Институты развития:
вопрос не в том «зачем», вопрос - «как»

Симачев Юрий,
Кузык Михаил,
Иванов Денис

Межведомственный аналитический центр

simachev@iacenter.ru

Диспут-клуб «Узлы экономической политики»
Ассоциация независимых центров экономического анализа
Москва, 19 января 2012 года

Основные вопросы

- Институты развития: понятие, виды, сферы деятельности; решаемые задачи, основные риски
- Основные этапы и особенности процесса формирования институтов развития в России в 1999-2011 годах
- Позитивные сдвиги в деятельности институтов развития
- Дисбалансы в системе институтов развития
- Пропущенные уроки, специфика отношения к институтам развития
- Заключительные комментарии: паллиативные решения, позитивные следствия

«Институты развития»: понятие, виды, типовые области

Одно из определений:

ИР - специализированные организации, созданные государством либо с участием государства для устранения ситуаций, при которых рыночные механизмы не способны обеспечить наиболее эффективное решение экономических и социальных проблем («провалы рынка»).

Отдельные признаки ИР:

- наличие установленных стратегических целей;
- направленность на долгосрочное развитие экономики в целом (отдельных секторов, регионов);
- частно-государственное партнерство;
- специфическая нормативная база и регулятивные требования;
- снижение уровня конъюнктурности.

Виды ИР:

- финансовые;
- нефинансовые.

Формы ИР:

- банки развития;
- агентства;
- фонды поддержки.

Типовые сферы деятельности ИР:

- развитие малого и среднего бизнеса;
- стимулирование инноваций;
- поддержка экспортно—импортных операций;
- развитие инфраструктуры;
- содействие региональному развитию;
- поддержка отдельных секторов экономики (сельское хозяйство).

Зачем создаются институты развития и с чем связываются надежды?

- ✓ Компенсация провалов рынка
- ✓ Снижение рисков частных инвесторов
- ✓ Обеспечение существенных положительных экстерналий
- ✓ Преодоление различных барьеров
- ✓ «Синхронизация» изменений

- ❑ реализация приоритетов, консолидация ресурсов
- ❑ стратегичность и последовательность решений
- ❑ новые субъекты формирования и реализации политики
- ❑ альтернатива бюджетным расходам (гибкость, оперативность)
- ❑ качественная экспертиза
- ❑ привлечение частных ресурсов, ЧГП

Эксперты - о неизбежных рисках государственного вмешательства

Igniting innovation : rethinking the role of government in emerging Europe and Central Asia / Itzhak Goldberg ... [et al.]. The World Bank, 2011.

«Хотя во многих сферах экономической деятельности эффективность и общественное благополучие могут быть обеспечены за счёт рыночных сил …, мы считаем, что для инноваций необходимо также государственное вмешательство.»
«… обучаясь на примере «инновационных» стран … и воспроизводя их модели государственных интервенций, необходимо применять более развитые системы управления и институциональной организации …»
«… представители бизнеса могут начать манипулировать принципами деятельности или правилами «игры» по инновационной поддержке в свою пользу.»

Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм / Под редакцией К.Гончар и Б.Кузнецова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: 2008.

«Поскольку выбор того или иного сектора в качестве приоритета означает возникновение ренты, то, как правило, ренту захватывают наиболее сильные и голосистые, а не наиболее достойные. Так выбор будущих победителей оборачивается селекцией постоянно отстающих. Эта проблема существовала даже там, где государство эффективно, т.е. показало себя арбитром большого числа игроков экономики, а не самостоятельным, хотя и крупным игроком.»

Риски, связанные с деятельностью институтов развития

- ✓ Перераспределение поддержки в пользу неэффективных компаний
- ✓ Захват государством
- ✓ Внесение существенных искажений в рыночную среду
- ✓ Замещение частных расходов

Основные этапы в формировании системы институтов развития

1999-2000

Достаточно жесткие бюджетные ограничения, вопросы инновационного развития – на втором плане

Создание относительно небольших институтов

- Российский банк развития
- Венчурный инновационный фонд

2004-2006

Смягчение бюджетных ограничений, усиление внимания к «качеству» экономического роста

Поддержка МСП, стартапов, развития рынка венчурных инвестиций

- Российская венчурная компания
- Региональные венчурные фонды
- Программа «Старт» - Фонд содействия инновациям
- Программа поддержки МСП - РосБР

2007-2008

Большой объем поступлений в бюджет, «привязка» существенных ресурсов к отдельным направлениям развития

Крупнейшие институты для финансирования перспективных проектов, диверсификация

- Внешэкономбанк
- Роснано

конец 2008-2009

Резкое ужесточение бюджетных ограничений

Выдвижение «инновационной повестки»

