

УПРАВЛІНСЬКІ ІННОВАЦІЇ НА МАКРО- І МЕЗОРІВНЯХ

УДК 330.341.1

Ірина ЯНЕНКОВА

РЕГІОНАЛЬНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД І ТЕНДЕНЦІЇ

Подано результати аналізу інноваційної політики в Україні та висвітлено сучасні світові тенденції регіональної інноваційної політики. Розглянуто підходи до побудови регіональних інноваційних систем та регіональної інноваційної політики, а також роль інститутів та механізмів координації в регіональних процесах формування та реалізації інноваційної політики. Виявлено ключові проблеми та розроблено пропозиції з підвищення ефективності регіональної інноваційної політики.

This article analyzes the dynamics of innovation policy in Ukraine. The modern world trends and experience of regional innovation policies are considered. Special attention is given to approaches to regional innovation systems and regional innovation policy and the role of institutions and mechanisms for the coordination of regional processes of innovation policy formulation and implementation. Identified key issues and proposals to improve the efficiency of regional innovation policies.

Ключові слова: регіональна інноваційна політика, інноваційна система, механізм координації, організаційна структура, інститут, кластер, організаційна платформа.

Key words: regional innovation policy, innovation systems, coordination mechanisms, organizational structures, institutions, clusters, organizational platform.

Виникнення та бурхливе зростання популярності концепції регіональних інноваційних систем (РІС) у 90-х рр. ХХ століття значною мірою були наслідком різкого загострення конкурентної боротьби на світових ринках (глобалізації економіки), що дозволило виявити численні вади традиційних регіональних моделей економічного розвитку і в той же час сприяло появі успішних технологічних кластерів на регіональному рівні. Саме в регіональному розрізі інноваційного механізму господарювання можуть визрівати гнучкі інституціональні форми підтримки інноваційної активності, заснованої на принципах ринкових відносин. Зважаючи на це, актуалізується проблема побудови регіональної інноваційної політики як сукупності встановлених цілей і пріоритетів розвитку науково-інноваційної діяльності в регіоні, шляхів і засобів їх досягнення на основі взаємодії регіональних і державних органів влади. Беручи до уваги новий етап технологічних змін,

© Ірина Яненкова, 2013.

які відбуваються у світі, регіональні структури управління мають вирішити подвійне завдання: врятувати від руйнування передові виробництва і створити умови для їх зростання, забезпечити вихід капіталу і робочої сили з застарілих безперспективних виробництв, санацію і перетворення цього потенціалу на основі нових науково-технічних розробок. Стратегічним пріоритетом для регіональної інноваційної політики має стати розвиток людських ресурсів за такими напрямками: модернізація системи підготовки кадрів на всіх рівнях, сприяння процесу інтеграції освітніх центрів з громадськими організаціями та інститутами в регіоні на основі принципів потрібної спіралі, формування регіональної системи безперервного навчання, дистанційна освіта, створення сучасної матеріально-інституційної основи для розвитку інформаційних і комунікаційних технологій.

Регіональна інноваційна політика (РІП) призначена для забезпечення регіону актуальними науково-технічними знаннями і трансферу наукових розробок регіональним структурам. Для стійкості функціонування такої політики необхідно визначити відповідні умови і компетенції, сформувати регіональну інфраструктуру і, звичайно, регіональну інноваційну систему (РІС). Регіональна інноваційна система забезпечує сприятливі умови і стимули для інновацій в регіоні, створення інститутів і самоорганізації. Досвід створення і розвитку регіональних інноваційних систем в розвинених країнах і в країнах, що розвиваються, показує, що інноваційна модель розвитку економіки характеризується комплексним забезпеченням інноваційної діяльності – інституційним, ресурсним та інформаційним. Цей комплекс створюється завдяки активній державній підтримці розвитку інноваційної інфраструктури.

На цей час існує значна кількість публікацій з питань регіональної інноваційної політики та регіональної інноваційної системи. Нижче ми розглянемо деякі з найбільш вагомих, на наш погляд, підходів.

