политики на стадии концептуализации может быть результатом неэффективного или медленного перехода в политике

Переход к инновационной политике – серьезная задача в плане координации, которая не только связана с созданием системы регулирования. На практике, хотя на «инновациях» делается упор в политике по самым разным направлениям, проведенные в странах обследования показали, что, хотя в ряде случаев политика ставит задачу наметить в основных чертах новый курс, в некоторых других случаях в политике упоминаются «инновации», однако в ней нет необходимой полноты для решения трудностей, возникающих при развитии инноваций. Кроме того, имеются трудности, связанные с тем, что политические процессы не доводятся до конца и продолжаются уже в ходе перехода в политике стран и после него.

Та же трудность касается и политики промышленного развития. Внезапная перемена курса в политике, не согласующаяся с целостным видением индустриализации как постоянного процесса, ведет к бессистемности и несоответствиям в политике уже в силу того, что она не обеспечивает постоянного надежного уровня процесса трансформации промышленности.

б. несоответствия в политике могут быть вызваны институциональной косностью и инерцией

В ходе проведенных на местах собеседований и обследований удалось пролить свет на то обстоятельство, что политическое и институциональное прошлое имеет большое значение. Ретроспективный анализ изменения политики и механизмов осуществления, проведенный в этих главах, показывает, что учреждения, осуществляющие эти мандаты, функционируют в рамках слабых процессов осуществления, за которые никто не несет конкретной ответственности. Такое межведомственное соперничество усугубляет проблемы координации политики и привело к повсеместному игнорированию частного сектора. Почти во всех странах, в которых были проведены обследования, предприятия частного сектора считают, что политика и меры проводящих политику учреждений оторваны от них, не предпринимается реальных попыток установления связей с ними и уяснения проблем, с которыми они сталкиваются, как и усилий по их решению.

Такой закрепившийся в институциональной практике порядок действий часто вызывает активное неприятие новых, в большей степени ориентированных на сотрудничество форм взаимодействия. Для того чтобы политика промышленного развития была согласована с инновационной политикой, она должна затрагивать оперативные мандаты учреждений, содействуя сдвигу в установках.

с. Несоответствия в политике могут быть вызваны недостаточной компетентностью и недостаточным пониманием перспективы при ее проведении

Еще одна группа вопросов координации связана с тем, что как политика промышленного развития, так и инновационная политика часто ставят цели и задачи, которые испытывают разное воздействие политики в других областях. Например, в Эфиопии инновационная политика ставит задачу «развивать, поощрять и коммерциализировать полезные национальные знания и технологии». Для достижения этой цели обычно потребовалось бы оценить, сможет ли своеобразная система, созданная принятой в 2006 году в Эфиопии Декларацией о доступе к генетическим ресурсам и общинным знаниям и об общинных правах, содействовать защите полезных национальных знаний и технологий. Иными словами, защита прав интеллектуальной собственности должна быть составной частью процесса коммерциализации местных знаний. Однако элемент, который, по-видимому, отсутствует в этих целях, – стратегии повышения информированности об инновационной политике на всех уровнях государственного управления, в том числе кабинета и парламента, а также формирование культуры инноваций среди предприятий, молодежи и общества в целом. Аналогичным образом один из проектов ПРТ – создание промышленных парков, однако ожидается, что они станут узлами ПИИ, а также будут способствовать передаче технологии тех видов, которые предусмотрены в инновационной политике страны. И в этом случае это требует координации осуществления политики на стратегической основе между министерствами, а также ведомствами, осуществляющими мандаты промышленного развития, инвестиций и инноваций. Однако часто отсутствие политической компетенции, как и отсутствие стимулов со стороны работников учреждений ведет к крайне минималистской трактовке этих мандатов.

d. Рекомендации по повышению согласованности политики при ее концептуализации и разработке

На основе оценки успехов и трудностей, с которыми сталкиваются страны, в этом докладе предлагаются следующие рекомендации для предотвращения такого рода несоответствий в политике:

- необходимо четко согласовывать намеченные в политике перспективы, цели и задачи. Анализ инициатив, осуществляющихся на африканском уровне, а также посвященные отдельным странам главы подтверждают тот вывод, что четкое согласование политики промышленного развития и инновационной политики – все еще ускользающая цель в этих странах. Часто даже цели или задачи, касающиеся НТИ, фигурирующие в промышленной политике, отличаются от задач собственно политики в области НТИ (см. выше), что влечет за собой нестыковки в политике и в свою очередь путаницу.
- Необходимо делать акцент на развитии местных связей и развитии потенциала обучения: хотя инновационная политика, разумеется, очерчивает более широкие перспективы формирования потенциала, содействие созданию экосистемы инноваций требует упора на создании и культуры инноваций и предпринимательства с конкретными связями с промышленным развитием. Необходимо развивать предпринимательские программы, согласовывать учебные планы с потребностями предпринимателей, а также вести обучение по вопросам предпринимательства в школах и вузах, чтобы создать условия для реального внедрения новых технологий и инноваций, необходимых для промышленного развития. Так, в Эфиопии ПРТ предусматривает, по крайней мере, два таких проекта формирования потенциала.
- При принятии новой политики необходимо четко увязывать ее с существующими инициативами и учрежденческими мандатами: в посвященных отдельным странам главах содержится тот вывод, что, хотя национальные директивные органы знают о необходимости пересмотра нынешней политики и учрежденческих мандатов, изменения обычно происходят медленно, что ведет к неэффективности политики, как в случае Нигерии. Достижение этого результата параллельно с процессом формирования/пересмотра политики имеет огромное значение, по крайней мере, по двум причинам: во-первых, прежняя политика часто предусматривает ведомственные мандаты, требующие пересмотра в свете новой политики для обеспечения того, чтобы институциональная основа отражала изменения динамичным и действенным образом. Во-вторых, пересмотр политических мандатов крайне важен для того, чтобы ресурсы страны, в частности финансовые ресурсы и квалифицированные кадры, использовались эффективно.

е. Рекомендации по повышению связности в политике в процессе ее осуществления

В этой связи высказаны, в частности, следующие рекомендации:

- Необходимо решать проблемы координации на уровне учреждений и организационных структур, чтобы избежать дублирования мандатов между
-

вновь созданными учреждениями и уже существующими учреждениями, а также в их взаимодействии с частным сектором. Необходимо выявлять дублирующие друг друга меры и предпринимать усилия по устранению со временем такого дублирования.

- Изменения в политике должны сопровождаться надлежащим образом финансируемыми и прозрачными бюджетами и выделением кадров квалифицированных сотрудников для содействия таким изменениям.
- Заблаговременно до начала процесса необходимо четко определить графики и важнейшие этапы, которые должны быть пройдены при совместном проведении инновационной и промышленной политики, чтобы при этом учитывались интересы страны и особенности промышленности.
- Важное значение имеет структура управления и координации на высоком уровне, в особенности на уровне министерств. Необходимо прилагать более активные усилия по обеспечению такого взаимодействия.
- Передовой опыт других стран может служить лишь ориентиром; оптимальное сочетание инновационной и промышленной политики должно быть результатом самостоятельного выбора стран.
- Необходимо делать упор на определении внешнего контекста для достижения результатов.

3. Механизмы контроля за осуществлением и оценкой политики необходимы для обеспечения эффективного использования имеющихся ресурсов

Механизмы контроля и оценки (КО) важны в силу целого ряда соображений. Они не только содействуют усилиям по координации, но и указывают на пробелы в финансировании различных инициатив в рамках процесса подведения итогов. Они также обеспечивают, чтобы вопросы финансирования учитывались и пересматривались с течением времени для оценки: а) цели использования выделенного финансирования; б) пробелов в финансировании работы по достижению целей промышленной и инновационной политики; в) возможностей устранения такого разрыва; г) оптимальных способов распределения рисков и налаживания связей с промышленностью для достижения трансформации; д) оптимальных способов распределения имеющихся ресурсов между конкретными учреждениями; е) возможностей оптимизации учреждений и более четкого определения их ответственности. Ряд этих вопросов должны составлять центральный элемент работы по контролю и оценке.

Работа по контролю и оценке, ставящая задачу обеспечения того, чтобы имеющиеся ресурсы и потенциал учреждений использовались надлежащим образом, сыграет ключевую роль в деле повышения результативности политики.

В подтверждение этого тезиса обследования и беседы показывают, что подавляющая часть финансирования, выделенного для учреждений инновационной сферы, часто используется для покрытия текущих расходов, связанных с оплатой сотрудников и эксплуатационных расходов, при этом не выделяется сколько-нибудь заметного резерва для инфраструктуры поддержки инноваций. Так, в Объединенной Республике Танзания примерно 95,1% сумм, выделяемых для сельскохозяйственных НИОКР, расходуется на оплату сотрудников или текущих расходов, в результате чего для инвестирования в 2011 году оставалось лишь 4,9%. Сходным образом, оклады сотрудников и текущие расходы составляли 83,4% и 71,8% сельскохозяйственных НИОКР соответственно в Нигерии и Эфиопии¹. Сходным образом на вспомогательный персонал приходилось 29,3% (в 2010 году), 33,6% (в 2007 году) и 37,9% (в 2010 году) сотрудников научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций соответственно в Объединенной Республике Танзания, Нигерии и Эфиопии. Для сравнения доля вспомогательного персонала по отношению к научно-техническому персоналу меньше в других развитых странах, например в Германии (16,8% в 2011 году) и Японии (16,2% в 2011 году), а также в других развивающихся странах с высокоразвитыми системами НИОКР, например в Гонконге, Китай (5,5% в 2010 году)².

