

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

*Симачев Юрий,  
Кузык Михаил,  
Иванов Денис*

*Межведомственный аналитический центр*

*[simachev@iacenter.ru](mailto: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

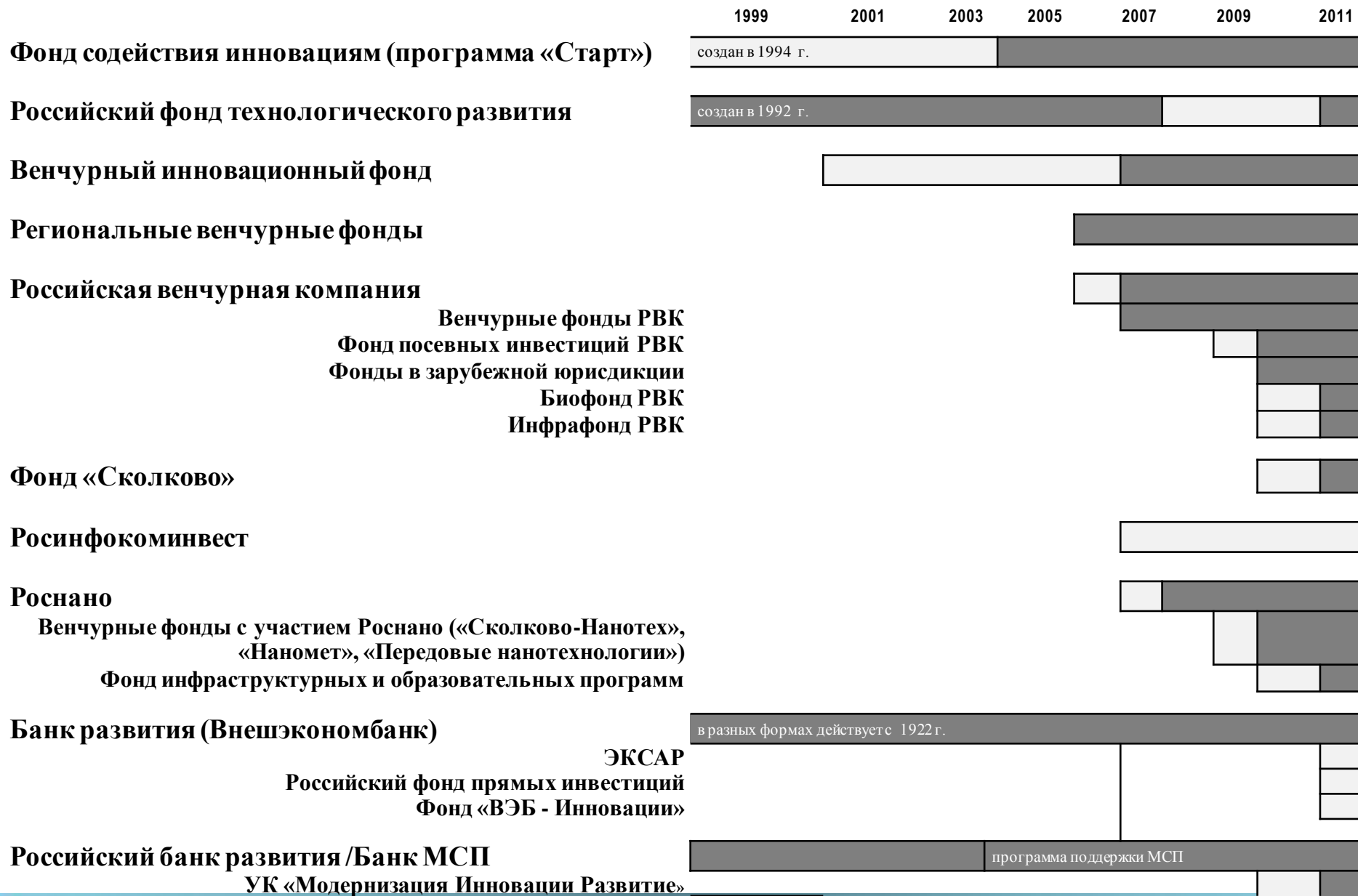
с 2010

Улучшение ситуации в экономике, попытки извлечь уроки из кризиса

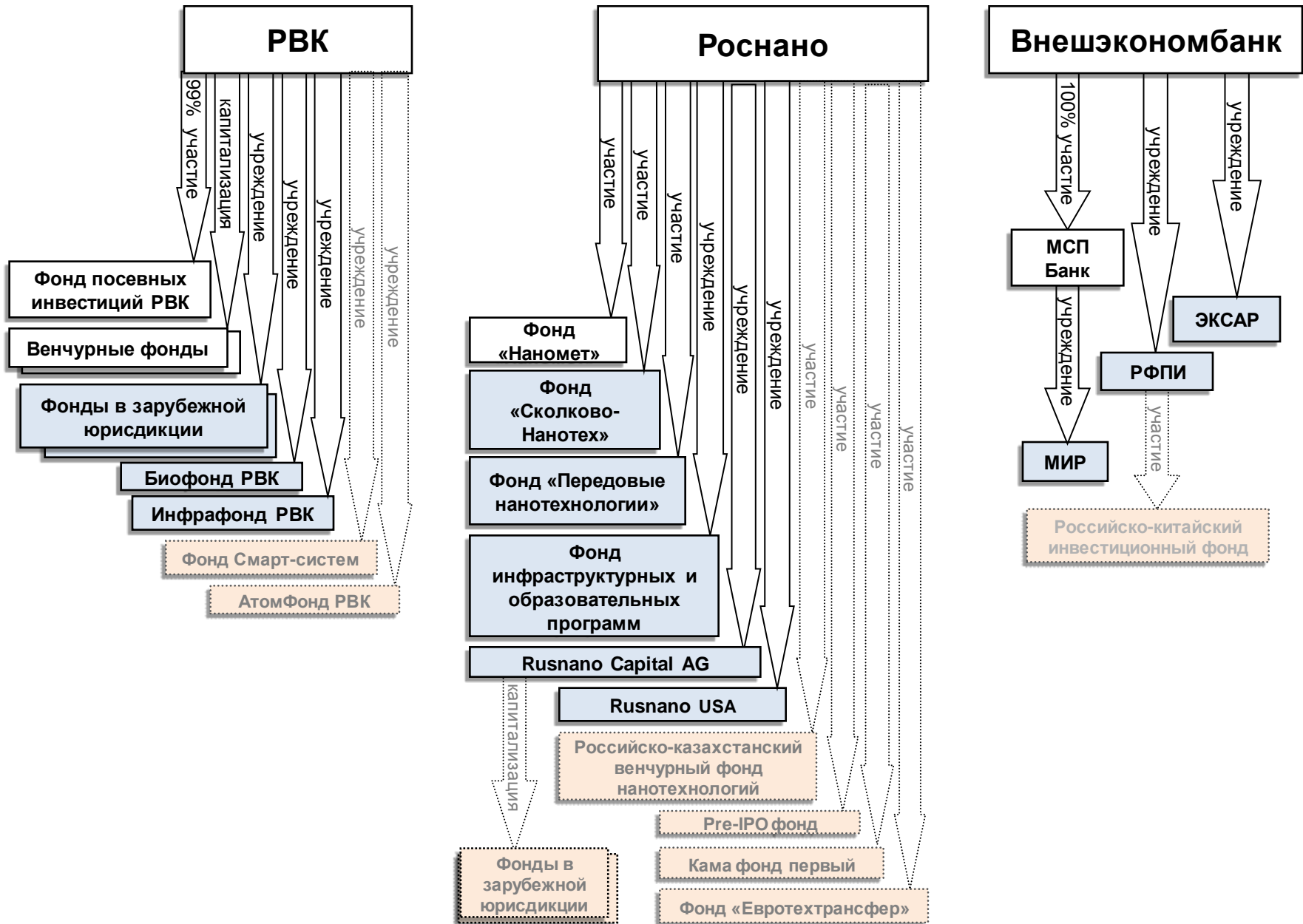
Создание и достройка институтов развития