Так, Бьорн Ашейм [1] фокусує увагу на організаційних аспектах регіональної інноваційної політики та регіональної інноваційної системи. На прикладі країн Скандинавії проведено глибокий аналіз досвіду формування та реалізації РІС та РІП із врахуванням глобальних світових тенденцій та досвіду.

Описовий аналіз деяких регіональних інноваційних систем здійснили П. Айдалот [2], Е. Каро, Т. Кальвет [3], М. Парріллі [4]. Їхній підхід дозволяє сформулювати рекомендації щодо реалізації інноваційної політики в регіоні. Представлений інструментарій надає можливості для міжрегіонального зіставлення рівня розвитку РІС і оцінювання впливу РІС на регіональний економічний розвиток.

Підхід, запропонований Дж. Фагербергом, Д. Мовері та Б. Верспагеном [5], в основу якого покладено побудову комплексного інноваційного індексу, дає можливість комплексно оцінити рівень розвитку РІС та перевірити гіпотези і висновки теоретичних моделей.

Аналіз та інноваційні обстеження фірм, використання описових статистик, вимірювання функції виробництва знань пропонують М. Солесвік і М. Гульбрандсен [6]. Особливості підходу – поглиблений аналіз факторів, що впливають на інноваційну діяльність компаній, а також можливість міжрегіональних порівнянь.

Головною метою цієї статті є виявлення ключових проблем та розроблення пропозицій з підвищення ефективності регіональної інноваційної політики в Україні на основі

використання досвіду країн ЄС. Для її досягнення використано ряд методів: зіставлення, порівняння, структурно-динамічний аналіз, факторний аналіз, моделювання організаційних структур та інших.

Розглянемо основні світові тенденції, що набули актуальності з 2010 року, та досвід регіональної інноваційної політики.

1. *Пошук нових джерел зростання та конкурентоспроможності.* Франція, Італія, Японія і США мобілізують науково-технологічні інновації, щоб відновити економічне зростання, яке сповільнилося у зв'язку з фінансовою та економічною кризою. Французькі інвестиції в Програму Майбутнього (Програма Des investissements d'Avenir, PIA) спрямовані на відновлення конкурентоспроможності промислових підприємств за рахунок інвестицій в інноваційні та промислові проекти та фінансову підтримку інституційної реформи французької національної інноваційної системи. Німеччина спрямувала інвестиції в нові сфери зростання, такі як «зелені інновації». Країни, які є послідовниками інновацій, як і раніше, зосереджені, в основному, на поліпшенні якості бізнес-середовища і просуванні вгору по ланцюжку створення вартості для отримання конкурентних переваг. Прикладом може слугувати нова Національна інноваційна стратегія конкурентоспроможності Чилі.

2. *Нова промислова політика та адресність стратегічних технологій / секторів.* Окрім підтримки таких технологій як нанотехнології, біотехнології та інформаційні й комунікаційні технології (ІКТ), у багатьох країнах ОЕСР акцентують увагу на підтримці інновацій у стратегічні технології або сектори, в тому числі традиційні (наприклад, сільське господарство) і послуги. Ряд інноваційних стратегій включають промислову політику для розширення інноваційної політики. Серед інших, нова голландська промислова політика, промислова стратегія Туреччини, 12-й п'ятирічний план розвитку науки і технологій Китаю визначають стратегічні сектори, які можуть зміцнити національну і промислову конкурентоспроможність.

3. *Орієнтація на глобальні виклики.* На додаток до зростання «нової промислової політики», багато країн ОЕСР використовували так звані глобальні виклики (наприклад, зміна клімату, енергетична безпека тощо) як засіб орієнтації державних інвестицій у науково-технологічні інновації. Данія та Німеччина «озеленяють» свої національні дослідження та інноваційні стратегії, більшість країн продовжують приділяти екологічним проблемам, зміні клімату та енергетиці перші місця у порядку денному. Здоров'я і демографічні зміни також залишаються важливими викликами, зокрема, для Італії та Німеччини.