- Фонд посевных инвестиций РВК

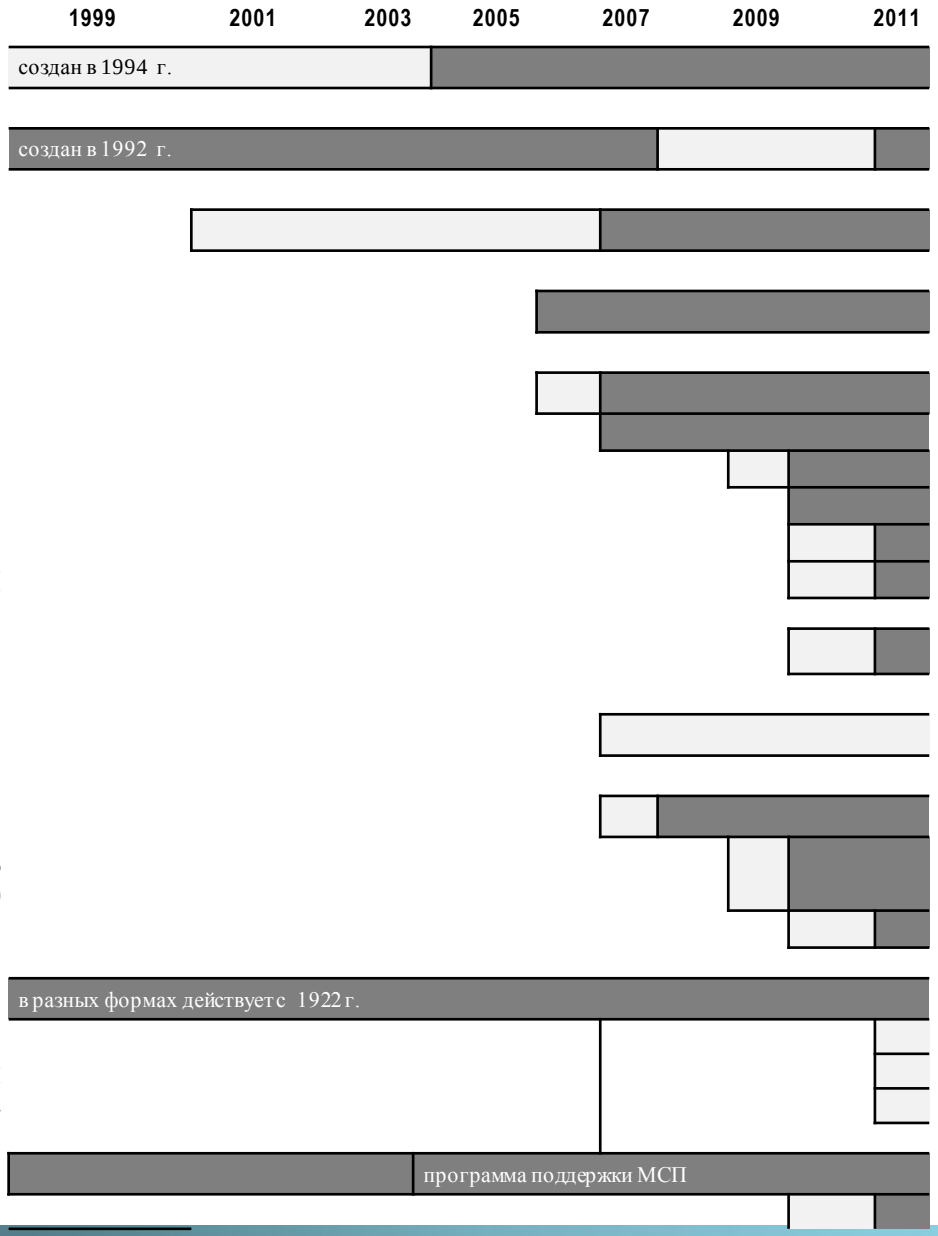
с 2010

Улучшение ситуации в экономике, попытки извлечь уроки из кризиса

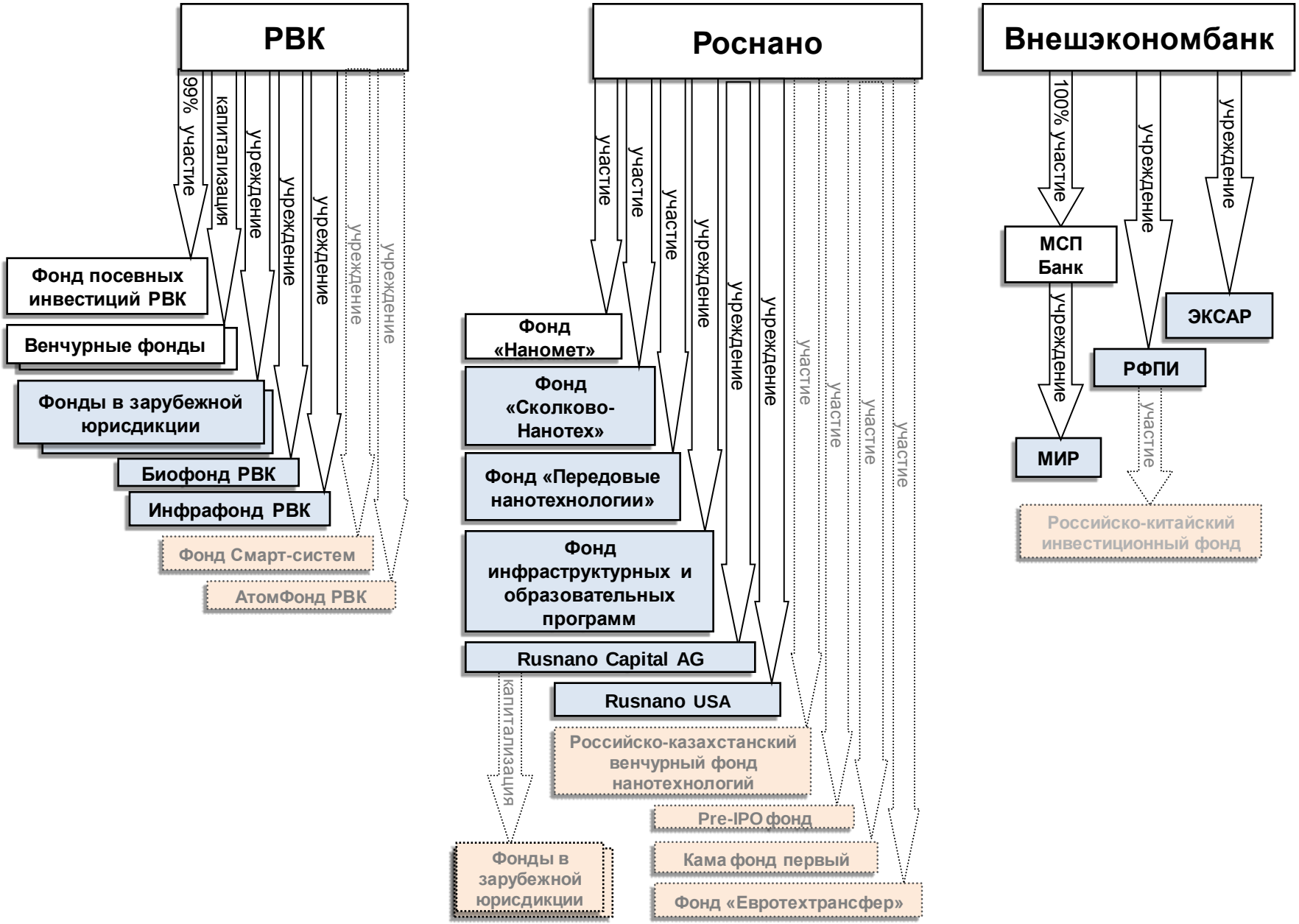
Создание и достройка институтов развития