а. Рекомендации для обеспечения эффективного использования имеющихся ресурсов

Для решения этих вопросов можно было бы рассмотреть следующие рекомендации:

- Необходимо интегрировать контроль и оценку с самого начала процесса политики.
 - Необходимо обеспечить регулярный контроль за исполнением вместе с открытыми оценками бюджетов и содействия, предоставленного различными учреждениями.
 - Контроль и оценка должны основываться на институциональной памяти о том, как и почему произошли сбои в координации, поскольку изучение своих недоработок для оценки и применения опыта, извлеченного из прошлого самой страны, связанного с причинами неудач политики или конкретными факторами, вызвавшими нерезультативность процессов политики, помогает налаживанию успешной координации.
 - Ресурсы, выделенные для поддержки осуществления соответствующей политики, будут во многом определять ее эффективность. Таким образом, политика должна сопровождаться выделением ресурсов, соразмерных намеченной работе.
-

4. Необходимость более тесной координации формирования политики, воздействия со стороны государства и условий предпринимательской деятельности

Важный результат доклада – то, что политика часто не стыкуется с реальностью. То есть в отличие от практической структуры местной промышленности, в которой часто доминируют МСП и неформальный сектор, промышленная политика и инновационная политика нацелены на важные отрасли, которые являются полностью высокотехнологичными или требуют институциональной инфраструктуры, весьма отдаленные от реальной действительности, с которой сталкиваются фирмы в своей повседневной деятельности. Ряд местных фирм действует на периферии технологического развития даже в так называемых высокотехнологичных секторах. Например, в секторе ИКТ многие компании лишь предлагают потребителям услуги управления вызовами или ИКТ (в отличие от какого-либо совершенствования продукции или процесса), в фармацевтическом секторе многие компании только занимаются сбытом уже упакованных лекарств или занимаются производством традиционных лекарственных средств по устаревшим технологиям.

Для решения первой задачи важно, чтобы частный сектор оказался в фокусе политики и в сфере политического дискурса стран. Инновационная и промышленная политика должна надлежащим образом сопровождаться как деловыми, так и промышленными поддерживающими организациями, создающими стимулы для местных фирм, такие как субсидии на НИОКР, кредиты на НИОКР, налоговые льготы и государственные заказы, – меры, которые принесли большие успехи в других развивающихся странах. Так, один из важнейших вопросов, который поднимался в страновых обследованиях, связан с тем, как решается вопрос финансирования.

Такие страны, как Таиланд, используют политические механизмы, например госзаказ, для стимулирования инноваций³, в то время как во всех трех странах в вопросе финансирования инноваций имелись недоработки в плане осуществления политики.

Африканские страны находятся на определяющем этапе подведения итогов, в особенности сегодня, когда они вступают в эру новых целей развития. Все шире признается то, что устойчивое развитие зависит в более общем плане от такого стабильного промышленного развития, которое сможет обеспечить более высокий уровень жизни людей и искоренить бедность, как это подчеркивается в нескольких целях недавно принятой Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года. В частности, цель 9 предусматривает двойную задачу развития всеохватной и устойчивой индустриализации и поощрения инноваций.

В настоящее время почти все страны Африканского региона и в целом развивающегося мира, включая три страны, в которых были проведены углубленные обследования, изложенные в настоящем докладе, находятся на этапе политики и развития, на котором промышленное развитие на основе научно-технического прогресса *следует* считать центральным, если не самым важным, приоритетом. Не только происходит разворот политики в этом направлении: проведенные на местах обследования свидетельствуют о масштабах политической решимости принять комплекс мер промышленной политики и пересмотреть инновационную политику ради достижения целей, связанных с инновациями. В-третьих, частный сектор в Африканском регионе (в частности, в Африке к югу от Сахары) остро нуждается в расширении поддержки, и при этом политика предпринимательства в настоящее время является слабым звеном.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Сайт «Показатели сельскохозяйственной науки и техники» (<http://www.asti.cgiar.org/countries>), ссылка проверена 27 апреля 2015 года.
 - 2 База данных Института статистики ЮНЕСКО (<http://data.uis.unesco.org/>), ссылка проверена 27 апреля 2015 года. Были использованы цифры по занятым полный рабочий день сотрудникам.
 - 3 См. ЮНКТАД, Поощрение инновационной политики для промышленного развития в Таиланде, готовится к печати.
-