- 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

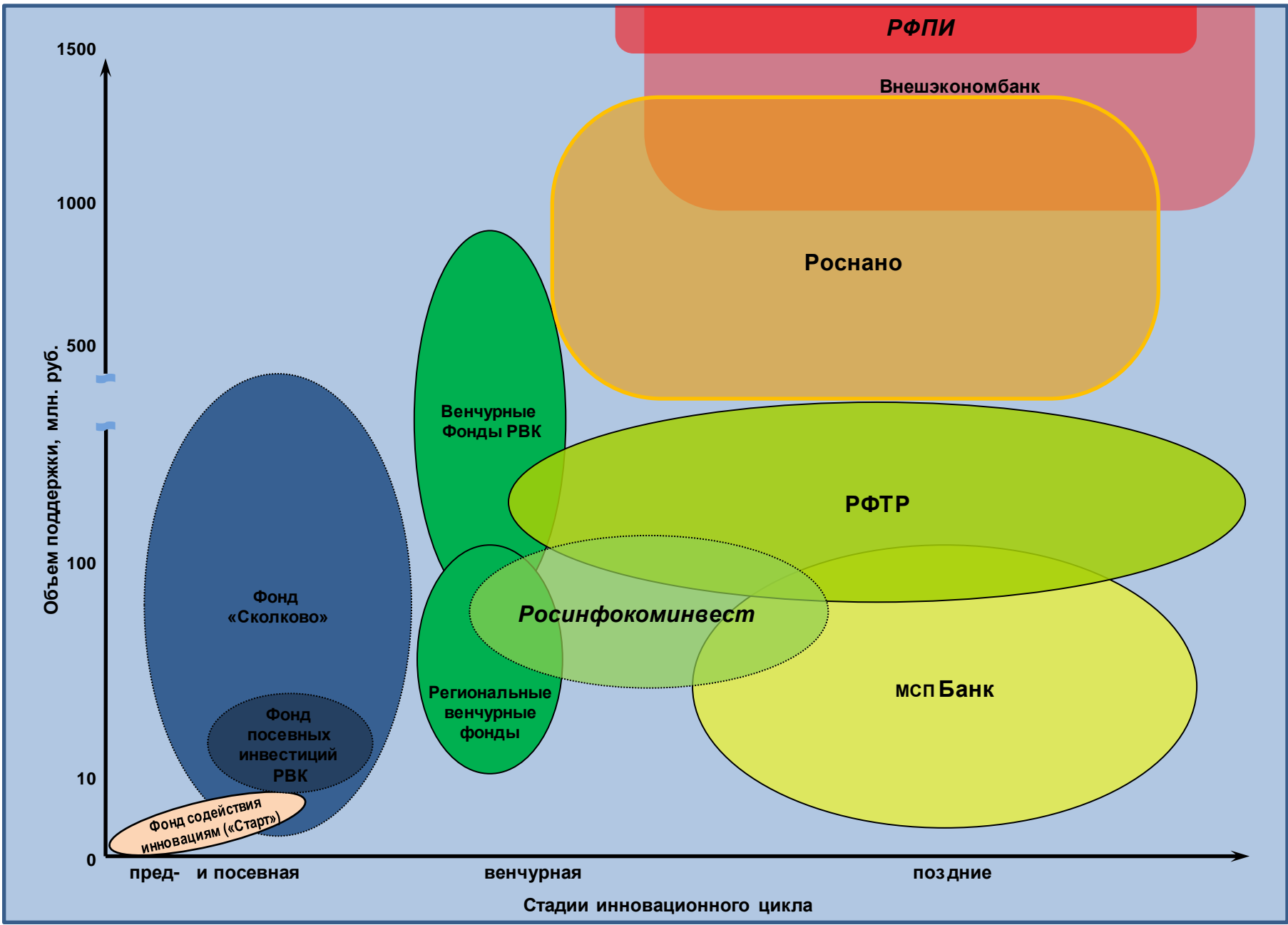
# Формирование системы российских институтов развития



