

Д.М. Турекулова, э.ғ.д., профессор

У.К. Тажибаев, магистр

А.Б. Имашев, PhD, қауымд.профессор

М.Н. Ниязов*, PhD, қауымд.профессор

Esil University, Астана қ., Қазақстан

* – негізгі автор (хат-хабарларға арналған автор)

e-mail:dametken.t@gmail.com

ҚАЗАҚСТАННЫҢ КВАЗИМЕМЛЕКЕТТІК СЕКТОРЫН ИНСТИТУЦИОНАЛДЫҚ ТҮРЛЕНДІРУ: SO – PO ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ

Берілген ғылыми мақалада Қазақстандағы квазимемлекеттік секторды реформалаудың өзектілігі мен оның институционалдық негіздері қарастырылды. Зерттеудің негізгі өзегі – «Стратегиялық меншік иесі – Кәсіби оператор» (SO – PO) үлгісі, яғни мемлекеттік активтерді басқаруда тиімділік, ашықтық және есептілікті арттыруға бағытталған аралас басқару тұжырымдамасы. Модель агенттік теория, stewardship тұжырымдамасы. Мемлекеттік менеджменттің жаңа тәсілдері және Whole-of-Government қағидаттары негізінде әзірленіп, мемлекет рөлін тікелей оператордан стратегиялық меншік иесіне қайта бейімдеуді көздейді. Бұл өз кезегінде саясат қалыптастыру, меншік құқығын жүзеге асыру және операторлық басқару функцияларының нақты ажыратылуын қамтамасыз етеді.

Зерттеу барысында халықаралық озық тәжірибелерге – Сингапурдың Temasek Holdings компаниясына, Малайзияның Khazanah Nasional Berhad қорына және ЭЫДҰ-ның мемлекеттік сектордағы корпоративтік басқаруға арналған нұсқаулықтарына – салыстырмалы институционалдық талдау жүргізілді. Бұл талдау Қазақстандағы үлгісінің сәйкестігі мен ерекшеліктерін, сондай-ақ бейімделу әлеуетін анықтауға мүмкіндік берді. Нәтижелер модельдің орталықтандырылған меншік иелігі, тәуелсіз директорлар институты, нәтижелерге байланысты ынталандыру жүйесі және қосарланған аудит сияқты жаһандық үздік практикаларды сәтті енгізіп отырғанын көрсетті. Сонымен қатар, елдің өтпелі әкімшілік-экономикалық жағдайына қарай модельдің жергілікті ерекшеліктерді ескере отырып қалыптасып келе жатқаны анықталды.

Зерттеу сондай-ақ бюрократиялық инерция, басқаруды деполитизациялауға қарсылық және қаржы нарықтарының жетілмеуі сияқты бірқатар институционалдық шектеулерді айқындады. Бұл түйткілдер аталған модельді толық институционалдандыру үдерісін тежейтін негізгі факторлар болып табылады. Аталған кедергілерді заңнамалық, басқарушылық және нарықтық реформалар арқылы еңсеру SO – PO үлгісін посткеңестік кеңістіктегі мемлекеттік секторды жаңғыртудың қолайлы және бейімделгіш тетігі ретінде қарастыруға негіз береді.

Мақала мемлекеттік меншік формаларын реформалау жөніндегі халықаралық ғылыми дискурсқа үлес қосып, дамушы нарықтар жағдайында тиімді мемлекеттік басқару архитектурасын қалыптастырудың практикалық және теориялық негіздерін ұсынады. Зерттеу нәтижелері мемлекеттік секторды модернизациялау бағытына қызығушылық танытатын саясаткерлер, сарапшылар, мемлекеттік органдар және зерттеушілер үшін пайдалы болуы мүмкін.

Кілт сөздер: квазимемлекеттік секторды реформалау; «Стратегиялық меншік иесі – Кәсіби оператор» (SO – PO) моделі; мемлекеттік активтерді басқару; мемлекеттік сектордың есептілігі; салыстырмалы институционалдық талдау.

Ключевые слова: реформа квазигосударственного сектора; модель «Стратегический собственник – Профессиональный оператор» (SO – PO); государственное управление собственностью; подотчётность государственного сектора; сравнительный институциональный анализ.

Keywords: Quasi-Public Enterprise Reform, Strategic Owner-Professional Operator (SO-OP) Model, State Ownership Governance, Public sector Accountability, Corporative Institutional Analysis.

Кіріспе. Қазақстанның квазимемлекеттік секторын реформалау елдің экономикалық жаңғырту стратегиясының негізгі бағыттарының біріне айналды. Мемлекетке қарасты және мемлекет қатысатын кәсіпорындардың қызметінде тиімділік, ашықтық және есептілік тараптарының артуы бұл сектордың институционалдық негіздерін қайта қарауды қажет етеді. Посткеңестік әкімшілік жүйеден мұраланған квазимемлекеттік кәсіпорындар энергетика, көлік-логистика, қаржы және инфрақұрылым сияқты стратегиялық салаларда маңызды активтерді басқара отырып, ұлттық экономикада шешуші рөл атқарады. Алайда олардың мандаттарының қайшылықты болуы,

жауапкершілік шектерінің көмескілігі және нәтижеге бағдарланған бақылаудың әлсіздігі тиімді басқаруға кедергі келтіріп отыр.

Бүгінгі таңда мемлекет рөлін тікелей оператордан стратегиялық меншік иесіне қайта бейімдеу халықаралық тәжірибеде кеңінен таралған үрдіске айналды. Сингапурдың Temasek Holdings компаниясына және Малайзияның Khazanah Nasional Berhad үлгілері көрсеткендей, меншік иесі функциясын реттеу және саясат қалыптастырудан ажырату мемлекеттік активтерді тиімді басқарудың негізгі шарты болып табылады. Қазақстандағы «Самұрық - Қазына» «Бәйтерек» және «КазАгро» сияқты құрылымдарды трансформациялау талпыныстары осы модельдерге жақындауға бағытталғанымен, бейресми ықпал, жауапкершілік механизмдерінің жеткіліксіздігі және менеджмент дербестігінің шектеулі шектелуі реформалардың толық нәтижесін тежеп отыр.

Ғылыми мәселенің өзегі – Қазақстанның квазимемлекеттік кәсіпорындары қосарлы міндет атқарады: бір жағынан олар коммерциялық нәтижелерге қол жеткізуі тиіс, екінші жағынан әлеуметтік және саяси саясатты орындау керек. Бұл міндеттердің үлесіне ынталандыру жүйесінің бұрмалануына әкеледі. Сонымен қатар, корпоративтік басқару кодтарын енгізу ұйымдар арасында біркелкі жүзеге аспай, ақпараттық асимметриялар мен есептіліктің жеткіліксіздігі сақталып отыр. Өтпелі экономикалардың ерекшелігі ретінде формалды реформалардың бейресми институттармен – патронаж желілері, саяси тәуелділік, әкімшілік иерархиялармен – қиысуы басқару тиімділігін төмендететіні халықаралық зерттеулерде де көрсетілген.

Осыған байланысты Қазақстан жағдайында мемлекеттік меншік, нарықтық тәртіп және қоғамдық есептілікті біріктіретін, көпдеңгейлі жауапкершілік арналары бар, жүйелі және контекстке бейімделген басқару моделін әзірлеу қажеттілігі туындап отыр. Қолданыстағы зерттеулер бұл өлшемдердің өзара байланысын біртұтас институционалдық модель шеңберінде жеткілікті деңгейде қарастырмаған.

Зерттеудің мақсаты - Қазақстанның квазимемлекеттік секторын тиімді басқару үшін ұсынылатын «Стратегиялық меншік-Кәсіби оператор» (SO – PO) моделінің ғылыми негіздерін, құрылымдық ерекшеліктерін және халықаралық тәжірибемен салыстырмалы үйлесімділігін айқындау.

