



# **Стратегии и механизмы стимулирования инноваций в России: совершенствование системы институтов развития**

*Юрий Симачев*

*Михаил Кузык*

*Межведомственный аналитический центр*



# Роль институтов развития в поддержке инноваций

1. Повышение восприимчивости экономики к инновациям, ускорение распространения передовых технологий, в том числе за счет расширения круга инновационно-активных фирм в среднем бизнесе

2. Создание благоприятных условий для создания новых инновационных фирм и динамичного роста их масштабов

3. Реализация креативного, изобретательского потенциала за счет развития условий для инновационного предпринимательства

- **снижение барьеров доступа**
- **поддержка на ранних фазах**
- **капитализация средних компаний**
- **мобильность и гибкость**
- **саморазвитие**
- **меньшая зависимость от конъюнктурных решений**
- **конкуренция институтов и инициатив**
- **устойчивость инновационного развития**



# Формирование институтов развития: основные этапы

**Первый этап - 1999-2000 годы:** стремление сформировать результативные самофинансируемые инструменты поддержки в условиях жестких бюджетных ограничений

- создано **ОАО «Российский банк развития»**, капитал – 3 млрд. руб. (к настоящему времени увеличен до 14,7 млрд. руб.) – 1999 г.
- создан **Венчурный инновационный фонд** (фонд фондов), капитал – 100 млн. руб. (выделено 50 млн. руб.) – 2000 г.

**Второй этап - 2004-2006 годы:** экономический рост, смягчение бюджетных ограничений, существенное внимание к «качеству» роста

- Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере начал реализацию **программы «СТАРТ»** по финансированию инновационных проектов компаний, находящихся на начальной («посевной») стадии развития – 2004 г.
- Российский банк развития приступил к реализации **программы финансовой поддержки МСП** – 2004 г.
- инициирован процесс создания **региональных венчурных фондов** в рамках мероприятий по поддержке малого предпринимательства, реализуемых субъектами РФ и софинансируемых из федерального бюджета – 2005 г.
- создано **ОАО «Российская венчурная компания»**, капитал (после увеличения в 2007 г.) – 28,2 млрд. руб. – 2006 г.
- принято решение о создании **ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»** капитал – 1,45 млрд. руб. – 2006 г. (зарегистрировано в 2007 г.)

**Третий этап - 2007-2008 годы:** наличие значительных доходов бюджета, попытка институционально закрепить крупные средства для поддержки инвестиционных проектов для модернизации обрабатывающих отраслей, осуществления прямых инвестиций для динамичного развития новых высокотехнологичных секторов

- создана **ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»** путем реорганизации Внешэкономбанка СССР – 2007 год
- создана **ГК «Российская корпорация нанотехнологий»**, имущественный взнос государства – 130 млрд. руб. (в настоящее время уменьшен до 45 млрд. руб.) – 2007 год (первые проекты одобрены в 2008 г.)

**Четвертый этап – с 2009 года:** сначала переключение на антикризисные задачи, использование для них ресурсов крупных институтов развития, затем усиление внимания к обеспечению посткризисного развития и модернизации экономики

- создано **ООО «Фонд посевных инвестиций Российской венчурной компании»**, капитал – 2 млрд. руб.
- Роснано планирует создание **сети посевных фондов нанотехнологий** для инвестиционной поддержки проектов на ранней стадии



# Создание институтов развития и начало их практической деятельности

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Российский фонд технологического развития</b>	создан в 1992 г.					Фактическое прекращение работы фонда	
<b>Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере</b>	создан в 1994 г.	"Запуск" программы «СТАРТ»					
<b>Российский банк развития</b>	создан в 1999 г.	"Запуск" программы поддержки МСП					
<b>Региональные венчурные фонды</b>			Утверждение правил выделения средств	Создание и функционирование фондов			
<b>Венчурный инновационный фонд</b>	создан в 2000 г.				Капитализация фондов		
<b>Российская венчурная компания</b>				Решение о создании, регистрация РВК	Отбор и капитализация венчурных фондов, финансирование проектов		
<b>Банк развития (Внешэкономбанк)</b>					Создание ГК, реализация проектов		
<b>Роснано</b>					Создание ГК	"Запуск" первых проектов	
<b>Росинфокоминвест</b>				Решение о создании фонда	Регистрация фонда		
<b>Фонд посевных инвестиций РВК</b>							Регистрация фонда, начало работы