# Активность институтов развития в достройке системы

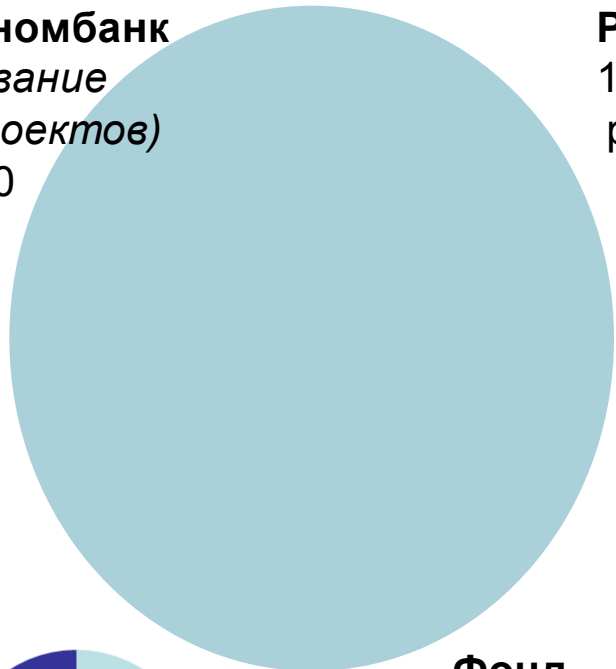


# Система российских финансовых институтов развития

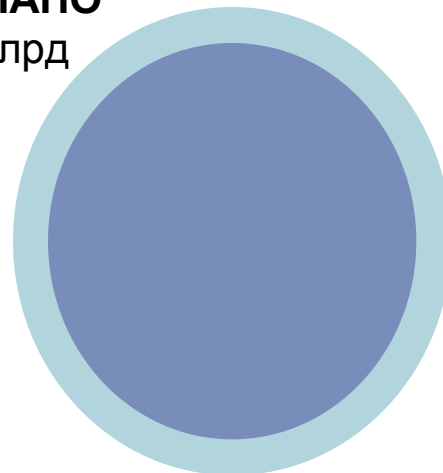


# Ресурсное обеспечение деятельности институтов развития

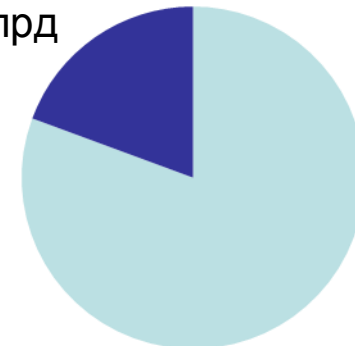
**Внешэкономбанк**  
(кредитование  
инвестпроектов)  
свыше 400  
млрд  
руб.



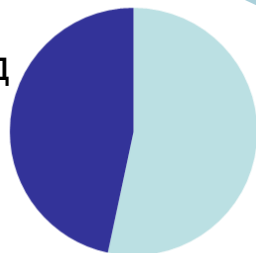
**РОСНАНО**  
150 млрд  
руб.



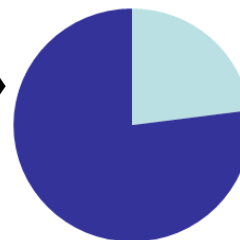
**МСП Банк**  
98 млрд  
руб.



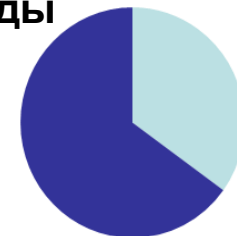
**РВК**  
30 млрд  
руб.



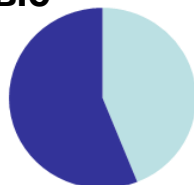
**Фонд  
«Сколково»**  
25 млрд  
руб.



**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

Объем поддержки проектов - 78  
млрд. руб. в год

Количество проектов - 2100

Количество институтов развития -  
35

2010 год

211 млрд. руб. в год

5800

40

# Позитивные сдвиги в деятельности институтов развития

	2008-2009 годы	2010-2011 годы
<b>Фонд содействия (программа «СТАРТ»)</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.	К концу 2010 г. было получено более 12 тыс. заявок, поддержано около 3 тыс. проектов. Полностью прошли трехэтапный цикл программы 82 малых инновационных предприятия.
<b>Фонд посевных инвестиций РВК</b>	Отобрано более 20 венчурных партнеров	По состоянию на 1 декабря 2011 года было отобрано для финансирования 39 проектов.
<b>Региональные венчурные фонды</b>	Созданы 23 фонда в 21 субъекте РФ, общая капитализация фондов - около 8,7 млрд. руб. Проинвестировано около 30 проектов, суммарный объем 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 объем инвестиций составил порядка 3 млрд руб.
<b>Российская венчурная компания</b>	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. на чато финансирование 43 проектов.
<b>Фонд «Сколково»</b>		По состоянию на июль 2011 г. утверждено распределение грантов фонда для 16 компаний на общую сумму около 3,7 млрд. рублей.
<b>Роснано</b>	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.
<b>Российский банк развития</b>	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.
<b>Внешэкономбанк</b>	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