- Биофонд РВК
- Инфрафонд РВК
- Фонд «Сколково»
- Российский фонд прямых инвестиций
- Венчурные фонды с участием Роснано
- Возобновление деятельности Российского фонда технологического развития
- Новые программы МСП Банка
- Зарубежные инвестиции РВК и Роснано

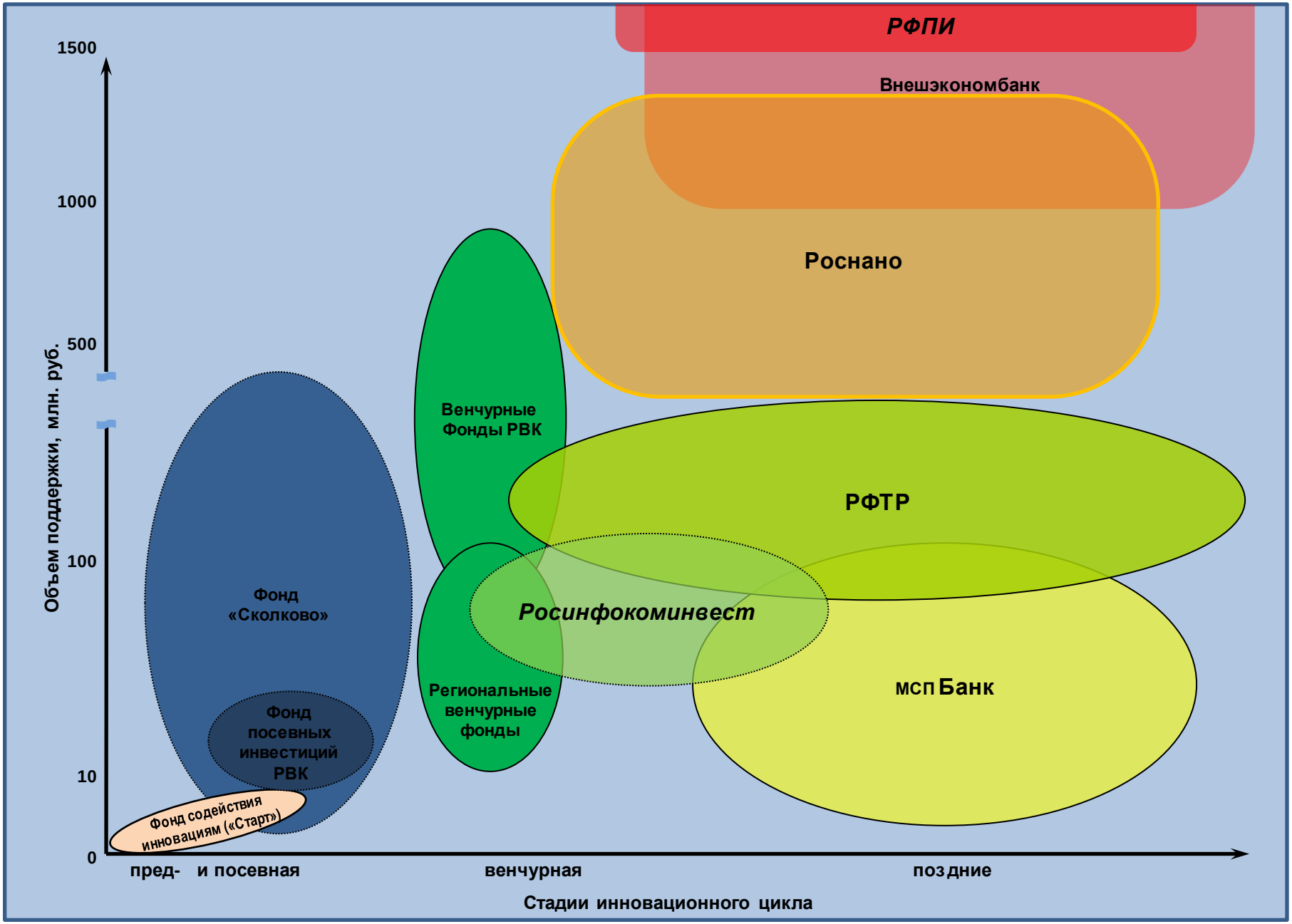
Формирование системы российских институтов развития