Мақсатқа қол жеткізу үшін келесі міндеттер қойылды:

1. Квазимемлекеттік секторды реформалауға қатысты институционалдық және теориялық мәселелерді жүйелеу;
2. Қазақстандағы басқару архитектурасының негізгі проблемаларын айқындау және олардың себеп-салдарын ғылыми тұрғыдан түсіндіру;
3. SO – PO моделінің мазмұнын, деңгейлерін және функцияларын құрылымдық түрде сипаттау;
4. Temasek, Khazanah және ЭЫДҰ стандарттарымен салыстырмалы талдау жүргізу;
5. Қазақстан жағдайында модельдің бейімделу мүмкіндіктерін, шектеулерін және институционалдық үйлесімділігін бағалау.

Зерттеуде сапалық сипаттағы әдістер қолданылды. Материал ретінде Қазақстандағы мемлекеттік активтерді басқару жөніндегі ресми құжаттар, Temasek Holdings, Khazanah Nasional Berhad және ЭЫДҰ жарияланымдары, сондай-ақ академиялық әдебиеттер пайдаланылды. Әдістемелік тұрғыдан зерттеу салыстырмалы институционалдық талдауға, құрылымдық-функционалдық талдауға және мазмұндық талдауға негізделді. Теориялық база агенттік теория, stewardship теориясы, Жаңа мемлекеттік менеджмент және Whole-of-Government тәсілінен құралды. Әдістердің осындай үйлесімі зерттеу нәтижелерінің дәйектілігін қамтамасыз етеді және SO – PO моделін халықаралық тәжірибемен салыстыруға мүмкіндік береді.

Әдебиеттік шолу. Қазақстанда квазимемлекеттік секторды реформалауға арналған зерттеулердің кең ауқымына қарамастан, бірқатар шешілмеген мәселелер әлі де бар десек. Қолданыстағы әдебиеттер корпоративтік басқарудың зияткерлік капиталды ашуға әсеріне қатысты қайшылықтарды ашады: кейбір зерттеулер оның оң рөлін құжаттайды, ал басқалары корпоративтік басқаруды қосымша ашықтық қажеттілігін төмендететін сигналдық механизм ретінде түсіндіреді. Бұл сәйкессіздіктер өтпелі экономикалардағы басқару тетіктерінің контекстке тәуелділігін көрсетеді.

Формальды реформалар мен тұрақты бейресми институттардың, соның ішінде патронажтық желілер мен тұрақты мемлекеттік ықпалдың өзара әрекеттестігі жеткіліксіз зерттелген. Бұл жарияланған реформалар мен олардың іс жүзінде жүзеге асырылуы арасында алшақтық туғызып,

тиімділік пен жауапкершілікке әсерін бағалауды қиындатады. Сонымен қатар, материалдық емес активтерді бағалау және ақпараттық асимметрияның квазимемлекеттік ұйымдардағы басқару шешімдеріне әсері туралы сұрақтар ашық күйінде қалып отыр.

Осылайша, басқарма тәуелсіздігі, меншік құрылымы, есеп берудің ашықтығы және бейресми институттар корпоративтік басқару нәтижелерін бірлесіп қалай қалыптастыратынын талдау үшін қосымша зерттеулер қажет.

Анықталған олқылықтар негізінде бұл зерттеу Қазақстанның квазимемлекеттік секторындағы зияткерлік капиталды ашуға және басқару тиімділігіне корпоративтік басқару тетіктері мен бейресми институттардың әсерін талдауға бағытталған.

Қазақстандағы квазимемлекеттік секторды реформалау тиімділік пен есептілікті арттыруда мақсат тұтқан әкімшілік трансформацияның шешуші кезеңін білдіреді[1]. Бұл кешенді бастама Қазақстанның басқару жүйесін халықаралық стандарттарға жақындауға бағытталған, сондай-ақ этикалық басқару мен ұйымдық мәдениетке қатысты халықаралық зерттеулерден сабақ алуды көздейді[2]. Мұндай өзгерістер тек әкімшілік түзетулермен шектелмей, дәстүрлі бюрократиялық үлгіден мемлекеттік қызмет көрсетудің басқарушылық, серпінді және жауапты жаңа тәсіліне көшуге бағытталған[3].

Бұл парадигмалық өзгеріс қолданыстағы институционалдық құрылымдарды қайта бағалауды және әмбебап «ең үздік тәжірибелерді» механикалық түрде көшіруден гөрі, Қазақстанның ерекше жағдайына бейімделген стратегияларды енгізуді талап етеді [4]. Басқа елдердің «сәтті модельдерін» институционалдық қарызға алу маңызды болғанымен, олардың тиімді іске асуы жергілікті жағдайларды ескеруге және жоғары бюрократиялық деңгейдің қолдауына тікелей байланысты[5]. Мұндай реформа үдерістерінде посткеңестік кеңістіктің күрделі ресми байланыстары мен патронаж желілері секілді факторлар айтарлықтай кедергі келтіруі мүмкін; бұл жағдай Weber сипаттаған рационалдандыру мендернизациялану қағидаттарына қайшы келеді. Мұндай терең тамыр жайған бейресми құрылымдар өзгерістерге қарсы тұратын саяси элиталар тарапынан қарсылық туғызып, әкімшілік реформаларды іске асыруды қиындатады[6].

Бейресми институттардың сақталуы формалды реформалармен олардың нақты орындалуы арасындағы алшақтықты күшейтіп, квазимемлекеттік ұйымдардағы корпоративтік басқарудың тиімділігін төмендетеді. Сонымен қатар, корпоративтік басқаруды нығайту бағытындағы талпыныстар құрылымдық процесуалдық және ашықтық мәселелерін қамтитын бағалау әдіснамасының жетілдірілуін талап етеді. Мұндай бағалау квазимемлекеттік компаниялардың ерекшеліктерін – олардың қоғамдық міндеттер мен коммерциялық мақсаттардың қиылысындағы жұмыс істеуін – міндетті түрде ескеруі тиіс[7]. Сондықтан Қазақстандағы квазимемлекеттік сектор реформасының жүйелік әсерін түсіну үшін формалды құрылымдармен бейресми басқару тетіктерінің өзара байланысын кешенді зерттеу қажет.

Бұл зерттеу иерархиялық, мемлекет-орталықтанған басқару жүйесінен желілік, икемді басқару архитектурасына көшу барысында туындайтын институционалдық қиындықтарды айқындауға бағытталған. Еңбек және басқару мәдениетіне тән қарсылықтар желілік басқарудың орнына дәстүрлі командалық-бұйрықтық қатынастардың қайта қалыптасуына алып келуі мүмкін. Постсоциалистік экономикаларда корпоративтік басқару кодтарының әлсіздігі мен мемлекеттік меншік мұрасы квазимемлекеттік ұйымдардағы мемлекеттік ықпалдың сақталуына әкеліп, шешім қабылдау дербестігін шектейді[8].

Формалды және бейресми институттардың өзара әрекеттесуі, олардың бір-біріне тәуелділігі посткеңестік жағдайдағы институционалдық өзгерістерді бір мезгілде жеңілдетіп те, тежеп те отырады[9,10]. Әсіресе, кландық қатынастарға және кеңестік басқару тәжірибесіне негізделген олигархиялық номенклатураның сақталуы реформалардың мазмұнды жүзеге асуына едәуір кедергі келтіреді[11]. Мұндай бейресми құрылымдар фирмаларды бағалауды бұрмалап, ашық корпоративтік басқару тетіктерін дамытуға кедергі жасайды[12]. Бұл корпоративтік басқару жүйесін күшейтудің маңызын көрсетеді. Алайда, оның тиімділігі әрқашан айқын емес: кей зерттеулер корпоративтік басқару зияткерлік капиталды ашық көрсету деңгейін арттырады десе, басқа еңбектер мұндай тетіктер ақпаратты ашу қажеттігін азайтатын сигналдық механизм рөлін атқарады деп пайымдайды.