4. *Стабільність витрат на науково-дослідні і дослідницько-конструкторські роботи (НДДКР).* Незважаючи на уповільнення темпів економічного зростання і політики жорсткої економії, дані про асигнування з державного бюджету на НДДКР показують, що ці витрати залишаються стабільними приблизно в половині країн ОЕСР. У відсотках від ВВП, загальний бюджет НДДКР в зоні ОЕСР зріс з 0,78 % у 2005 році до 0,82 % в 2009 році.

5. *Акцент на інноваційні політики, орієнтовані на попит.* Інноваційні політики, орієнтовані на пропозицію, як і громадські інвестиції, необхідні для збереження довгострокової інноваційної потужності, однак вони не є достатніми. Деякі країни розширили свої інноваційні стратегії, включаючи інноваційні політики, орієнтовані на попит і дифузю

інновацій. Наприклад, у Фінляндії «Керівництво з Дослідницької та Інноваційної політики фінської дослідницької ради» містить положення стосовно підходів щодо орієнтації на попит. Проте вирівнювання попиту і пропозиції в інноваційній політиці залишається проблемою, так само як і оцінювання таких заходів.

6. *Розвиток соціальної згуртованості.* У деяких країнах ОЕСР упродовж останнього десятиліття зросли нерівність доходів і рівні розривів. Національні інноваційні стратегії використовуються для підвищення соціальної згуртованості при одночасному стимулюванні економічного зростання. «Стратегія Національної єдності Польщі», «Стратегія Ірландії з науки, технологій та інновацій», «Національна рамкова Стратегія Португалії» включають політику, спрямовану на створення, підтримку і відновлення соціальної згуртованості.

7. *Активізація громадської підтримки фундаментальних досліджень.* Наукова база завжди була наріжним каменем національної конкурентоспроможності і важливим джерелом знань для боротьби з глобальними викликами. Наукові лідери, такі як Франція, Швейцарія та Сполучене Королівство зберегли свою провідну роль у фундаментальних дослідженнях. Країни, які втратили свої позиції або країни з перехідною економікою, такі як Чеська Республіка та Польща продовжують поглиблювати реформу своїх дослідницьких систем шляхом надання більшої автономії університетам у розподілі своїх коштів. У Нідерландах, Сполученому Королівстві та Сполучених Штатах є сильний акцент на поліпшенні результативності у виконанні суспільних досліджень через оцінювання та удосконалення набору пріоритетів. Існує також сильний поштовх для прискорення трансферу, експлуатації та комерціалізації результатів суспільних досліджень, наприклад, шляхом поліпшення управління правами інтелектуальної власності в університетах і державних дослідницьких інститутах і розширення доступу до бази даних досліджень, фінансованих державою.

8. *Орієнтація на розвиток людських ресурсів.* Удосконалення навичок та освіти у сфері технологій, інженерії та математики відіграють більшу роль в інноваціях, ніж поліпшення в інших матеріальних або нематеріальних активах. Політика, спрямована на поліпшення людських ресурсів у галузі науки і техніки з метою сприяння міжнародній мобільності, зменшення гендерної нерівності та залучення іноземних фахівців, залишається пріоритетною в національних інноваційних стратегіях країн ОЕСР.

9. *Удосконалення механізмів підтримки бізнесу.* Підтримка інноваційного бізнесу спрямована на поліпшення рамкових умов, оптимізацію програм інноваційного бізнесу, а також на розширення непрямих інструментів фінансування, таких як податкові кредити на НДДКР. У той же час, враховуючи важливу роль підприємницького сектору у вирішенні таких проблем, як енергетика та навколишнє середовище, значна частина підтримки інноваційного бізнесу в даний час спрямована на державно-приватне партнерство і у напрямі поліпшення зв'язків державних та приватних дослідників за допомогою таких інструментів, як інноваційні ваучери і кластерні політики. Поліпшення умов для підприємництва та постачання венчурного капіталу, особливо для малих і середніх підприємств, як і раніше є важливим напрямом підтримки бізнесу в інноваційній політиці.

Нарешті, оцінка не тільки суспільних досліджень, але і схем підтримки бізнесу стає все більш важливою у світлі бюджетної консолідації і необхідності адаптувати політику до динамічного характеру інновацій.