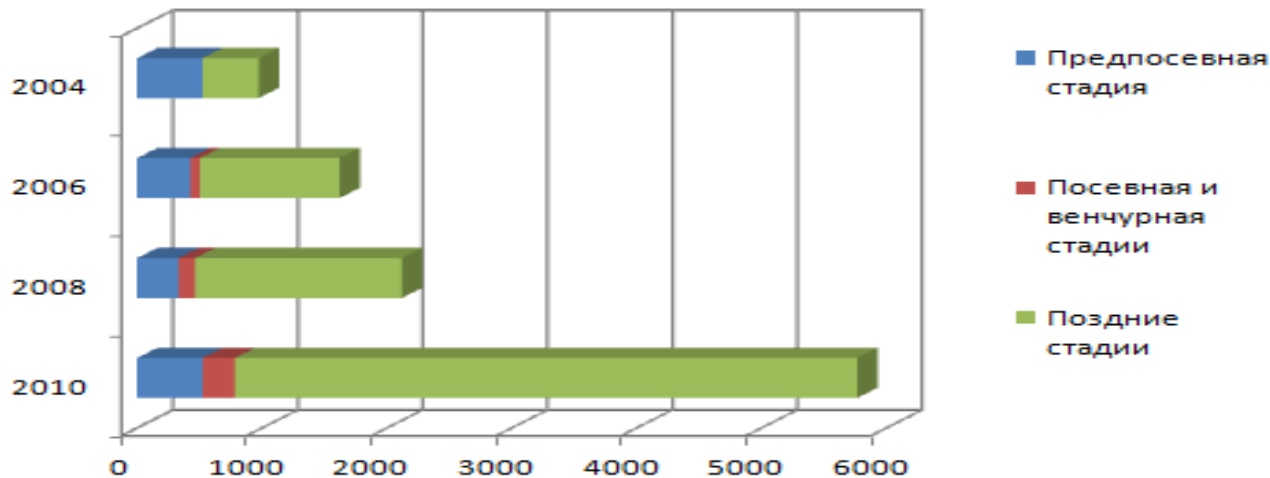
1. «ВЕРТИКАЛЬНЫЕ», определяемые недостаточной сбалансированностью поддержки на различных стадиях инноваций

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

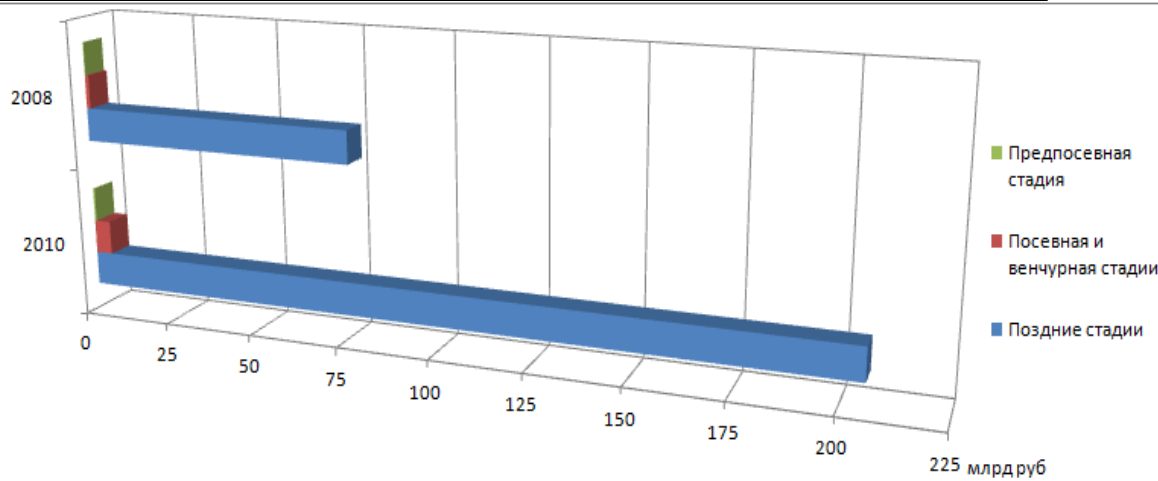
3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ, определяемые нормативными рамками условий предоставления поддержки, составом применяемых ИР инструментов