Әдебиеттердегі мұндай қарама-қайшы нәтижелер корпоративтік басқару мен зияткерлік капиталды жария ету арасындағы байланыстың күрделі әрі контекстке тәуелді екенін көрсетеді, әсіресе өтпелі экономика жағдайында. [13,14]. Формалды және бейресми институттардың

арасындағы жоғары алшақтық бұл байланысты одан әрі қиындатады. Квazимемлекеттік сектордағы мемлекеттік қатысудың сақталуы реформалардың ашықтық пен есептілікке әсерін нақты бағалауды күрделендіреді. Сондықтан Қазақстандағы корпоративтік басқару тетіктерінің, меншік құрылымы мен бейресми ықпалдарының өзара әрекетінің жүйелі талдануы қажет [15].

Бұл күрделі өзара байланыстар Қазақстанның квazимемлекеттік секторында директорлар кеңесінің тәуелсіздігі, меншік концентрациясы және ашықтық тәжірибесінің ұйымдық нәтижелерге ықпалын зерделейтін эмпирикалық зерттеулердің қажеттілігін көрсетеді. Квazимемлекеттік ұйымдардағы материалдық емес активтердің бағалануындағы қиындықтар зияткерлік капиталды жариялаудың стратегиялық маңызын арттырады, өйткені дәстүрлі қаржылық есептілік олардың шынайы құнын толық ашпайды. Бұл ақпараттық асимметрияны күшейтіп, мүдделі тараптар арасындағы агенттік мәселелерді тереңдетуі мүмкін.

Осы жағдайда тәуелсіз директорлар мен тиімді аудит тетіктерінің маңызы артады, себебі олар ақпараттық асимметрияны төмендетіп, мемлекеттік қатысудағы компанияларда ашықтықты қамтамасыз етеді. Мемлекеттік бақылау мен коммерциялық мақсаттардың қиылысы жауапкершілік пен есептілікті қиындата түсетіндіктен, корпоративтік басқару механизмдері инвесторлар сенімін арттыруда және ресурстарды тиімді бөлуде негізгі рөл атқарады.

Сондықтан зияткерлік капиталды жария ету, корпоративтік басқару ерекшеліктері және ұйымдық нәтижелілік арасындағы өзара байланысты терең талдау Қазақстандағы квazимемлекеттік сектор реформалдарының жүйелік әсерін түсіну үшін аса өзекті.

Негізгі бөлім. Салыстырмалы талдау көрсеткендей, SO-PO моделінің Қазақстанда қолданылуын бағалау үшін он институционалдық параметрдің әрқайсысының әсерін және олардың институционалдық тепе-теңдікті қалай бірлесіп қалыптастыратынын ескеру маңызды.

Біріншіден, иелік архитектурасы мен басқару иерархиясы орталықтандыру дәрежесін және рөлдерді бөлудің анықтығын анықтайды, бұл биліктің қайталануын азайтады және саяси араласуды шектейді. Басқарманың тәуелсіздігі менеджменттің кәсібилігін арттырады, бірақ Қазақстанда оның тиімділігі көбіне бейресми желілердің ықпалын азайтуға байланысты.

Бұдан басқа, өнімділікті басқару жүйесі (KPI, PDC) өлшенетін өнімділік стандарттарын жасайды, ал екі деңгейлі аудит бақылауды қамтамасыз етеді және тәуекелдердің алдын алады, корпоративтік есеп беруге сенімді арттырады.

Саяси ықпалға шектеулер басқару ортасын тұрақтандыруда шешуші рөл атқарады, ал ашықтық пен жариялылық ақпарат асимметриясын азайтуға және есептілікті арттыруға көмектеседі.

Кәсіпорындардың әлеуметтік функциясы ерекше маңызға ие, өйткені оның коммерциялық мақсаттармен үйлесуі ынталандыру балансына және шешімдердің тиімділігіне әсер етеді. Қаржы нарықтарына сілтемелер рейтингтер мен инвесторлардың сұраныстары арқылы сыртқы тәртіпті жасайды. Ақырында, институционалдық сабақтастық реформалардың тұрақтылығын сақтайды және әкімшілік тәжірибеге қайта оралуға жол бермейді.

Қаржы нарықтарының сілтемелері рейтингтер мен инвесторлардың суретшілері арқылы сыртты тартады. Ақырында, институттық сабақтастық реформаларының тұрақтылығын сақтауды және әкімдік тәжірибеге қайта орала жол бермеді.

Квazимемлекеттік кәсіпорындарды басқарудың ұсынылып отырған моделі (СО-ПО) әр элементі нақты институционалдық функцияны орындайтын көп деңгейлі жүйе болып табылады.

1. Мемлекеттік бақылау бөлімі стратегиялық үйлестіруді қамтамасыз етеді: ол ұлттық басымдықтарды белгілейді, фискалдық тәуекелдерге мониторинг жүргізеді, есептер мен тәуелсіз бағалаулар арқылы мемлекеттік есептілікті белгілейді. Оның механизмі – біртұтас бағытты белгілеп, басқарудың саясилануын шектеу.

2. Мемлекеттік акционерлік құрылым (МКК) орталықтандырылған меншік иесі ретінде әрекет етеді. PDC келісімдері, стратегиялық жоспарлар және метрикалық жүйе (ROIC, TSR, ESG) арқылы ол мемлекеттік мақсаттарды өлшенетін талаптарға айналдырады. GSE механизмі – бұл менеджменттің саясаттандырылуы және кәсібилендіруі.

3. Директорлар кеңесі меншік иесі мен басшылық арасындағы байланыстырушы буын қызметін атқарады. Ол стратегиялық шешімдерді сүзеді, KPI көрсеткіштерін бақылайды, комитеттер арқылы жұмыс істейді және басшылықты тағайындайды. Оның механизмі агенттік тәуекелдерді азайту және стратегиялық тәртіпті қамтамасыз ету болып табылады.

4. Атқарушы топ стратегияны операциялық деңгейде жүзеге асырады, жоспардың орындалуын қамтамасыз етеді және КРІ арқылы кері байланысты қамтамасыз етеді. Механизм стратегиялық нұсқауларды басқару процестеріне аудару болып табылады.

5. Екі деңгейлі аудит (ішкі және сыртқы) қаржылық және басқарудың ашықтығын қамтамасыз етеді. Бұл бұзушылықтарды анықтау және сенім орнату механизмі.

6. Қаржы нарықтары ашықтық пен тиімділікті көтермелейтін несиелік рейтингтер, облигациялар және инвесторларды бағалау арқылы сыртқы тәртіптік механизм ретінде әрекет етеді.

Біріктірілген модель төрт ағымға негізделген теңгерімді есеп беру жүйесін құрайды: стратегиялық, ақпараттық, аудит және нарық.

Ұсынылып отырған Квазимемлекеттік кәсіпорындар үшін басқару моделі (QPE) – Стратегиялық меншік иесі – Професионалды оператор (SO – PO) тұжырымдамасына негізделген, көпдеңгейлі, өзара ықпалдасқан басқару жүйесі. Ол мемлекеттік меншіктің ашықтығын, есептілігін және стратегиялық үйлесімділігін қамтамасыз етуге бағытталған.