Активность институтов развития в достройке системы



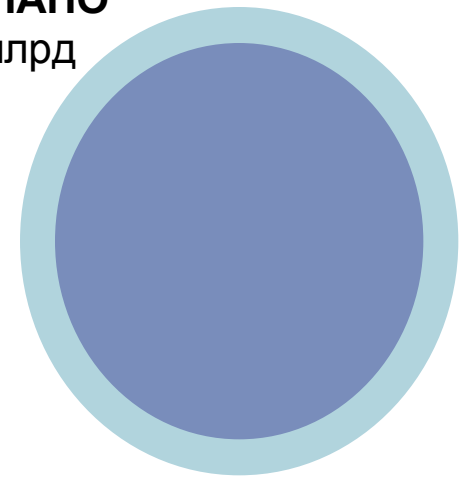
Система российских финансовых институтов развития



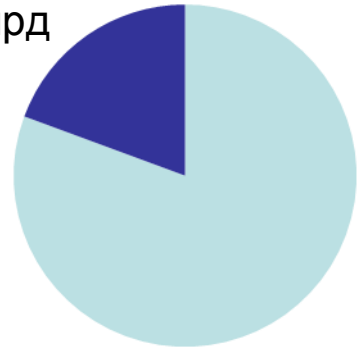
Ресурсное обеспечение деятельности институтов развития

Внешэкономбанк
(кредитование инвестпроектов)
свыше 400 млрд руб.

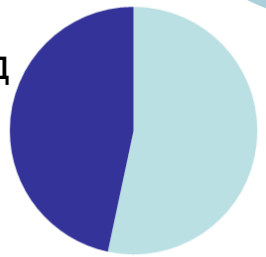
РОСНАНО
150 млрд руб.



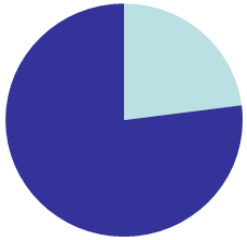
МСП Банк
98 млрд руб.



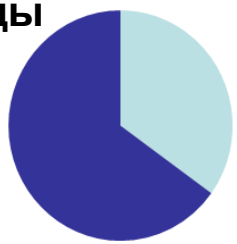
РВК
30 млрд руб.



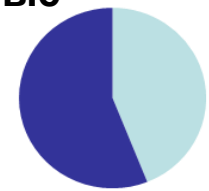
Фонд «Сколково»
25 млрд руб.



Венчурные фонды с участием РВК
20 млрд руб.



Региональные венчурные фонды
9 млрд руб.



Фонд посевных инвестиций РВК
2 млрд руб.

Росинфокоминвест
1,5 млрд руб.

Расширение масштабов и направлений деятельности институтов развития

2008 год	2010 год
Объем поддержки проектов - 78 млрд. руб. в год	211 млрд. руб. в год
Количество проектов - 2100	5800
Количество институтов развития - 35	40

Позитивные сдвиги в деятельности институтов развития

	2008-2009 годы	2010-2011 годы
Фонд содействия (программа «СТАРТ»)	С 2004 по 2008 год в рамках программы рассмотрено 8,7 тыс. заявок; поддержано свыше 2 тыс. проектов, в том числе на втором году – около 270, на третьем – около 50.	К концу 2010 г. было получено более 12 тыс. заявок, поддержано около 3 тыс. проектов. Полностью прошли трехэтапный цикл программы 82 малых инновационных предприятия.
Фонд посевных инвестиций РВК	Отобрано более 20 венчурных партнеров	По состоянию на 1 декабря 2011 года было отобрано для финансирования 39 проектов.
Региональные венчурные фонды	Созданы 23 фонда в 21 субъекте РФ, общая капитализация фондов - около 8,7 млрд. руб. Проинвестировано около 30 проектов, суммарный объём инвестиций - 1,4 млрд. руб.	Общая капитализация фондов – свыше 9 млрд руб. К концу 2010 г . фондами было принято к финансированию около 50 проектов, суммарный объём инвестиций составил порядка 3 млрд руб.
Российская венчурная компания	Сформировано 7 венчурных фондов общим объемом 19 млрд. руб. Тремя фондами осуществлены инвестиции в 15 компаний общим объемом около 1,8 млрд. руб.	Все венчурные фонды с участием РВК приступили к инвестиционной деятельности, к октябрю 2011 г. начато финансирование 43 проектов.
Фонд «Сколково»		По состоянию на июль 2011 г. утверждено распределение грантов фонда для 16 компаний на общую сумму около 3,7 млрд. рублей.
Роснано	К октябрю 2009 года одобрено 38 проектов общим объемом 96,6 млрд. руб., в том числе вложения госкорпорации – 54,6 млрд. руб.	Одобрено 104 проекта общей стоимостью 347 млрд. руб., включая финансирование со стороны Роснано в объеме 140 млрд. рублей (в 2010 году – 44 проекта, 146 млрд руб. и 47 млрд руб. соответственно). Одобрено участие Роснано в создании 8 венчурных фондов общим размером 62 млрд руб., финансирование со стороны компании - 30 млрд руб. К октябрю 2011 г. 3 фонда начали инвестиционную деятельность.
Российский банк развития	В 2008 году малым и средним предприятиям выдано 1,6 тыс. кредитов; общий объем поддержки МСП составил 7,8 млрд. руб.	В 2010 году субъектам МСП было выдано порядка 5 тыс. кредитов на общую сумму свыше 27 млрд. рублей.
Внешэкономбанк	К концу 2008 года банком принято к финансированию 54 инвестиционных проектов, общий объем участия банка в которых – 130 млрд. руб.	По состоянию на конец 2010 года Внешэкономбанк принимал участие в финансировании 97 инвестиционных проектов, объем предоставленных кредитов – 306 млрд руб., объем предоставленных гарантий – около 11 млрд руб.