# 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 поддерживаемых ИР проектов

✓ Самые массовые – МСП Банк, Фонд содействия инновациям

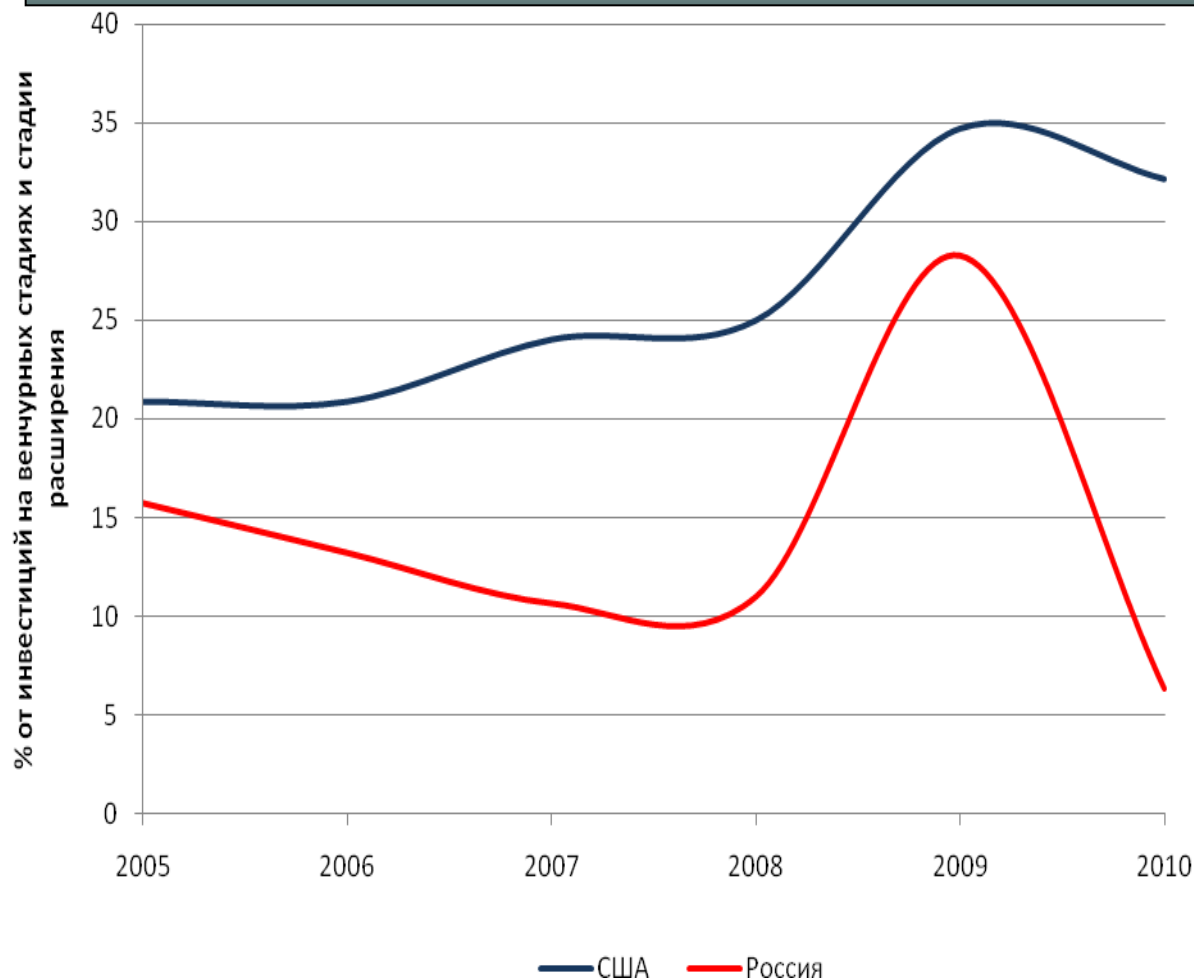
✓ Самые крупные – Внешэкономбанк, Роснано