Жүйенің жоғары деңгейінде Үкіметтік бақылау блогы орналасады. Ол ұлттық басымдықтарды айқындап, меншікті басқару саясатын қалыптастырады. Квазимемлекеттік сектордың тәуекелдерін (фискалдық жүктеме, шартты міндеттемелер) бақылап, Парламент пен қоғам алдында жыл сайынғы есептер мен тәуелсіз бағалаулар арқылы ашықтықты қамтамасыз етеді.

Екінші деңгейде Мемлекеттік акционерлік құрылым (GSE) – Temasek (Сингапур) пен Khazanah (Малайзия) тәжірибесіне негізделген орталықтандырылған меншік агенттігі жұмыс істейді. Ол ұйымдармен Өнімділік және дивиденд келісімдерін (PDC) жасайды, стратегиялық және қаржылық жоспарлар бекітеді, ROIC, TSR, DRP сияқты қаржылық көрсеткіштерге және ESG индекстеріне сүйеніп бағалау жүргізеді. Сондай-ақ директорлар кеңесіне тәуелсіз мүшелерді кәсібилік және адалдық қағидаларымен іріктейді.

Директорлар кеңесі меншіктік бақылаумен атқарушы басқару арасындағы негізгі буын болып табылады. Ол стратегиялық бағытты белгілейді, бизнес-жоспарларды мақұлдайды, атқарушы директорлар кеңесінің тағайындайды және бағалайды, корпоративтік сәйкестікті бақылайды.

Атқарушы директорлар кеңесі (CEO, CFO, COO және тағы басқа) күнделікті операцияларды басқарады, ресурстарды оңтайландырады, кадрлық саясатты жүргізеді және стратегиялық жоспардың орындалуын қамтамасыз етеді. КРІ көрсеткіштері директорлар кеңесімен және GSE-ге ұсынылады.

Екі деңгейлі аудит жүйесі енгізілген:

- Ішкі аудит Директорлар кеңесінің аудит комитетіне тікелей есеп береді;

- Сыртқы аудит – Жоғары аудиторлық орган және тәуелсіз фирмалар арқылы жүзеге асады.

Соңғы элемент – қаржы нарықтары, олар тікелей бақылау органының емес, бірақ кредиттік рейтингтер, облигациялар, инвестор бағалауы арқылы сыртқы тәртіптік сигналдар береді, тиімді және ашық компанияларды қолайлы капиталға қол жеткізумен ынталандырады.

Бұл модельде төрт негізгі ағын бар: стратегияның жоғарыдан төменге өтуі; операциялық ақпараттың төменнен жоғарыға көтерілуі; аудиттің көлденең іске асуы; қаржы нарықтарының сыртқы бақылауы. Мұның барлығы көпбағытты, тепе-теңдікке құрылған есептілік жүйесін қалыптастырады.

Бұл зерттеу Temasek, Khazanah және OECD мемлекеттік меншік стандарттарымен салыстыру негізінде Қазақстанның SO–PO моделін бағалау үшін сапалық институционалдық салыстырмалы талдау әдісін қолданады. Multiple-case әдісі институционалдық айырмашылықтарды, басқару иерархияларын, өнімділік тетіктерін және есептілік жүйелерін бірізді критерийлермен салыстыруға мүмкіндік береді.

Талдау агенттік теория, қамқоршылық теориясы, мемлекеттік менеджмент (NPM) және тұтас үкімет (WoG) тәсілдеріне сүйеніп, мемлекеттік меншік, басқару және атқарушы билік арасындағы өзара әрекеттік кешенді қарастырады.

Зерттеу 10 институционалдық параметрге негізделеді: меншік архитектурасы, басқару иерархиясы, директорлар кеңесінің тәуелсіздігі, өнімділік басқаруы, аудит, саяси ықпалды шектеу, ашықтық, әлеуметтік функция, қаржы нарықтарымен байланыс, институционалдық сабақтастық.

Деректер мемлекеттік саясат құжаттарынан, жылдық есептерден, Трансформация бағдарламаларынан, ғылыми зерттеулерден және халықаралық ұйымдар бағалауларынан алынды.

Temasek - коммерциялық автономды, Khazanah - аралас дамытушы, OECD - нормативті эталон ретінде алынған. Қазақстанның SO–PO моделі - осы тәжірибелердің жергілікті институционалдық ортаға бейімделген гибриді.

SO–PO моделі GSE арқылы орталықтандырылған меншікті қамтамасыз етеді, бұл - OECD принциптерімен толық үйлеседі. Төрт деңгейлі басқару жүйесі (Үкіметтік бақылау – GSE – кеңес – атқарушы команда) рөлдердің нақты бөлінуін қалыптастырады.

Директорлар кеңесі кәсібилікке, тәуелсіздікке және комиттер жүйесіне (аудит, тәуекел, сыйақы) мән береді. Өнімділік басқару жүйесі PDC келісімдеріне сүйеніп, ROIC, TSR және ESG көрсеткіштерін біріктіреді. Екі деңгейлі аудит ашықтықты күшейтеді. Саяси араласуды шектеу үшін «Owner’s Letter» және деполитизацияланған тағайындау енгізілген. PSO әлеуметтік міндеттері қаржылық тұрғыда ашық келісімдер арқылы бекітіледі. Қаржы нарықтары сыртқы тәртіп меканизмі ретінде енгізілген. Үшжылдық бағалау циклдары үздіксіз институционалдық оқытуды қамтамасыз етеді (1 кесте).

1 – кесте

Салыстырмалы талдау: SO – PO моделі мен жаһандық эталондар

Өлшем	Қазақстан: «Стратегиялық меншік иесі – Професионалды оператор» (SO–PO) моделі	Сингапур: Temasek моделі	Малайзия: Khazanah Nasional моделі	ӘБДҰ-ның мемлекеттік кәсіпорындарды корпоративтік басқару жөніндегі нұсқаулықтары
Меншік архитектурасы	Мемлекеттік акционерлік бірлік (GSU) стратегиялық меншік иесі ретінде әрекет етіп, меншік функциялары орталықтандырылған. Үкіметтің салалық министрліктері кәсіпорындардың операциялық басқаруына тікелей қатыспайды	Меншік функциялары Temasek Holdings компаниясында орталықтандырылған; бұл мемлекеттік меншікке титесілі, коммерциялық негізде және дербес жұмыс істейтін инвестициялық холдинг...	Khazanah Nasional егеменді әл-вукат қоры және стратегиялық инвестор ретінде әрекет етеді, қаржылық және даму мақсаттарының тепе-теңдігін қамтамасыз етеді.	Меншікті орталықтандыруды немесе үйлестіріп басқаруды ұсынады және мемлекеттік меншік функцияларын реттеу өкілеттіліктеріне бөлу қажеттілігін айқындайды.
Басқару иерархиясы	Төрт деңгейлі құрылым: (1) Үкіметтік бақылау, (2) Мемлекеттік акционерлік бірлік, (3) Директорлар кеңесі, (4) Атқарушы директорлар кеңесі. Әрбір деңгейдің өзіне тән айқын жауапкершілік аясы белгіленген.	Екі деңгейлі құрылым: Temasek – меншік иесі, ал портфельдік компаниялар кеңестері мен атқарушы басшылық арқылы басқарылады. Үкіметтің тікелей араласуы болмайды	Осындай екі деңгейлі жүйе қолданылады, мұнда Khazanah мемлекеттік қатысы бар компаниялардың (GLC) директорлар	Меншік, корпоративтік басқару және менеджмент функцияларының айқын бөлінуін қолдайды.
Директорлар кеңесінің құрылымы және тәуелсіздік	GSU тарапынан ұсынылатын тәуелсіз директорлар кеңестерін баса көрсетеді; іріктеу үдерісі деполитизацияланған, ал кеңес құрамында функционалдық комитеттер (аудит, тәуекел, сыйақы) жұмыс істейді.	Директорлар кеңестері толықтай тәуелсіз және меритокриялық қағидат бойынша тағайындалады. Temasek компаниясының бас директоры үкіметке емес, директорлар кеңесіне есеп береді.	Директорлар кеңестері кәсіби мамандар мен мемлекеттік лауазым иелерінен құралған аралас құрамға ие, алайда жүргізілген реформалар олардың тәуелсіздігін күшейтті.	Директорлар кеңестері компания алдындағы фидуциарлық міндеттері бар тәуелсіз және кәсіби мүшелерден тұруы тиіс.
Өнімділікті басқару	ROIC, TSR және ESG көрсеткіштерін атқарушы басшылықтың	Компаниялар акционерлік табыстың жалпы көрсеткіші (TSR) және капиталды ұзақмерзімді	Uses Key Performance Indicators (KPIs) and annual “GLC	Өнімділікке қатысты ашық мақсаттары және жыл сайынғы