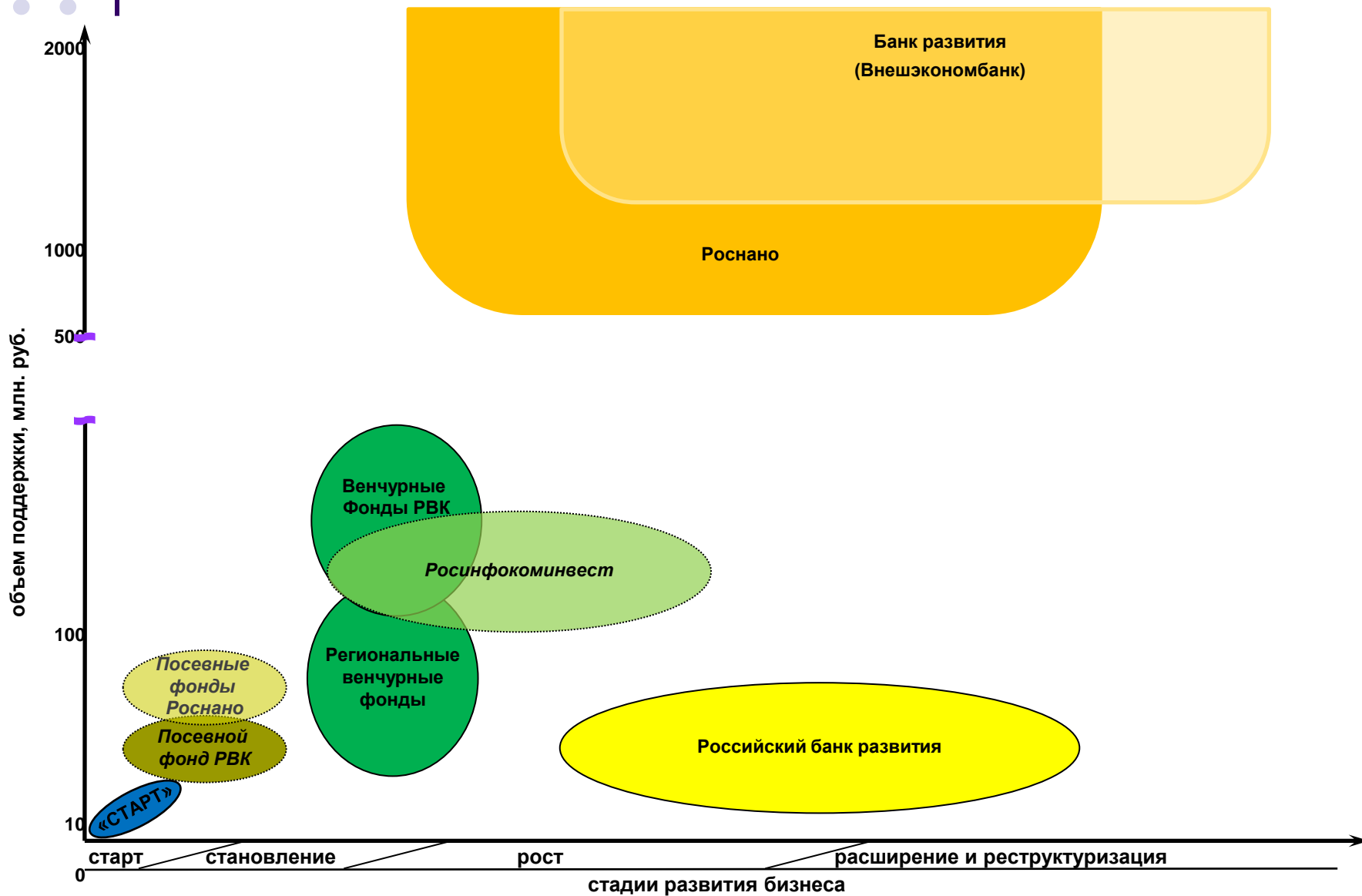
До 2008 года наблюдался постепенный сдвиг к формированию институтов, ориентированных на поддержку проектов на более поздних стадиях