Некоторые тенденции в совершенствовании системы институтов развития

- Общая высокая динамика изменений, активизация усилий по достройке системы институтов развития со стороны как государства, так и самих действующих институтов (прежде всего, РВК и Роснано)
- Интеграция российских институтов развития в глобальную инновационную систему (участие Внешэкономбанка в международных программах, создание совместных фондов, компаний в зарубежной юрисдикции РВК и Роснано)
- Поддержка развития инфраструктуры (Инфрафонд и Биофонд РВК, ряд фондов и дочерних компаний Роснано, деятельность МСП Банка)
- Расширение взаимодействия институтов развития по поддержке инновационной деятельности («соглашение девяти», ряд двусторонних соглашений, учреждение Фонда посевных инвестиций совместно РВК и Фондом содействия инновациям, создание Внешэкономбанком фонда финансового содействия проектам Фонда «Сколково», проведение РВК экспертизы проектов, поступающих в региональные венчурные фонды)
- Поиск оптимальных форм организации деятельности институтов развития, новых направлений и инструментов поддержки, в том числе на стратегическую перспективу (акционирование Роснано, трансформация и «перенастройка» РФТР, новые программы МСП Банка)

Системные дисбалансы в функционировании институтов развития

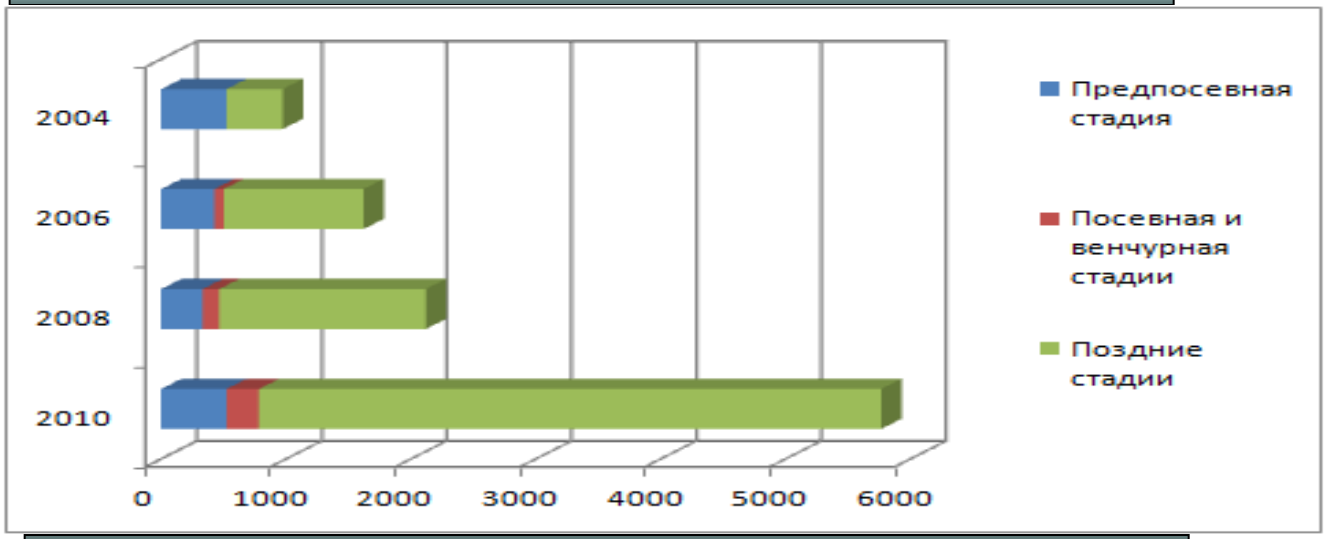
1. «ВЕРТИКАЛЬНЫЕ», определяемые недостаточной сбалансированностью поддержки на различных стадиях инноваций

2. «ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ, связанные с тематическими направлениями деятельности ИР и особенностями приоритезации их деятельности

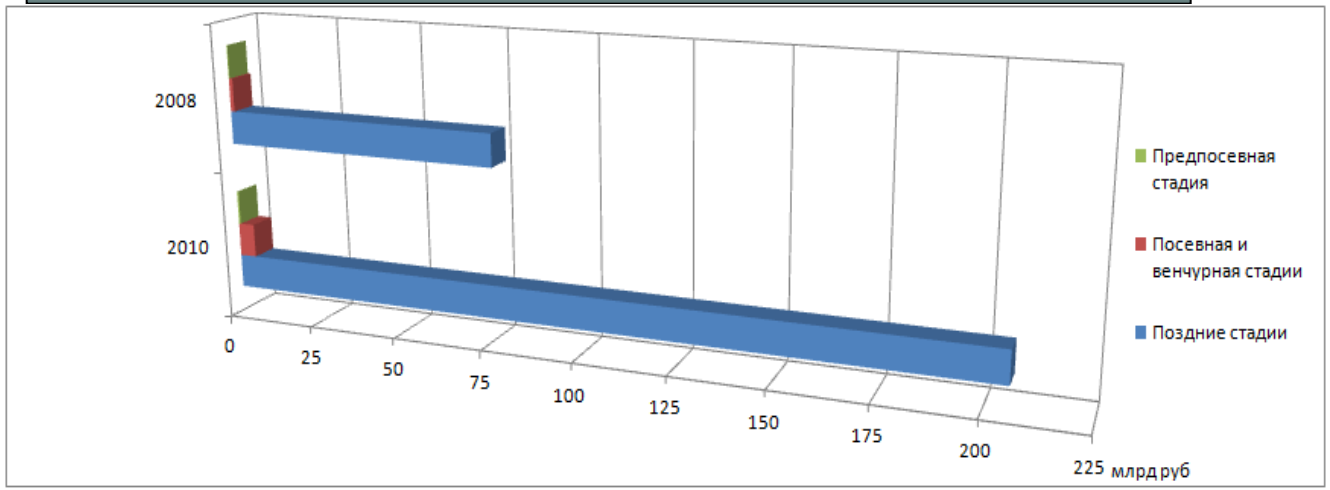
3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ, определяемые нормативными рамками условий предоставления поддержки, составом применяемых ИР инструментов