Слід зазначити, що з проаналізованих вище тенденцій, на жаль, лише дві характерні для України – це громадська підтримка фундаментальних досліджень (яка певною мірою проявляється у активному сприянні розробленню регіональних стратегій та програм розвитку) та підтримка бізнесу через державно-приватне партнерство. Ймовірні причини такого становища розглянуті нами нижче.

За всі роки незалежності в Україні постійно відбувалася реорганізація органів влади з науково-технічної політики. У 2005–2012 роках було зроблено кілька спроб щодо оптимального перерозподілу обов'язків між органами державної влади в інноваційній сфері, однак вони не були системними. Так, відповідно до Указу Президента України від 19.07.2005 р. на Мінпромполітики було покладено функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з реалізації державної інноваційної політики в галузі. Наступного року ці функції було скасовано «Положенням про Міністерство промислової політики», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 02.11.2006 р. № 1538. Крім того, відповідно до Указу Президента України від 30.12.2005 р. Державне агентство України з інвестицій та інновацій визначено як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності. Такий підхід не давав чіткого уявлення про розподілення обов'язків між цим агентством, Міністерством освіти і науки України та Міністерством економіки України. Окремі завдання і функції Агентства, в тому числі участь у формуванні та реалізації інноваційної політики, визначення пріоритетів для інновацій дублюють завдання і функції, передбачені «Положенням про Міністерство освіти і науки України» (МОНУ). Крім того, відповідно до Положення про МОНУ, затвердженого постановою КМУ від 19.12.2006 р. №1757, воно визначене «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інновацій».

У «Положенні про Міністерство економіки», затвердженому постановою КМУ від 26.05.2007 р. №777, зазначено, що це міністерство «бере участь у розробці стратегії і механізму реалізації науково-технічної та інноваційної політики, підготовці пропозицій щодо масштабів та цільового використання бюджетного фінансування науково-технічної діяльності, аналізує науково-технічний потенціал та ефективність його використання». Але з даного Положення не ясно, який саме орган влади є центральним і відповідає за розробку стратегії і механізмів її реалізації в кінцевому рахунку, тому що Міністерство економіки України лише бере участь у підготовці цих документів. Немає належної координації відносин, особливо між МОНУ та Міністерством економіки, для формування і реалізації державної науково-технічної програми, наукових частин державних цільових програм.

Найбільш ефективною, на наш погляд, була діяльність Міністерства науки і технологій України у 1996–1999 роках. У ці роки було розроблено основні концептуальні та правові засади державної науково-технічної та інноваційної політики, зокрема: «Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку» (1999), закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1998), «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності

технологічних парків» (1999). Також було започатковано розроблення законопроекту «Про інноваційну діяльність».

Отже, невіршеним залишається завдання чіткого визначення функцій, обов'язків і повноважень органів державної влади в механізмі державного управління, системної взаємодії та координації діяльності його окремих органів, а також обов'язкових для всіх органів влади науково-технологічних та інноваційних пріоритетів у їхній діяльності. Це безпосередньо впливає на якість організаційно-управлінських ресурсів і, як наслідок, спричиняє небажані тенденції в інноваційній діяльності суб'єктів господарювання України.

Сьогодні в Україні, як і в радянський період, політика продовжує домінувати над економікою. Система інститутів не набула сучасних форм. На всіх рівнях ієрархії політичні рішення, які встановлюються законом, рідко використовуються для управління економікою, а головним мотивом поведінки всіх економічних агентів і державних установ є не конкуренція, а механічний перерозподіл багатства, доходів і майна. Така система призводить до базування інноваційних процесів виключно на громадських програмах фінансування або на цільовій фінансовій підтримці, а бізнес фактично виключений з інноваційних проектів.