Наблюдается тенденция к расширению как объема ресурсов институтов, так и величины поддерживаемых ими проектов: если в конце 1990-х – начале 2000-х годов создавались и действовали преимущественно «малобюджетные» инструменты, то ряд сформированных в последние годы институтов наделен существенно большим ресурсным потенциалом и использует его для поддержки достаточно крупных проектов

«Запуск» ряда институтов происходил с существенной задержкой – от года до нескольких лет. При этом если в случаях РВК и Роснано задержка, по сути, являлась «технической», то в ситуациях с ВИФ и Росинфокоминвестом запаздывание обусловлено существенными недостатками правил и норм



# «Позиционирование» институтов развития





# Система институтов развития

## **(1) «Посевные фонды»**

- Фонд содействия (программа «СТАРТ»)
- Фонд посевных инвестиций РВК

## **(2) «Венчурные фонды»**

- региональные венчурные фонды
- венчурные фонды, созданные с участием РВК
- Росинфокоминвест

## **(3) «Корпорации и банки развития»**

- РосБР
- ГК Роснано
- ГК Внешэкономбанк

➤ Медленно расширяется деятельность успешных институтов

➤ Два созданных института (РФТР, Росинфокоминвест) не работают: один прекратил деятельность, другой – пока не начал)

➤ Два института с существенным ресурсами (Внешэкономбанк, РосБР) имеют ограниченную инновационную направленность

# Нормативные «рамки» поддержки проектов

Институты развития	Характеристики поддерживаемых компаний*			Характеристики поддерживаемых проектов		
	«Возраст», лет	Численность занятых, чел.	Объем выручки (дохода), млн. руб.	Объем поддержки, млн. руб.	Срок поддержки, лет	Софинансирование, %
Фонд содействия (программа «СТАРТ»)	до 2	не более 100	до 0,3	<b>до 1-6</b>	1-3	0-50
Фонд посевных инвестиций РВК	не более 3		не более 10	<b>до 25</b>	1-5	не менее 25
Российский банк развития		до 250	до 1000	<b>до 60</b>	0,5-3	
Региональные венчурные фонды		до 250	до 1000	<b>до 36-120**</b>	до 7***	25-75
Росинфокоминвест				<b>не более 150</b>	2-6	не менее 50
Венчурные фонды РВК			не более 75	<b>до 300-1000</b>	до 5-10	
Роснано				не более 13000		не менее 25-50
Внешэкономбанк				не менее 1000-2000	как правило, более 3 (срок окупаемости – более 5)	