	ынталандыру жүйесімен байланыстарын. Өнімдерін және дивиденд келісімдерін (PDC) қолданады.	тиімді пайдалану тәртібі бойынша бағаланады.	Transformation” scorecards.	бағалау рәсімдерін ұсынды.
Аудит және қадағалау	Қосарлы тетік: Ішкі аудит (Директорлар кеңесіне есеп береді) және Сыртқы аудит (Парламент пен Жоғары аудиторлық органға есеп береді)	Сыртқы аудит кәсіби аудиторлық фирмалар арқылы жүргізіледі; қадағалауды Temasek Директорлар кеңесінің аудит комитеті жүзеге асырады.	Тәуелсіз аудит жүргізіледі; сәйкестік пен ашықтық бақылауды Малайзияның Бас аудиторы жүзеге асырады.	Тәуелсіз, жоғары сапалы аудиттерді және олардың нәтижелерін көпшілікке ашық жариялауды талап етеді.
Саяси араласуды шектеу	GSU және ресми Меншік иесінің хаттары арқылы құқықтық және институционалдық тосқауылдық енгізеді; салалық министрлер тарапынан тікелей нұсқаулар берілмейді.	Temasek жарғысы мен компаниялар туралы заң арқылы саяси ықпалдан толықтай оқшауланған.	Ішінара оқшаулау жүзеге асқан; саяси ықпал азайтылғанымен, толық жойылған жоқ.	Кәсіпорын шешімдерін саясиландырудың алдын алатын тетіктерді қолдануды қолдайды.
Қоғамдық есептілік және ашықтық	GSU «Мемлекет – меншік иесі» туралы есепті жариялайды және кәсіпорын деңгейіндегі ақпараттық ашықтықты міндеттейді	Жыл сайынғы Temasek шолуы қаржылық есепті, TSR көрсеткіштерін және корпоративтік басқару саясатын жариялайды	Khazanah-ның жылдық есебі инвестициялық көрсеткіштерді және стратегиялық бағдардың орындалуын жария түрде ашып көрсетеді.	Меншік саясаты мен кәсіпорын қызметінің нәтижелері бойынша қоғамдық есептілік пен ашықтық талап етеді.
Әлеуметтік және дамыту функциясы	Қоғамдық қызмет көрсету міндеттемелерін (PSO) нақты, құны мен өтемақысы айқындалған келісімшарттар арқылы енгізеді.	Әлеуметтік рөлі минималды – Temasek толық коммерциялық инвестор ретінде жұмыс істейді, ал әлеуметтік бағдарламалар бөлек құрылымдар арқылы жүзеге асырылады.	Қосарланған рөл атқарады – коммерция және дамыту міндеттері қатар жүреді; ұлттық басымдықтарға (мысалы, инфрақұрылым, инновация) инвестиция салады.	Мемлекеттік кәсіпорындар үшін анық айқындалған және өтемақысы қарастырылған қоғамдық саясат мақсаттарын қолдайды.
Қаржы нарығымен өзара әрекеттесу	Қаржы нарығы тәртібін сыртқы есептілік тетігі ретінде күшейтеді (рейтингілік бағалау, облигациялар нарығы, инвесторлар пікірлері)	Temasek жаһандық деңгейде жұмыс істейді және акциялар мен облигациялар нарықтарына дербес шыға алады.	Khazanah отандық және халықаралық капитал нарықтарында белсенді жұмыс істейді және өз бағалауларын (Valuations) жариялап отырады.	Мемлекеттік кәсіпорындардың (SOE) нарықтық тетіктерді қолдануын және инвесторлар үшін ашықтықты арттыруын қолдайды.
Институционалдық оқу және бейімделу	Әр 3 жыл сайын тәуелсіз бағалау циклдерін және саясатты бейімдеп қайта қарауды міндеттейді.	Өнімділікті тұрақты түрде қайта қарап отырады; Temasek портфельді қайта теңгерімдеу және активтерді бөлу (divestment) арқылы дамып отырады	Ұлттық даму жоспарларымен байланысты Трансформация бағдарламасын кезеңдік қайта қарау жүргізіледі.	Тұрақты жетілдіру және басқару жүйесін кезеңдік қайта қарауды қолдайды.

* авторлармен құрастырылған [11-16]

SO-PO моделі төрт теориялық негізді біріктіреді:

Агенттік теория – GSE арқылы меншік иесі мен басқарушы арасындағы ақпараттық асимметрияны азайтады, өнімділік келісімдері мен аудитті күшейтеді.

Қамқорлық теориясы – кәсіби, адал, депрлтизацияланған басқаруды дамытады; директорлар кеңесінің рөлі күшейтіледі.

NPM – тиімділікке, KPI -ға, нарықтық тәртіпке негізделген басқаруды енгізеді.

WoG – министрліктер арасындағы үйлесімділікті, саяси бірізділікті қамтамасыз етеді.

SO-PO моделі нақты артықшылықтарға ие: рөлдердің айқын бөлінуі, кәсіби басқару шықтық, өнімділікке негізделген ынталандыру, икемділік және нарықпен байланыс. Алайда іске асыруда қиындықтар бар: бюрократиялық инерция қаупі, саяси ықпалға қарсылық аудит сапасы, PSO құнын өлшеу, капитал нарықтарының әлсіздігі.

Модельдің табысы мемлекеттік бақылау мен менеджмент автономиясы арасындағы депозитті дұрыс ұстай білуге және институционалдық әлеуметті күшейтуге байланысты.

Қорытынды. Қазақстандық стратегиялық меншік иесі – кәсіби оператор (SO–PO) моделін талдау оның халықаралық мемлекеттік басқару стандарттарын ұлттық институционалдық жағдайларға бейімдеудің теориялық негізделген және прагматикалық құралы екенін көрсетеді.

Модель агенттік теориясының элементтерін, қамқоршылық теориясын, NGU принциптерін және бүкіл үкімет (WoG) тұжырымдамасын біріктіретін гибриді архитектура болып табылады, бақылау, автономия және есеп беру арасындағы тепе-теңдіктің көп деңгейлі жүйесін жасайды.

SO-PO-ның басты жетістігі мемлекеттің қатысу логикасын өзгерту болып табылады: ол оператор рөлінен стратегиялық меншік иесі рөліне ауысады. Функцияларды бұл бөлу саяси басшылық пен жедел басқарудың институционалдық бөлінуін қамтамасыз ететін орталықтандырылған Мемлекеттік автономиялық ұйым арқылы жүзеге асырылады. PDC келісімдері мен KPI механизмдері басқару шешімдерін өнімділік пен әлеуметтік құндылықпен байланыстыру арқылы өлшенетін ынталандыру жүйесін жасайды.