✓ 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 \*

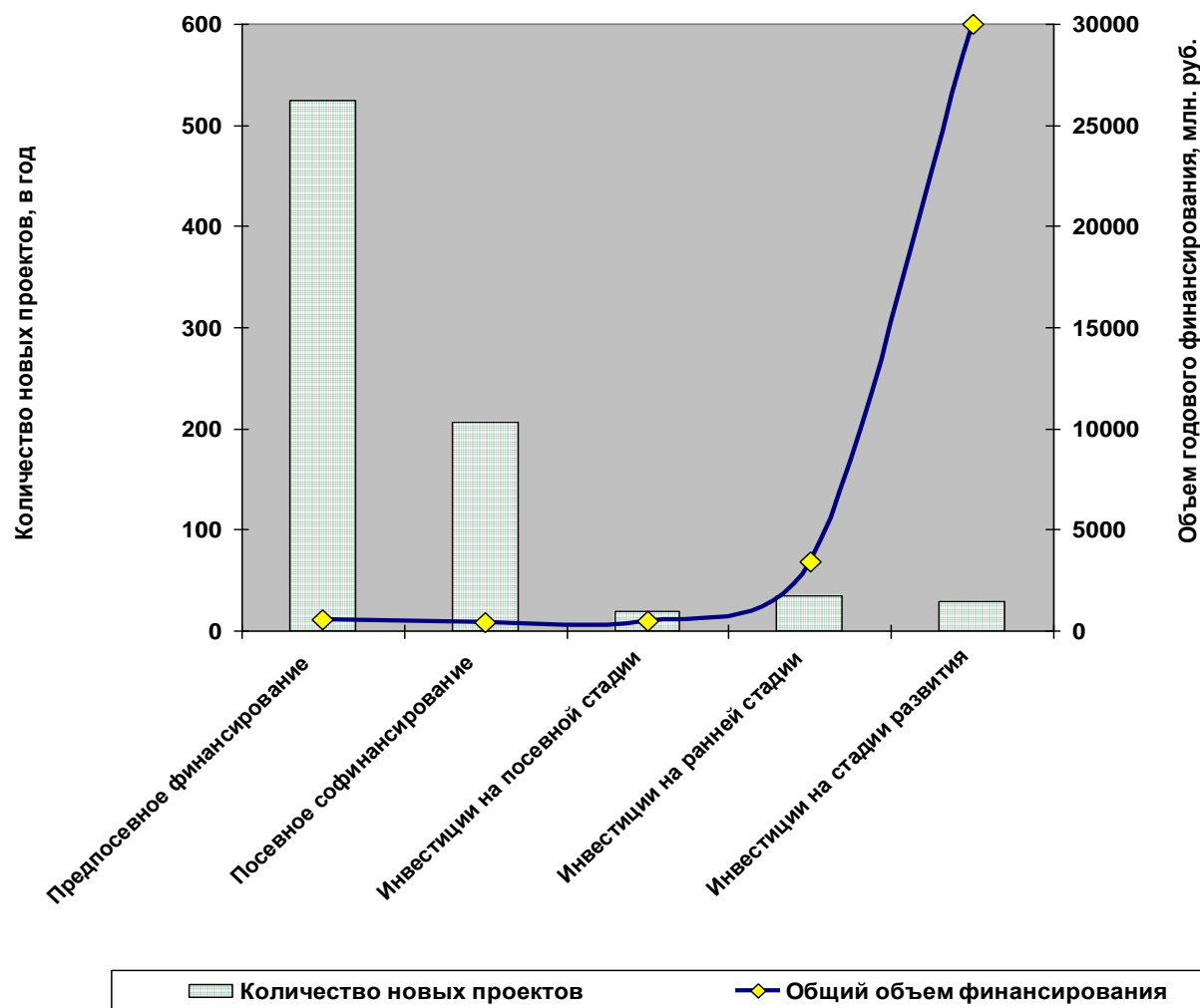


✓ По нашим оценкам, в 2005 году в России доля инвестиций венчурных стадий в общей сумме инвестиций на венчурных стадиях и на стадии расширения составляла примерно 16% против 6% в 2010 году

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

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

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



- ✓ 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

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

# 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 рискованные 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 ЧПП 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