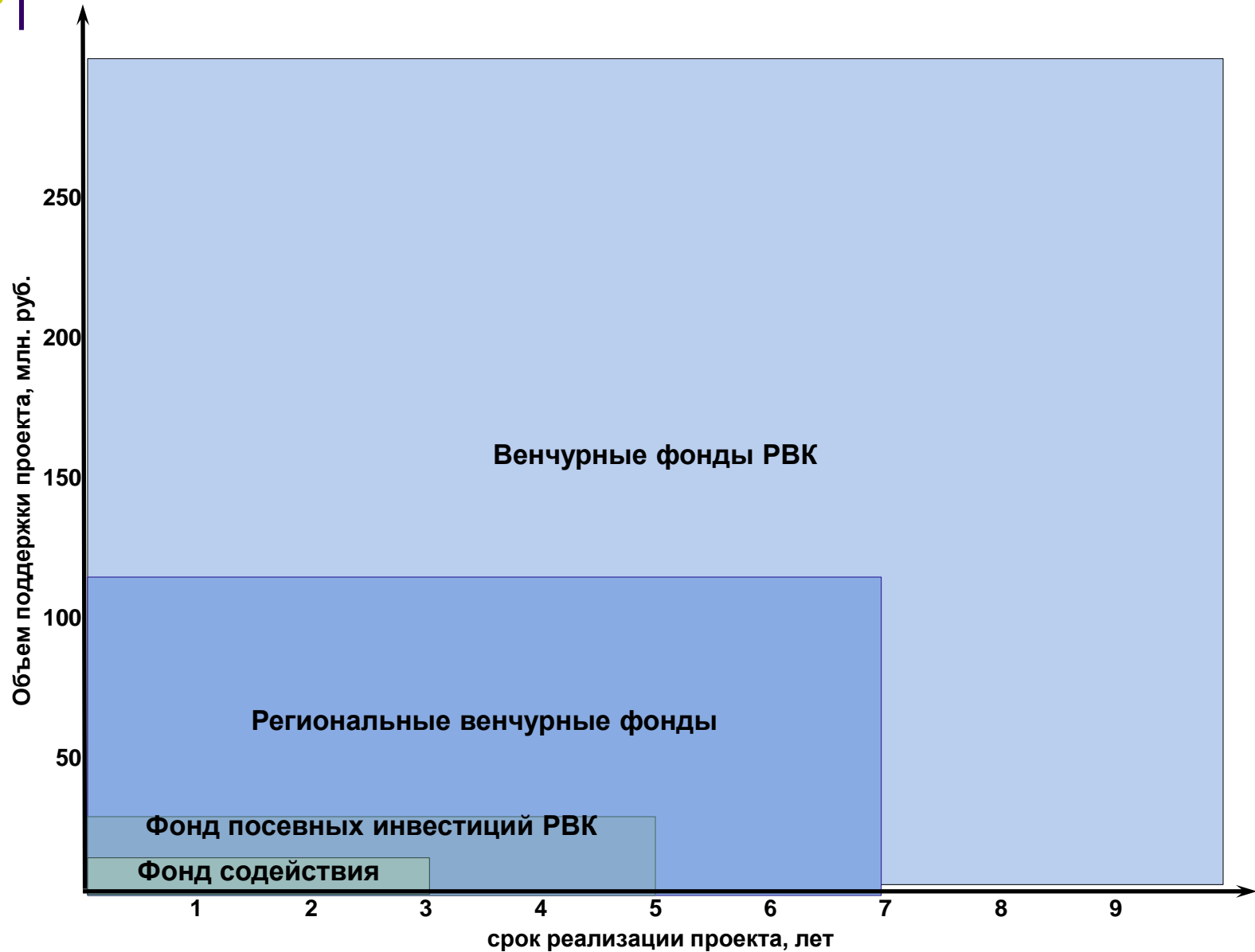
\* на момент начала поддержки

\*\* в зависимости от величины фонда

\*\*\* срок доверительного управления фондами



# Характеристики поддерживаемых проектов посевными и венчурными фондами







# Масштабы деятельности институтов развития

<b>Фонд содействия (программа «СТАРТ»)</b>	Ежегодно по программе «Старт» отбирается для поддержки <b>400-500 проектов</b> . 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
<b>Фонд посевных инвестиций РВК</b>	Отобрано более 20 венчурных партнеров
<b>Региональные венчурные фонды</b>	Созданы 23 фонда в 21 субъекте РФ, общая капитализация фондов - около 8,7 млрд. руб. Проинвестировано около <b>30 проектов</b> , суммарный объем инвестиций - 1,4 млрд. руб.
<b>Российская венчурная компания</b>	В результате двух конкурсов отобрано 8 управляющих компаний; сформировано 7 венчурных фондов общим объемом 19 млрд. руб. Тремя фондами осуществлены инвестиции в <b>15 компаний</b> общим объемом около 1,8 млрд. руб.
<b>Российский банк развития</b>	В 2008 году малым и средним предприятиям в 54 субъектах РФ выдано <b>1,6 тыс. кредитов</b> ; общий объем поддержки МСП составил 7,8 млрд. руб. Кредиты свыше 10 млн. рублей составили 55% объема портфеля кредитов МСП по итогам 2008 года.
<b>Роснано</b>	В течение 2008 года приняты решения о финансировании <b>6 инвестиционных проектов</b> с общим бюджетом свыше 8,3 млрд. руб., в том числе за счет средств корпорации – 4,5 млрд. К октябрю 2009 года одобрено <b>38 проектов</b> общим объемом 96,6 млрд. руб., в том числе вложения госкорпорации – 54,6 млрд. руб.
<b>Внешэкономбанк</b>	На финансирование инвестиционных проектов банком в 2008 году направлено 49 млрд. руб. К концу 2008 года банком принято к финансированию <b>54 инвестиционных проектов</b> , общий объем участия банка в которых – 130 млрд. руб.



# Сильные и слабые стороны существующих институтов развития - 1

## Преимущества и перспективы

## Ограничения и проблемы

Фонд содействия	Преимущества и перспективы	Ограничения и проблемы
Фонд посевных инвестиций	<p>Реализуется грантовая схема поддержки, отсутствуют проблемы с «выходом» из бизнеса.</p> <p>Наличие развитой территориальной структуры, широкий «охват» российских регионов, отработанная система экспертизы.</p> <p>Известность, возможность существенного масштабирования программ «СТАРТ» и «УМНИК» без снижения качества отбора.</p> <p>Высокая гибкость и инициативность в формировании новых программ.</p> <p>Возможность развития программы по поддержке экспорта малых инновационных предприятий.</p>	<p>Ограниченность финансовых ресурсов.</p> <p>Поддержка Фонда может быть использована только для финансирования НИОКР и работ, связанных с выполнением НИОКР.</p> <p>Предельный объем поддержки одного проекта довольно низок.</p> <p>Возможности приобретения специального оборудования ограничены нормативами по смете, есть проблемы в поддержке старта фирм в тех областях, где требуется дорогостоящее оборудование.</p> <p>Отсутствие стратегии развития, публичных отчетов о результатах реализации различных программ.</p>