Основні елементи РІС в Україні – науково-технічний сектор, інноваційна інфраструктура, підприємства, інтелектуальні та матеріальні ресурси працюють у відриві один від одного, без узгодженості в системі, тому що обсяг знань, потенціалу наукових та науково-дослідних інститутів не затребувані національною економікою, вони є для неї лише потенційним багатством. У цій ситуації завдання держави полягає не у заохоченні окремих інновацій, а у формуванні організаційних, економічних і правових умов для створення належних основ регіональних інноваційних систем.

Проведені дослідження дозволили виявити групи проблем, що стосуються організації взаємодії елементів регіональної інноваційної системи (табл. 1).

Таблиця 1

Групи проблем, що стосуються взаємодії елементів РІС

Групи проблем	Сутність
1	2
1. Проблеми організаційного характеру	Немає єдиного центру, який займається розробленням інноваційної стратегії, аналізом інноваційних пропозицій, формуванням програми і бюджету. Велика частка прийнятих інноваційних рішень не відповідають пріоритетам, значна частина інвестиційного бюджету витрачається без економічного обґрунтування, значущими виявляються не вартісні принципи витрат коштів, а особистісні амбіції і позаробочі механізми впливу
	Традиційним механізмом ініціювання пропозиції, розгляду проектів та програм розвитку є механізм «знизу вгору». Існує бюрократія процесу подання заявок, немає графіка і правил розгляду пропозицій. Немає чіткої системи розподілу інвестиційних ресурсів, тобто визначених пріоритетів та критеріїв для прийняття пропозицій тощо

Продовження табл. 1

1	2
	<p>Не визначені бюджетні одиниці інвестування, які поєднують взаємозалежні проекти. Інвестиційний бюджет формується за принципом «від досягнутого»</p> <p>Прибуток розглядається як перший і часто єдиний інструмент фінансування довгострокових інноваційних програм. Переваги інших джерел фінансування враховуються рідко</p> <p>Інвестиційні потреби та фінансові джерела збалансовані тільки на передінвестиційній стадії розробки проекту. Проект втрачає економічну ефективність або заморожується до наступного періоду або до отримання позапланових засобів</p> <p>Не завжди проводиться незалежна експертиза якості інноваційних проектів та їх добору в програму. Причини – висока вартість, відсутність довіри, збереження конфіденційності</p>
<p>2. Проблеми інноваційного менеджменту</p>	<p>Рідко постає завдання виявити ефективність і слабкі сторони стратегії, реалізованої на макрорівні. Нестача фахівців з інноваційного менеджменту</p> <p>Слабо вивчаються альтернативні ринки (у тому числі іноземні) при дуже помірній аналітиці ринку щодо поточної діяльності. Економія на фінансуванні аналітичних досліджень, відмова від залучення професіоналів</p> <p>Пошук інформації про довкілля здійснюється суб'єктивно за обраними блоками: ціни на сировину, ціни на продукцію тощо. Ця інформація утворює заданий набір сценаріїв і тому рідко фіксуються можливі втрати і вигоди, які діагностовано на стику інформаційних блоків. Національні та зарубіжні ринки аналізуються в різних форматах, на основі різних компонентів інформації</p>
<p>3. Проблеми, пов'язані з використанням аналітичних моделей</p>	<p>Використовуються однакові фінансові моделі аналізу для різних рівнів невизначеності середовища інноваційних пропозицій, для проектів стратегічної спрямованості та заміни обладнання</p> <p>Суб'єктивність у введенні макропараметрів проекту: інфляція, обмінний курс тощо. Ігноруються синергетичні ефекти, створені інноваційно-інвестиційними проектами</p>
<p>4. Проблеми автоматизації процесу аналітичної роботи</p>	<p>Рідко використовуються апробовані на практиці програмні пакети аналізу інноваційних пропозицій, які дозволяють реалізувати імітаційне моделювання та інші складні алгоритми аналізу</p> <p>Не збираються дані про роботу конкурентів, середні галузеві показники за інвестиційними та поточними витратами, дані про реалізовані інноваційні проекти та їх успішність</p>

1	2
5. Проблеми поєднання питань управління персоналом і якості створюваного інтелектуального капіталу.	Відсутність мотивації щодо ініціації проектів. У деяких випадках існуючий план інвестиційно-інноваційних пропозицій є формальним. Винагорода менеджерів проектів і бізнес-підрозділів пов'язана з реалізацією плану інвестиційних витрат і отримання прибутку, без акценту на питаннях створення вартості. Немає системи довгострокової винагороди, пов'язаної з остаточними результатами проекту
	Відсутні механізми передачі досвіду проектної роботи з формування заявок і реалізації проектів

Джерело: складено автором на основі власних досліджень.