Зерттеу көрсеткендей, модельдің жетістігі оның формальды құрылымымен ғана емес, сонымен қатар оның бейресми посткеңестік институттармен тиімді әрекеттесу қабілетімен де анықталады. Осылайша:

- бюрократиялық инерция директорлар кеңесінің қызметін тікелей әлсіретеді және персоналдың дербестігін нығайтуды және құзыреттілігін арттыруды талап ететін KPI-ны орындауға кедергі жасайды;

- саясатсыздандыруға қарсылық Мемлекеттік акционерлік қоғамның кәсіби меншік иесі ретіндегі жұмысына кедергі келтіреді, бұл Кеңестердің тәуелсіздігін құқықтық нығайту қажеттігін растайды;

- ақпараттық асимметрия ПДК мен KPI тиімділігін төмендетеді, екі деңгейлі аудитті оны еңсерудің негізгі механизміне айналдырады;

- Қаржы нарықтарының шектеулі ауқымы бақылаудың балама арналары ретінде ESG көрсеткіштері мен халықаралық рейтингтердің рөлін арттыра отырып, сыртқы тәртіпті төмендетеді.

Осылайша, SO–PO моделінің әрбір құрамдас бөлігі нақты институционалдық кедергілердің әсерін жеңілдететін өтемдік функцияны орындайды. Бұл зерттеудің негізгі теориялық мақсатын растайды: формальды құрылымдар мен бейресми институттардың бір-біріне қарама-қарсы тұрмайтынын, керісінше күрделі өзара ықпал ету жүйесін құрайтынын көрсету, мұнда реформалардың сәттілігі үлгінің формальды механизмдерді бейресми контекстке бейімдеу қабілетіне байланысты.

Темасек, Хазанах және ЭБДҰ нұсқауларымен салыстырмалы талдау SO-PO үлгісінің:

- кәсіби және саясаттандырылған басқару принциптерін ұстанады;
- коммерциялық тиімділікті ұлттық даму басымдықтарымен үйлестіреді;
- әлемдік стандарттарға сәйкес ашықтық пен көп деңгейлі аудитті жүзеге асырады.

Алайда оның тиімділігі Қазақстанда қалыптасқан бейресми құрылымдармен және әлсіз нарықтық тәртіппен сипатталатын институционалдық ортаға байланысты.

Алынған нәтижелер зерттеу мақсаты мен міндеттеріне қол жеткізілгенін растайды. SO-PO моделі:

- Қазақстанға мемлекеттік активтерді басқарудың кешенді механизмін ұсынады;
- ашықтық пен фискалдық тұрақтылықты арттырады;

- инвесторлардың сенімін нығайтады және шешімнің болжамдылығын қамтамасыз етеді;
- ішкі бақылау мен сыртқы нарық сигналдарын біріктіретін тұрақты есеп беру экожүйесін жасайды.

Нәтижелердің практикалық қолдану мүмкіндігі Мемлекеттік корпорацияда корпоративтік басқаруды жетілдіру, акпаратты ашу стандарттарын әзірлеу, кадрлық бағдарламаларды енгізу және тиімділікті бағалаудың заманауи үлгілерін қалыптастыру үшін ұсынылған тәсілдерді пайдалану мүмкіндігінде жатыр.

Реформаның теориялық және практикалық негіздерін кеңейту үшін мыналар қажет:

- Қазақстандағы тәуелсіз директорлар қызметінің тиімділігіне эмпирикалық бағалау жүргізу;
- формальды емес желілердің тақталар мен PDC механизмдерінің жұмысына әсерін зерттеу;
- зияткерлік капиталдың ашықтығын арттыру үлгілерін әзірлеу;
- ESG көрсеткіштерін KGS стратегиялық жоспарларына біріктіру жолдарын зерттеу;
- өзгермелі саяси және экономикалық орта жағдайында SO-PO ұзақ мерзімді тұрақтылығын бағалау.

Жалпы алғанда, SO-PO моделі Қазақстандағы мемлекеттік секторды түрлендірудің негізгі құралы болып табылады. Оның кешенді архитектурасы ұзақ мерзімді дамуға, бәсекеге қабілеттілікті арттыруға және елдің институционалдық тұрақтылығын нығайтуға ықпал ететін әкімшілік бақылаудан стратегиялық басқаруға көшуге мүмкіндік береді.

Қазақстанның «Стратегиялық меншік иесі - Професионалды оператор» (SO-PO) моделіне жасалған талдау квазимемлекеттік сектордың (QPE) басқаруын халықаралық үздік тәжірибелерге жақындатуға бағытталған, сонымен бірге өтпелі экономикалық институционалдық ерекшеліктерін ескеретін прагматикалық әрі теориялық тұрғыдан негізделген қадам екенін көрсетеді. Бұл модель агенттік теория, қамқоршылық теориясы, мемлекеттік менеджмент (NPM) және «тұтас үкімет» (WoG) тұжырымдамаларының элементтерін біріктіретін гибриді басқару архитектурасы болып табылады. Ол бақылау, автономия және есептілік арасындағы тепе-тендікті қамтитын көпқырлы жүйені қалыптастырады.

SO-PO моделінің басты жаңалығы – мемлекет және кәсіпорын арасындағы дәстүрлі қатынасты қайта анықтап, мемлекетті тікелей оператор емес, стратегиялық меншік ретінде айқындауы. Бұл өзгеріс, орталықтандырылған меншік институты – Мемлекеттік акционерлік бірлік (GSU) арқылы, саясаттық бағыт пен операциялық басқаруды ажыратып, агенттік шығындарды азайтқан және меншікке қатысты жауапкершілік шеңберін анықтайды. Өнімділік және дивиденд келісімдері (PDC) мен негізгі көрсеткіштер жүйесінің (KPI) енгізілуі басқарушы құрамды өлшенетін нәтижелермен байланыстырады, атқарушы ынталандыруды тиімділік, ашықтық және қоғамдық құндылықпен үйлестіреді. Бұл тетіктер Қазақстанның квазимемлекеттік секторында нәтижеге бағытталған басқару мәдениетін күшейтеді.

Салыстырмалы талдау SO-PO моделінің халықаралық стандарттарымен айтарлықтай үйлесетінін көрсетеді. OECD-тің мемлекеттік компаниялар үшін корпоративтік басқару жөніндегі нұсқаулықтары, сондай-ақ Сингапурдың Temasek моделі мен Малайзияның Khazanah Nasional тәжірибесімен салыстырғанда, SO-OP моделі;

- Temasek секілді кәсібилендірілген меншік, саяси әсерден арылған шешім қабылдауды қолдайды;

- Khazanah сияқты коммерциялық тиімділік пен ұлттық даму мақсаттарын теңестіреді;
- OECD принциптеріне сәйкес ашықтық, аудит, және есептілікті көпдеңгейлі негізде қамтамасыз етеді.

Осылайша SO-PO моделі даму басымдықтарын сақтай отырып, Қазақстанның басқарушылық жетілуіне ықпал ететін контекстке сезімтал инновация ретінде бағаланады.

Алайда, реформаның табысы тек формальды рәсімдерді қабылдауға емес, сол қағидаттарды институционализациялауға байланысты. Бюрократиялық инерция, деполитизацияға қарсылық, аудит сапасының біркелкі еместігі және капитал нарығының шектеулілігі - моделін толыққанды жүзеге асуына төнетін негізгі тәуекелдер. Басқару кеңестерінің тәуелсіздігін құқықтық жағынан нығайту, кадрлық әлеуетті арттыру және деректер ашықтығын жақсарту сияқты шараларсыз модельдің трансформациялық ықпалы шектелуі мүмкін. Сондықтан саяси ерік-жігердің тұрақтылығы және барлық басқару деңгейлерінің кәсібиленуі - реформаның ұзақ мерзімді табысының алғышарты.