РВК	<p>С учетом достаточно высокого предельного объема поддержки одного проекта - возможность реализации инвестиционно емких проектов по широкому спектру тематических направлений.</p> <p>Отсутствие ограничений по видам затрат, которые могут быть профинансированы за счет средств, предоставляемых Фондом, гибкие условия по срокам реализации проектов.</p> <p>Направленность на капитализацию инновационных фирм.</p> <p>Создание в перспективе устойчивого потока сделок и формирование условий «выхода» из проектов за счет организации системы венчурных партнеров.</p>	<p>Слишком жесткое ограничение предельной величины выручки компании, которая может получить финансирование .</p> <p>Вследствие инвестиционной схемы «посева» - проблемы «выхода» из проектов.</p>
Региональные венчурные фонды	<p>Возможности гибкого участия в создании совместно с частным бизнесом различных фондов.</p> <p>Принцип невмешательства РВК в решения по отбору проектов создает общие условия для реализации частной инициативы и распределения рисков.</p> <p>Формирование сети венчурных и посевных фондов.</p> <p>Выдвижение практических инициатив по деятельности РВК для развития инновационно-венчурной экосистемы.</p>	<p>РВК в настоящее время для повышения эффективности отбора пытается влиять на принимаемые решения в созданных с ее участием венчурных фондах.</p> <p>Весьма слабая PR-деятельность по демонстрации достигнутых результатов. Отсутствие публичных отчетов о результатах деятельности РВК, а также созданных с ее участием фондов.</p>
	<p>Привлечение средств субъектов РФ для развития венчурной индустрии.</p> <p>Учет региональной специфики осуществления венчурных инвестиций.</p> <p>Снижение издержек доступа малых инновационных компаний к поддержке.</p>	<p>Недостаточно развитая система экспертизы, проблемы опыта и кадрового потенциала.</p> <p>Высокая административная нагрузка на органы власти.</p> <p>Низкий уровень прозрачности результатов деятельности созданных фондов.</p>



# Сильные и слабые стороны существующих институтов развития - 2

## Преимущества и перспективы

## Ограничения и проблемы

РосБР

Отработанная и достаточно результативная схема массового предоставления финансовой поддержки субъектам МСП на основе агентских схем с банками.  
Значительный объем ресурсов для поддержки МСП.