Динамика масштабов деятельности институтов развития

Количество поддерживаемых институтами развития проектов по стадиям *



Объемы поддержки институтами развития проектов по стадиям *

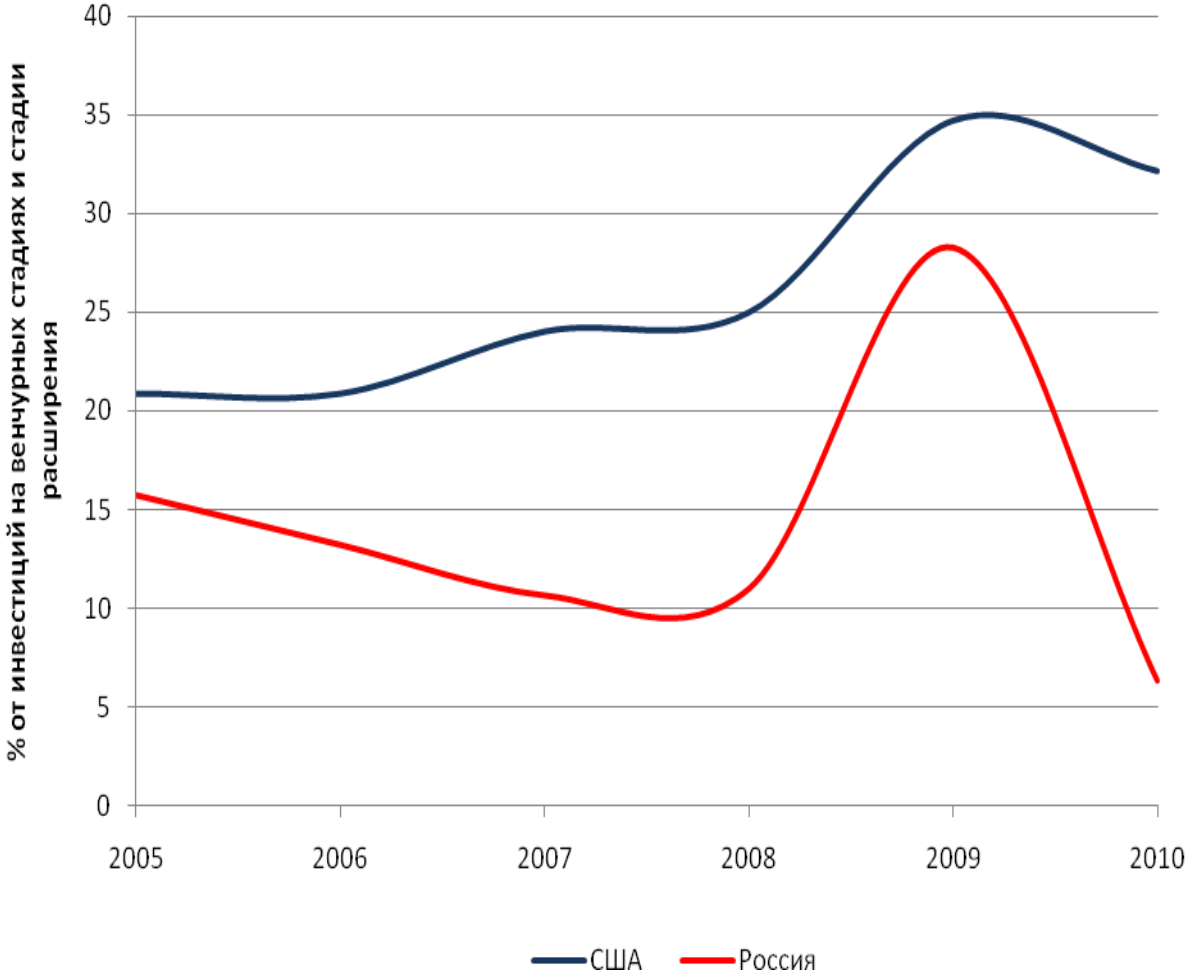


*) *Источник:* оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных российских ИР

- ✓ Устойчивый и динамичный рост общего количества поддержанных ИР проектов
- ✓ Самые массовые – МСП Банк, Фонд содействия инновациям
- ✓ Самые крупные – Внешэкономбанк, Роснано
- ✓ Усиление превалирования проектов на поздних стадиях и по количеству, и по ресурсам
- ✓ Усиление рисков неэффективных решений в силу расширения поздних стадий (искажение конкуренции, группы интересов, снижение частной инициативы)

Структура инвестиций на рынке венчурных и прямых инвестиций

Доля инвестиций на венчурных стадиях в объеме инвестиций на венчурных стадиях и стадии расширения *