Теориялық тұрғыдан алғанда моделі өтпелі экономикалардағы мемлекеттік меншік реформасына қатысты дискурстық толықтырады. Ол формалды басқару құрылымдары мен бейресми институционалдық тетіктер арасындағы байланысты түсіндіруге мүмкіндік береді және бейімделмелі оқытумен дәлелге негізделген саясат түзетулерінің маңыздылығын алға тартады. Бұл жақындатады бұл тәсіл қазақстанда ақылды мемлекеттік меншік жаһандық парадигмасына жақындатады, мұнда тиімділік, этикалық басқару және қоғамдық есептілік біртұтас жүйеде ұштасады.

Практикалық тұрғыдан SO-PO моделі мемлекеттік секторды орнықты трансформациялауға арналған кешенді үлгі ұсынады. Стратегиялық қадағалау, кәсібилендірілген менеджмент, тәуелсіз аудит және қаржы нарықтары тарапынан болатын сыртқы бақылау бірге отырып, есептіліктің берік экожүйесін құрайды. Тиімді жүзеге асқан жағдайда модель Қазақстанның фискалды ашықтығын, инвесторлардың сенімін және институционалдық беделін күшейте алады, сондай-ақ елді мемлекеттік кәсіпорындарды реформалау бойынша өңірлік үлгіге айналдырады.

Қорытындылай келе, «Стратегиялық меншік иесі - Професионалды оператор» моделі Қазақстандағы квазимемлекеттік кәсіпорындардың басқару логикасын жаңаша анықтайтын маңызды адам болып табылады. Ол миеншік айқындығына, кәсібилікке және бейімделмелі есептілікке негізделген саясаттың және басқарушылық философияны білдіреді. Қалған қиындықтарға қарамастан, модельдің жан-жақты архитектурасы Қазақстанның әкімшілік бақылаудан стратегиялық, нәтижеге бағытталған мемлекеттік меншік жүйесіне көшуіне нақты мүмкіндік береді, бұл өз кезегінде экономиканың ұзақмерзімді әртараптандырылуына, бәсекеге қабілеттілігіне және ұлттық дамуға елеулі үлес қоса алады.

Мақала «Квазимемлекеттік секторды реформалаудың жүйелік әсерлері: Қазақстандағы мемлекеттік басқарудың жаңа үлгісіне көшу» атты ғылыми зерттеу аясында дайындалды (Қазақстан Республикасы Білім және ғылым министрлігі Ғылыми комитетінің гранты бойынша; ИРН AP26104777)

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Zhanbayev R., Yerkin A., Shutaleva A., Irfan M., Gabelashvili K., Temirbaeva G., Chazova I., Abdykadyrkyzy R. State asset management paradigm in the quasi-public sector and environmental sustainability: Insights from the Republic of Kazakhstan // *Frontiers in Environmental Science*. – 2023. – №10. – DOI: 10.3389/fenvs.2022.1037023
2. Khamzina Z., Buribayev Y., Tileubergenov Y. Institutionalizing integrity: rethinking ethical and cultural standards in Kazakhstan's civil service // *Frontiers in Political Science*. – 2025. – №7. – DOI: 10.3389/fpos.2025.1573608
3. Useinova G., Saidumov D., Kusainov D., Taukelov N., Saidumov M. Problems of providing public services: Comparative legal analysis // *E3S Web of Conferences*. – 2020. – №159. – 5006 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202015905006
4. Yurievna S. Strategic Management in Public Administration in Russia // *Osuva (University of Vaasa)*. Vaasa: University of Vaasa. – 2018. – 1 p. – URL: <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/10333>
5. Maracha B., Bepalov S. Transforming relationship between neopatrimonial state and business for the sustainable development: Cluster Governance model // *E3S Web of Conferences*. – 2020. – №217. – 7029 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202021707029
6. Muhdiarta U. Investigating the Challenges of Bureaucratic Reform in Developing Countries: A Case Study Approach // *Ilomata International Journal of Social Science*. – 2025. – №2(6). – 689 p. – DOI: 10.61194/ijss.v6i2.1687
7. Shukeyev U., Niyazov M., Kurmankulova N., Yardyakova I. Improving corporative management in state companies: Prospects, distribution of power and collegial decision // *E3S Web of Conferences*. – 2023. – №449. – 5013 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202344905013
8. Nadeem M. Does board gender diversity influence voluntary disclosure of intellectual capital in initial public offering prospectuses? Evidence from China // *Corporate Governance: An International Review*. – 2019. – №2(28). – 100 p. – DOI: 10.1111/corg.12304

9. Taghizadeh-Hesary F., Yoshino N., Kim C.J., Kim K. Reforming State-Owned Enterprises in Asia: Challenges and Solutions. ADB Institute Series on Development Economics. Springer. – 2021. – DOI: 10.1007/978-981-15-8574-6
10. Barrett T., Feola G., Khusnitdinova M., Krylova V. Adapting Agricultural Water Use to Climate Change in a Post-Soviet Context: Challenges and Opportunities in Southeast Kazakhstan // Human Ecology. – 2017. – №6(45). – 747 p. – DOI: 10.1007/s10745-017-9947-9
11. Serafini G.O., Wood G., Szamosi L.T. People management after state socialism: A literature review and research agenda // Human Resource Management Review. – 2019. – №4(30). – Art. 100741. – DOI: 10.1016/j.hrmr.2019.100741
12. Hartwell C.A., Malinowska A.P. Informal institutions and firm valuation // Emerging Markets Review. – 2019. – №40. – Art. 100603. – DOI: 10.1016/j.ememar.2019.03.001
13. Cardi C., Mazzoli C., Severini S. Friend or foe? The effect of corporate governance on intellectual capital disclosure in IPOs // International Journal of Disclosure and Governance. – 2018. – №1(15). – 1 p. – DOI: 10.1057/s41310-018-0031-5
14. Shubita M.F., Alrawashedh N.H. Corporate governance components and intellectual capital: Evidence from Jordanian banks // Investment Management and Financial Innovations. – 2023. – №4(20). – 272 p. – DOI: 10.21511/imfi.20(4).2023.22
15. Ray P.K., Klarin A., Ray S. The impact of institutional formation on firms' strategic choices in knowledge development, absorptive capacity and vertical integration // Studies in Comparative International Development. – 2022. – №4(58). – 616 p. – DOI: 10.1007/s12116-022-09378-5
16. Бейсенғалиев Б.Т., Таубаев А.А., Кенжебеков Н.Д., Алданай А.А. Институциональная трансформация фискальных правил в Республике Казахстан // Вестник Казахского университета экономики, финансов и международной торговли. – 2025. – №2(59). – С. 157–164. – DOI: 10.52260/2304-7216.2025.2(59).19