Слабая ориентированность на поддержку инновационной деятельности.  
В силу действующих ограничений по максимальному объему кредита (60 млн. руб.) деятельность в большей степени направлена на поддержку малого, бизнеса.

РОСНАНО

Комплексный характер деятельности (поддержка инновационных проектов, развитие инновационной инфраструктуры, обучение, совершенствование регулирования).  
Наличие значительных финансовых ресурсов.  
Высокая результативность в 2009 году - запуск новых инвестиционных проектов по широкому кругу направлений.  
Множество различных инициатив, связанных с развитием инновационной инфраструктуры. Активность в определении необходимых изменений регулирования для развития инноваций.  
Достаточно высокая прозрачность.

Предполагалось, что корпорация будет ориентироваться, прежде всего, на капитализацию средних компаний, однако в ходе деятельности акценты сместились на поддержку существенно более крупных проектов.  
Риск «гонки» за количеством и масштабом запускаемых проектов при недостаточном внимании к ходу реализации уже запущенных проектов.  
При отсутствии ясных рамок развития деятельности корпорации есть риск неоправданного расширения масштабов и функций.

Внешэкономбанк

Пока один из немногих (если не единственный) банк, способный осуществлять поддержку крупных долгосрочных инвестиционных проектов.  
Достаточно высокая результативность в докризисный период по организации отбора и предоставлению поддержки реализации крупных инвестиционных проектов.  
Наличие ресурсного и организационного потенциала для поддержки проектов, обеспечивающих значимые мультипликативные эффекты для развития российской экономики, формирования прогрессивных технологических сдвигов.  
Возможность расширения проектов по поддержке развития региональной инновационной инфраструктуры.

До настоящего времени четко не определена методология оценки и принципы поддержки инновационных проектов.  
Наблюдается расширение объема функций Внешэкономбанка как агента Правительства РФ в связи с финансовым кризисом, но при этом сокращаются возможности банка последовательно и системно реализовывать функции института развития.



# Проблемы функционирования системы институтов развития

- Отраслевая и технологическая «приоритезация» деятельности институтов развития представляется весьма непоследовательной
- Недостаточные масштабы поддержки (прежде всего, по числу проектов) на предпосевной и посевной стадиях инновационного процесса
- Динамичное развитие российского рынка прямых и венчурных инвестиций в докризисный период определялось, в основном, тремя секторами: потребительский рынок, телекоммуникации, финансы
- Ограниченные возможности поддержки проектов среднего масштаба
- Четко не определены условия поддержки инновационных проектов для РосБР и Внешэкономбанка
- Проблема прозрачности результатов развития
- Наличие отдельных, пусть даже достаточно эффективных институтов развития не решает задачи устойчивого расширения инноваций в экономике (проблема формирования «потока» проектов, проблема «инновационного лифта»)



# Необходимо более широкое понимание функций институтов развития

- **Формирование предложений по совершенствованию регулирования, в том числе на отраслевых рынках, по снижению барьеров для распространения передовых технологий**
- **Расширение взаимодействия с отраслевыми бизнес-ассоциациями, поддержка создания новых механизмов (площадок) для определения и согласования интересов бизнеса, науки, государства по развитию определенных технологических направлений, для формирования новых научно-производственных партнерств**
- **Содействие интеграции российских компаний в глобальные цепочки добавленной стоимости, их успешному позиционированию в этих цепочках**
- **Поддержка «импорта» и распространения важнейших недостающих компетенций в инновационной сфере**