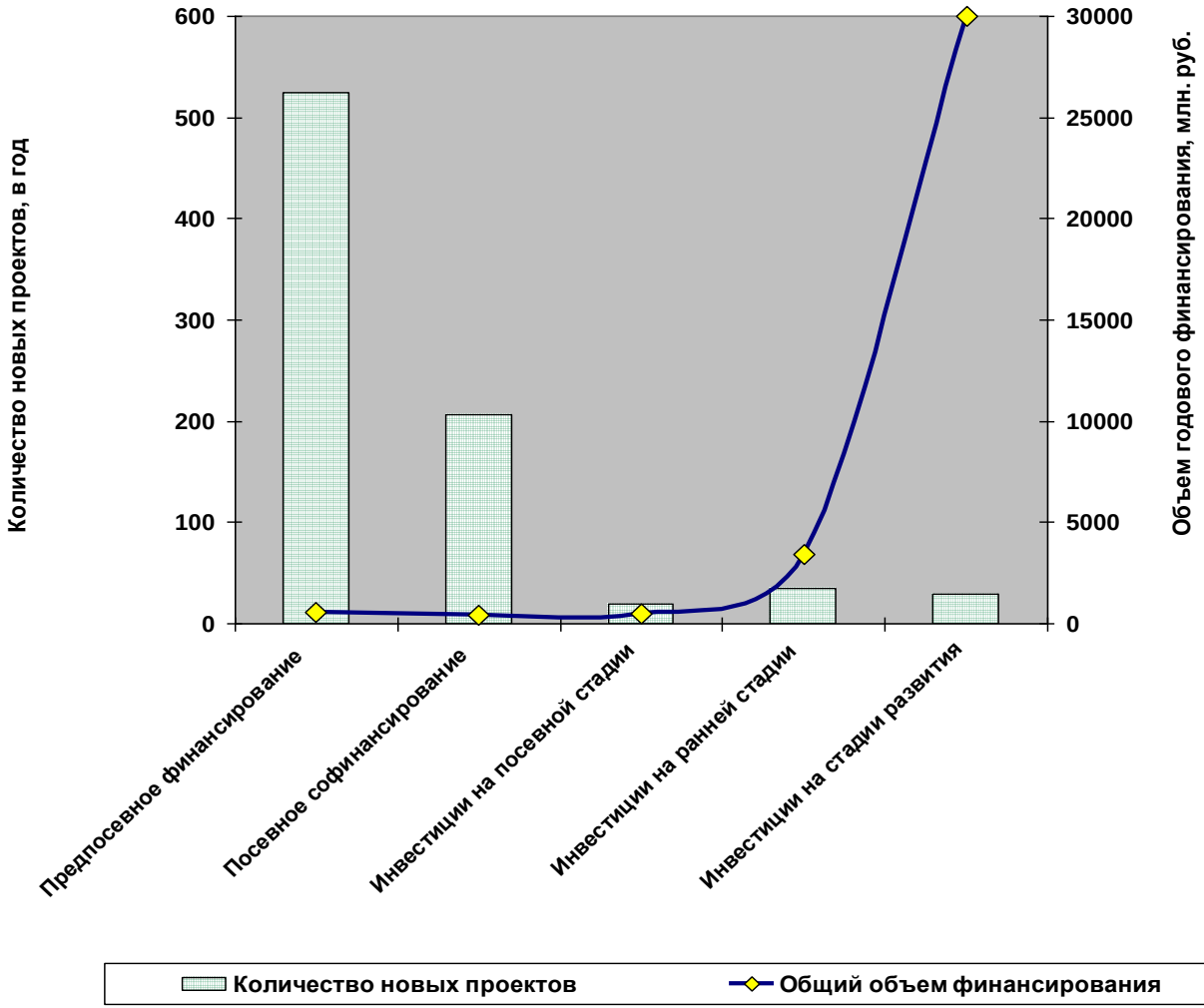


*) *Источник:* оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных РАВИ (Россия), NVCA (США)

- ✓ По нашим оценкам, В 2005 году в России доля инвестиций венчурных стадий в общей сумме инвестиций на венчурных стадиях и на стадии расширения составляла примерно 16% против 6% в 2010 году

- ✓ Для США характерен тренд к росту доли инвестиций на венчурных стадиях, а для России – напротив, сокращения этой доли

Оценка соотношения масштабов деятельности институтов развития по поддержке инноваций на различных стадиях



*) *Источник:* оценки Межведомственного аналитического центра на основе данных российских ИР

- ✓ Постепенно расширяется масштаб посевных инвестиций (результат работы Фонда посевных инвестиций РВК)
- ✓ Ограниченность общих масштабов «предпосева» и «посева»
- ✓ Ограниченность грантовых схем поддержки на ранних стадиях
- ✓ Проблемы в формировании устойчивого потока проектов

Приоритезация деятельности институтов развития

- Фонд посевных инвестиций РВК, венчурные фонды РВК – 8 приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, 27 критических технологий Российской Федерации
- Фонд содействия инновациям – 5 технологических областей, 35 поднаправлений
- Фонд «Сколково» – 5 «президентских» направлений модернизации
- Российский фонд технологического развития – 14 технологических платформ, 8 приоритетных направлений развития науки, технологий и техники
- Внешэкономбанк – 12 отраслевых приоритетов (включая 5 «президентских» направлений модернизации)
- Роснано – нанотехнологии
- Росинфокоминвест – ИКТ

Фундаментальные проблемы в деятельности институтов развития

(1) Соответствие деятельности ИР «провалам рынка»

Попытки оперировать формальными понятиями низкой привлекательности тех или иных проектов для частного бизнеса приводят к рискам поддержки неэффективных проектов. Если институт развития выходит за границы «провала рынка», то внешне это может выглядеть как повышение активности, результативности и успешности работы такого института.