REFERENCES

1. Zhanbayev R., Yerkin A., Shutaleva A., Irfan M., Gabelashvili K., Temirbaeva G., Chazova I., Abdykadyrkyzy R. State asset management paradigm in the quasi-public sector and environmental sustainability: Insights from the Republic of Kazakhstan // Frontiers in Environmental Science. – 2023. – №10. – DOI: 10.3389/fenvs.2022.1037023
2. Khamzina Z., Buribayev Y., Tileubergenov Y. Institutionalizing integrity: rethinking ethical and cultural standards in Kazakhstan's civil service // Frontiers in Political Science. – 2025. – №7. – DOI: 10.3389/fpos.2025.1573608
3. Useinova G., Saidumov D., Kusainov D., Tauekelov N., Saidumov M. Problems of providing public services: Comparative legal analysis // E3S Web of Conferences. – 2020. – №159. – 5006 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202015905006
4. Yurievna S. Strategic Management in Public Administration in Russia // Osuva (University of Vaasa). Vaasa: University of Vaasa. – 2018. – 1 p. – URL: <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/10333>
5. Maracha B., Bepalov S. Transforming relationship between neopatrimonial state and business for the sustainable development: Cluster Governance model // E3S Web of Conferences. – 2020. – №217. – 7029 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202021707029
6. Muhdiarta U. Investigating the Challenges of Bureaucratic Reform in Developing Countries: A Case Study Approach // Ilomata International Journal of Social Science. – 2025. – №2(6). – 689 p. – DOI: 10.61194/ijss.v6i2.1687
7. Shukeyev U., Niyazov M., Kurmankulova N., Yarydakova I. Improving corporative management in state companies: Prospects, distribution of power and collegial decision // E3S Web of Conferences. – 2023. – №449. – 5013 p. – DOI: 10.1051/e3sconf/202344905013
8. Nadeem M. Does board gender diversity influence voluntary disclosure of intellectual capital in initial public offering prospectuses? Evidence from China // Corporate Governance: An International Review. – 2019. – №2(28). – 100 p. – DOI: 10.1111/corg.12304
9. Taghizadeh-Hesary F., Yoshino N., Kim C.J., Kim K. Reforming State-Owned Enterprises in Asia: Challenges and Solutions. ADB Institute Series on Development Economics. Springer. – 2021. – DOI: 10.1007/978-981-15-8574-6

10. Barrett T., Feola G., Khusnitdinova M., Krylova V. Adapting Agricultural Water Use to Climate Change in a Post-Soviet Context: Challenges and Opportunities in Southeast Kazakhstan // *Human Ecology*. – 2017. – №6(45). – 747 p. – DOI: 10.1007/s10745-017-9947-9
11. Serafini G.O., Wood G., Szamosi L.T. People management after state socialism: A literature review and research agenda // *Human Resource Management Review*. – 2019. – №4(30). – Art. 100741. – DOI: 10.1016/j.hrmr.2019.100741
12. Hartwell C.A., Malinowska A.P. Informal institutions and firm valuation // *Emerging Markets Review*. – 2019. – №40. – Art. 100603. – DOI: 10.1016/j.ememar.2019.03.001
13. Cardi C., Mazzoli C., Severini S. Friend or foe? The effect of corporate governance on intellectual capital disclosure in IPOs // *International Journal of Disclosure and Governance*. – 2018. – №1(15). – 1 p. – DOI: 10.1057/s41310-018-0031-5
14. Shubita M.F., Alrawashedh N.H. Corporate governance components and intellectual capital: Evidence from Jordanian banks // *Investment Management and Financial Innovations*. – 2023. – №4(20). – 272 p. – DOI: 10.21511/imfi.20(4).2023.22
15. Ray P.K., Klarin A., Ray S. The impact of institutional formation on firms' strategic choices in knowledge development, absorptive capacity and vertical integration // *Studies in Comparative International Development*. – 2022. – №4(58). – 616 p. – DOI: 10.1007/s12116-022-09378-5
16. Bejsengaliev B., Taubaev A., Kenzhebekov N., Aldanaj A. Institucional'naja transformacija fiskal'nyh pravil v Respublike Kazahstan [Institutional transformation of fiscal rules in the Republic of Kazakhstan] // *Vestnik Kazahskogo universiteta jekonomiki, finansov i mezhdunarodnoj trgovli*. – 2025. – №2(59). – S. 157–164. – DOI: 10.52260/2304-7216.2025.2(59).19 [in Russian]

Турекулова Д.М., Тажибаев У.К., Имашев А.Б., Ниязов М.Н.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ КВАЗИГОССЕКТОРА КАЗАХСТАНА: КОНЦЕПЦИЯ SO – PO

Аннотация

В представленной научной статье рассмотрены актуальность реформирования квазигосударственного сектора Казахстана и его институциональные основы. Основным объектом исследования является модель «Стратегический собственник – Профессиональный оператор» (SO – PO), представляющая собой концепцию смешанного управления, направленную на повышение эффективности, прозрачности и подотчётности в управлении государственными активами. Модель разработана на основе агентской теории, концепции *stewardship*, новых подходов государственного менеджмента и принципов *Whole-of-Government*, предполагая переориентацию роли государства от прямого оператора к стратегическому собственнику. Это, в свою очередь, обеспечивает чёткое разграничение функций политик, реализации прав собственности и операционного управления.

В ходе исследования был проведён сравнительный институциональный анализ международных передовых практик – компании Temasek Holdings (Сингапур), фонда Khazanah Nasional Berhad (Малайзия), а также руководящих принципов ОЭСР по корпоративному управлению в государственном секторе. Такой анализ позволил определить соответствие, особенности и адаптационный потенциал модели SO – PO в условиях Казахстана. Результаты показали, что модель успешно интегрирует глобальные лучшие практики, включая централизованное управление собственностью, институт независимых директоров, систему стимулирования на основе результатов и двойной аудит. Кроме того, было выявлено, что модель формируется с учётом локальной специфики, обусловленной переходным административно-экономическим контекстом страны.

Исследование также выявило ряд институциональных ограничений, таких как бюрократическая инерция, сопротивление деполитизации управления и недостаточная развитость финансовых рынков. Эти факторы являются ключевыми барьерами, замедляющими процесс полной институционализации рассматриваемой модели. Преодоление данных препятствий посредством законодательных, управленческих и рыночных реформ создаёт основания рассматривать модель SO – PO как эффективный и адаптивный механизм модернизации государственного сектора в постсоветском пространстве.

Статья вносит вклад в международный научный дискурс о реформировании форм государственной собственности и предлагает теоретические и практические основы формирования эффективной архитектуры государственного управления в условиях развивающихся рынков. Полученные результаты могут быть полезны политикам, экспертам, государственным органам и исследователям, заинтересованным в модернизации государственного сектора.

Turekulova D., Tazhibaev U., Imashev A., Niyazov M.

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF KAZAKHSTAN'S QUASI-PUBLIC SECTOR: THE SO-PO CONCEPTS

Annotation

This research article examines the relevance of reforming Kazakhstan's quasi-public sector and its institutional foundations. The study focuses on the Strategic Owner – Professional Operator (SO-PO) model, a hybrid governance framework designed to enhance efficiency, transparency, and accountability in the management of state assets. The model draws on agency theory, stewardship concepts, new public management approaches, and whole-of-government principles, implying a reorientation of the state's role from direct operator to strategic owner. This shift ensures a clearer delineation of policy functions, property rights, and operational responsibilities.

The research employs a comparative institutional analysis of international best practices—Temasek Holdings (Singapore), Khazanah Nasional Berhad (Malaysia), and the OECD guidelines on corporate governance of State-Owned Enterprises. This analysis made it possible to assess the relevance, distinctive features, and adaptive potential of the SO-PO model to the context of Kazakhstan. The results showed that the model successfully integrates global best practices, including centralized ownership management, independent directors, a performance-based incentive system, and dual auditing. Furthermore, it was found that the model is shaped by local specifics, conditioned by the country's transitional administrative and economic context.

The study also identified a number of institutional constraints, such as bureaucratic inertia, resistance to the depoliticization of governance, and underdeveloped financial markets. These factors represent key barriers slowing the full institutionalization of the model under consideration. Overcoming these obstacles through legislative, managerial, and market reforms provides grounds for considering the SO-PO model as an effective and adaptive mechanism for public sector modernization in the post-Soviet context.

This article contributes to the international academic discourse on reforming forms of state ownership and offers theoretical and practical foundations for developing an effective public administration architecture in emerging markets. The findings may be useful to policymakers, experts, government agencies, and researchers interested in public sector modernization.