# Принципиальные проблемы обеспечения эффективной деятельности институтов развития

## **(1) Деятельность институтов развития должна соответствовать «провалам рынка»**

- Обсуждение границ «провалов рынка» требует учета отраслевой и технологической специфики: если применительно к предпосевному и посевному финансированию можно с уверенностью говорить о наличии такого провала, то, к примеру, для прямых инвестиций важно определить технологические и секторальные приоритеты
- 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 хотя его деятельность и начинает препятствовать развитию частной инициативы, однако внешне это может выглядеть как повышение активности, результативности и успешности работы такого института в силу его участия в поддержке более крупных и менее рискованных проектов

## **(2) Деятельность институтов развития должна способствовать постепенному сокращению «провалов рынка»**

В существенной мере это определяется ориентацией 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. Однако такого рода активность плохо измерима, ее результаты недостаточно объективны и прозрачны для представителей государства

## **(3) Деятельность институтов развития должна обеспечивать значимые мультипликативные эффекты, широкий круг внешних бенефициаров, оказывать влияние на улучшение среды для инноваций**

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.



# Пропущенные уроки?

## **(1) «Ориентация не столько на макроэкономические результаты реализации проектов, сколько на демонстрацию иной, более эффективной модели инновационного роста и частно-государственного партнерства»**

Для наиболее крупных институтов развития (РОСНАНО, Внешэкономбанк) больше характерна ориентация именно на макроэкономические показатели реализации собственных проектов, при этом в существенно меньшей мере деятельность этих институтов направлена на обеспечение демонстрационного эффекта для частного бизнеса. Складывается впечатление о «дрейфе» этих институтов к поддержке все более крупных и макроэкономически заметных проектов, к получению дополнительных государственных ресурсов и расширению функций, к разделению рисков принятия решений по проектам с представителями государства

## **(2) «Существенное софинансирование проектов со стороны государства при сохранении управления проектами в руках бизнеса»**

Реакция РВК на критику результатов ее деятельности состояла преимущественно в активизации своего участия в принятии управленческих решений в фондах, в том числе по отбору проектов. Государство отказалось от намерения планомерно сокращать свою долю в капитале Росинфокоминвеста. Таким образом, пока не срабатывает важнейший принцип участия государства в формировании институтов развития – «пришел, построил, ушел» - прежде всего, в его заключительной части

## **(3) «Децентрализация государственной поддержки и формирование сети институтов развития»**

Неверно говорить о том, что этот принцип не был реализован, однако в настоящее время ставится вопрос об исключении дублирования институтов. Данный вопрос правомерен, однако при этом должны сохраняться условия для конкуренции различных моделей, подходов к деятельности институтов развития. Например, и грантовая, и инвестиционная схема посевного финансирования изначально имеют свои преимущества и недостатки.

## **(4) «Формирование доверия к новым институтам через личную репутацию управляющих»**

В российских условиях при высоком уровне недоверия к любым институтам, аккумулирующим значительные государственные ресурсы, это принцип представляется очень важным. Необходимо включение (расширение состава) независимых директоров в наблюдательные советы институтов развития (например, Внешэкономбанка), при этом основной акцент должен быть на «качестве» таких независимых директоров - их репутации и квалификации. Некоторые институты уже двигаются в данном направлении (РВК)

## **(5) «Регулярная внешняя оценка деятельности институтов развития»**

На сегодняшний день можно говорить не только о неразвитости такой внешней оценки, но и о низком уровне прозрачности результатов деятельности ряда российских институтов развития, причем даже весьма успешных и динамичных. Особо отметим: важна не просто внешняя экспертная оценка, а оценка со стороны предпринимательского сообщества для анализа достигнутых качественных, численно трудно измеримых эффектов, а также для своевременного выявления выхода институтов развития за границы «провалов рынка». Это могло бы обеспечить возможности более адекватной оценки достигнутых результатов деятельности институтов развития, селекцию и масштабирование наиболее эффективных моделей поддержки инноваций.