(2) Содействие сокращению «провалов рынка»

Необходимость ориентации институтов развития на обеспечение демонстрационного эффекта для частного бизнеса, передачей недостающих компетенций и соответствующих практик, активным участием в выработке предложений по совершенствованию регулирования для всех агентов, расширение привлечения частных ресурсов. Однако такого рода активность плохо измерима.

(3) Обеспечение мультипликативных и косвенных эффектов для широкого круга внешних бенефициаров

Применяемые принципы оценки деятельности институтов развития больше ориентированы на измерение прямых результатов их деятельности, причем с акцентом на формальные показатели, характеризующие использование ресурсов - сколько средств в течение года освоено, сколько проектов поддержано и т.п.

Проблемы деятельности институтов развития

- Выход некоторых институтов развития за пределы провалов рынка, постепенный «дрейф» в менее рисковые области, ориентация на получение дополнительных государственных ресурсов, разделение ответственности за принимаемые решения с представителями государства

- При множественности инициатив и практических шагов по созданию новых институтов и фондов - недостаточное внимание уделяется «настройке» и оценке созданных ранее структур и инициатив

- Низкий уровень (либо отсутствие) участия частного капитала в деятельности институтов развития, риск вытеснения частных средств «перекрестными инвестициями» разных институтов

- Недостаточность нынешних масштабов поддержки проектов на ранних стадиях для обеспечения устойчивого «предложения» инноваций, постепенное исчерпание научно-технических заделов

Особенности отношения к институтам развития

Первое - ***демонстрация широкому кругу стейкхолдеров заметных и понятных результатов деятельности институтов развития в ближнесрочной перспективе.***

Следствия: «навес» ожиданий; акцент на прямых результатах деятельности ИР, на освоении ресурсов; крупные проекты, смещение в коммерческие области; усиление влияния «групп интересов».

Второе – ***обеспечение динамичных структурных сдвигов, научно-технологических прорывов за счет деятельности институтов развития.***

Следствия: внимание к приоритетам и консолидации ресурсов; деятельность ИР начинает сильно расходиться с общими трендами на рынке, предпочтениями инвесторов; ИР рассматриваются как инструмент оперативной компенсации недостатков инвестиционного климата; слабый демонстрационный эффект для бизнеса, ограниченность привлечения частных ресурсов.

Третье – ***повышение эффективности деятельности институтов, неготовность к рискам (затратам), стремление обеспечить локализацию всех положительных эффектов в рамках национальной экономики.***

Следствия: акцент на оказании только финансовых услуг; мотивации к переносу основных рисков за неудачи в реализации проектов на получателей поддержки; больше мотивов к расширению ресурсного обеспечения ИР на поздних стадиях; ограниченность внимания к «глобальным цепочкам».

Пропущенные уроки?

(1) Ориентация на демонстрационные эффекты

(2) Управление проектами бизнесом при существенном софинансировании со стороны ИР

(3) Привлечение частных ресурсов

(4) Децентрализация государственной поддержки и формирование сети институтов развития

(5) Регулярная внешняя оценка

Возможные паллиативные меры по повышению результативности системы институтов развития

1. Существенное расширение «круга» поддерживаемых проектов на предпосевной и посевной стадиях. Расширение масштабов грантовой поддержки на ранних стадиях; поддержка создания исследовательскими университетами специальных посевных фондов.

2. Улучшение условий для формирования новых инновационных проектов и компаний: увеличение финансирования исследований и разработок на докоммерческой стадии; вовлечение студентов в коммерциализацию результатов НИОКР; поддержка интеграции создаваемых малых инновационных фирм в глобальные цепочки формирования стоимости.

3. На уровне отдельных институтов: развитие программ по предоставлению «связанных грантов» для инновационных проектов.

4. «Тематическая диверсификация» системы ИР: в частности, создание на основе ЧГП специализированного биотехнологического фонда прямых инвестиций; формирование дополнительных фондов (или программ в существующих фондах) по направлениям тонкая химия, альтернативная энергетика, робототехника.

5. Распространению лучших практик, публичная демонстрация «историй успеха», расширение специальных программ обучения.

6. Мониторинг и оценка качественных, косвенных эффектов от деятельности ИР, организация регулярной независимой экспертизы.

Принципиальные барьеры в расширении позитивных эффектов от деятельности институтов развития

(1) Слабая мотивация новых предпринимателей (новых бизнесов)

(2) Неблагоприятная для роста успешных компаний модель поддержки малого бизнеса

(3) Слабо развитый рынок цивилизованных M&A в секторе высокотехнологичных компаний, проблемы защиты прав собственности

(4) Ограниченность мер по интеграции новых малых инновационных фирм в глобальные цепочки

(5) Исчерпание по ряду направлений научно-технологических заделов

Позитивные результаты (следствия) создания и деятельности российских институтов развития

- «Сохранение» части государственных ресурсов для осуществления модернизации экономики
- Демонстрация бизнесу возможных перспектив в получении поддержки на различных стадиях развития
- Отработка различных новых и сложных схем поддержки инновационной и инвестиционной деятельности, предпосылки для распространения соответствующих квалификаций и навыков
- Выработка и продвижение предложений по совершенствованию регулирования на рынках и улучшению инвестиционного климата
- Выявление узких мест и критических проблем инновационного развития, существенное продвижение системы государственного управления в понимании инновационной политики
- Укрепление доверия к институтам развития со стороны бизнес-сообщества, прежде всего нового, среднего бизнеса