Отже, існує проблема удосконалення існуючих і застосування нових методів і форм організації інноваційного процесу на всіх рівнях управління економікою. Однією з таких форм організації може бути організаційна платформа, яка є цілісним проектом для реалізації конкретних моделей взаємодії [7, с. 283–285]. Практика економічного розвитку країн ЄС показала, що ефективне здійснення організаційних інновацій можливе на основі розроблених організаційних платформ для розгортання модулів регіональної інноваційної системи.

Результати даного емпіричного дослідження дали підстави зробити низку висновків. По-перше, організаційна структура управління інноваційним розвитком на регіональному та інших рівнях ієрархії економіки України як основний інструмент, що визначає склад, розмір, місце розташування і спеціалізацію інститутів, відповідальність структурних підрозділів суттєво не змінилася з 1992 року. По-друге, регіональні інститути розвитку не забезпечують ефективної інноваційної політики через їх недосконалі структури і нормативні документи, що не відповідають вимогам часу. По-третє, державний сектор страждає від змін у ході багатосторонніх формальних організаційних інновацій. Одним з дієвих рішень окреслених проблем є розроблення організаційної платформи, яка спрямована на реалізацію інноваційних пріоритетів, враховує соціально-культурне та політичне середовище регіону, передбачає співпрацю громадськості, бізнесу, влади і науки. Також пропонується система програмних заходів щодо реалізації державної інноваційної політики, спрямована на забезпечення інноваційного розвитку економіки. Вона включає в себе:

- підтримку фундаментальної науки через запровадження ефективного механізму фінансування та оновлення;
- формування цілісного промислово-науково-технологічного комплексу для задоволення внутрішніх потреб країни та експорту наукомісткої продукції;
- активацію інноваційних процесів шляхом зміцнення ролі держави у фінансуванні перспективних високоризикових проектів;
- організацію ефективної взаємодії елементів регіональної інноваційної системи шляхом реорганізації системи управління за мережевим принципом. Приймаючи до уваги

передовий досвід країн ЄС, необхідно створити набір управлінських та організаційних моделей, які можуть слугувати зразком для розроблення регіональної інноваційної політики в Україні.

Література

1. Ekman M. *Learning regional innovation: Scandinavian models* / M. Ekman, B. Gustavsen, B. Asheim. – 2011. – 290 p.
2. Aydalot P. *Economie regional et urbaine* / P. Aydalot. – Paris : Ed. Econymica, 1985. – 487 p.
3. Karo E. *Open innovation and innovation policy in the Eastern European countries [Електронний ресурс]* / Erkki Karo, Tarmo Kalvet // *Science and Innovation Policy : Atlanta Conference on 2009*. – 1–6. – Режим доступу : http://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=yQZj2kMAAAAJ&cstart=20&citation_or_view=yQZj2kMAAAAJ:UebtZRa9Y70C.
4. Fagerberg J. *Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian case* / Fagerberg J., David Mowery and Bart Verspagen. – Oxford University Press, 2009. – 408 p.
5. Parrilli M. D. *Unveiling The Black-Box of Innovation: A Methodological Tool for the Analysis of Efficiency of Regional Innovation Systems* / Parrilli M. D. // *Journal of Strategic Management Education (JSME)*. – 2013. – Vol 9: Issue 1.
6. Solesvik M. *Partner selection for open innovation* / Solesvik M., Gulbrandsen M. // *Technology Innovation Management Review*. – Vol. 8. – No. 4 – P. 11–16.
7. Яненко І. Г. *Організаційно-управлінські ресурси інноваційного розвитку економіки: методологія та практика : моногр.* / І. Г. Яненко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2012. – 378 с.