**Инновационные проекты с участием государства**

Андрей Александрович Якoвлeв, кандидат экономических наук, проректор по науке Государственного университета - Высшая школа экономики, директор Института анализа предприятий и рынков.

Зачем государство должно вмешиваться в экономику?

Опыт стран, сопоставимых с Россией и другими государствами СНГ по уровню развития, показывает, что вмешательство государства в экономические процессы нужно для того, чтобы в самом частном секторе создать те стимулы к инновациям, которые не генерирует в достаточной степени несовершенная институциональная среда. Анализ успешного опыта новых индустриальных стран позволяет выделить ряд принципов, на которых строилась политика стимулирования инноваций, повышения конкурентоспособности и модернизации экономики.

1. Ориентация не на прямые макроэкономические результаты, а на демонстрационный эффект реализуемых проектов. Модернизация экономики не может быть обеспечена за счет бюджетного финансирования. Но средства, выделяемые правительством, могут послужить катализатором для процессов модернизации, если в результате успешной реализации первых инновационных проектов бизнес сам убедится, что «это возможно».

Таким катализатором для венчурной индустрии в Израиле стала правительственная программа «Yozma» с общим объемом финансирования 100 млн. долл. В рамках этой программы правительство профинансировало 40% стартового капитала 10 частных инвестиционных фондов. Результатом этого стало появление к концу 1990-х гг. почти 100 венчурных инвестиционных компаний, которые управляли активами в 10 млрд. долл. и стимулировали бурный рост новых высокотехнологичных фирм. На подобный же демонстрационный эффект рассчитаны «золотые проекты» в рамках мексиканской программы « Avanchi».

Очень важным является устранение недоверия между потенциальными участниками процесса и преодоление их устойчивых негативных ожиданий, которые порождаются предшествующим опытом. Сказанное касается как возможных инициаторов инноваций, так и более многочисленных эффективных игроков «второго эшелона», которые обладают меньшими ресурсами и не верят в то, что на практике можно что-то изменить.

Для установления атмосферы доверия между потенциальными участниками лучше, чтобы на начальной стадии условия реализации таких проектов были рамочными, оставляя пространство для поиска конкретных форм и механизмов взаимодействия. Вместе с тем в дальнейшем при успехе таких проектов их условия должны быть формализованы, с тем чтобы обеспечить возможность их повторения и распространения. Последний шаг важен для обеспечения демонстрационного эффекта, поскольку негативно-пессимистические ожидания среди игроков «второго эшелона» можно попытаться переломить с помощью серии успешных совместных проектов, доказывающих возможность взаимодействия между заинтересованными игроками на стороне бизнеса и на стороне государства.

2. Поддержка не секторов, а новых видов активности. Технологические и организационные инновации, являющиеся основой для повышения конкурентоспособности и процессов модернизации, возможны сегодня во всех отраслях и секторах экономики. Именно поэтому государство должно поддерживать не сектора, а новые виды активности — будь то венчурные инвестиции, развитие промышленного дизайна или освоение английского языка менеджерами и инженерами. Главным критерием предоставления поддержки является то, что эти виды активности, позволяющие национальным фирмам повысить свою эффективность и выйти на новые рынки, до того были не развиты в национальной экономике. Этот подход также позволяет ограничить временные рамки предоставления поддержки периодом, в течение которого данные виды активности остаются новыми для большинства экономических агентов.

3. Существенное софинансирование проектов со стороны государства при сохранении управления проектами в руках бизнеса. Следует отметить, что в Чили и Израиле уровень государственного софинансирования составлял около 40% как при поддержке собственно инновационных проектов, так и при компенсации издержек выхода на новые рынки и освоения новых технологий. В отдельных случаях (создание частных центров передачи технологий, поддержка сертификации продукции малых и средних предприятий на стандарт ISO-9000) в Чили был возможен даже 50%-й уровень софинансирования.

Однако принципиальным является то, что во всех случаях проекты управлялись самим бизнесом или специализированными посредническими организациями. Попытки избыточной регламентации инновационной деятельности со стороны правительства обычно приводят к провалу программ, организуемых совместно с бизнесом.

Это, в частности, произошло с первой израильской правительственной программой «Inbal», предоставлявшей частным венчурным инвестиционным фондам государственные гарантии на их инвестиции.Сделав выводы из этого негативного опыта, правительство Израиля в рамках программы «Yozma» с самого начала объявило о приватизации пакетов акций в создаваемых инвестиционных фондах и предложило менеджерам фондов опционы на покупку этих акций. Последующее развитие показало, что этот шаг создал сильные стимулы для быстрого роста капитализации фондов «Yozma» и расширения масштабов их деятельности.

Логическим развитием этого принципа является введение представителей бизнеса с правом решающего голоса в управляющие органы новых инновационных программ при сохранении за государством права вето по принципиальным вопросам.

4. Децентрализация государственной поддержки и формирование сети «институтов развития». Во всех рассмотренных нами странах правительства одновременно использовали различные каналы поддержки инновационной активности. Подобное экспериментирование и многообразие уменьшало риски «провалов государства» из-за неудачи конкретных институтов и в дальнейшем делало возможным расширение поддержки более эффективных из них при свертывании неудачных программ.

Так, в Израиле программа «Yozma» фактически заместила неудачную программу «Inbal». В конце 1990-х гг. с учетом успешного предшествующего опыта было заметно увеличено финансирование программы поддержки технологических инкубаторов, а также программы «Magnet», ориентированной на поддержку совместных исследований, проводимых университетами и коммерческими фирмами.

5. Взаимодействие со старыми институтами — с их встраиванием в новую систему либо постепенным замещением новыми механизмами стимулирования инноваций и модернизации. При всей возможной неэффективности существующих институтов они выполняют определенные функции и их радикальное разрушение может негативно отразиться на инновационной системе. Оптимальным является вариант «встраивания» старых институтов в новую систему поддержки инновационной активности и процессов модернизации.

Пример такого рода дает Южная Корея, которой в последние годы удалось обеспечить эффективное сетевое взаимодействие старых крупных промышленных компаний и государственных НИИ с вузами и инновационными малыми предприятиями. Это взаимодействие привело к формированию динамичных инновационных кластеров вокруг университетов, расположенных в границах старых промышленных агломераций. Другой пример адаптации старых институтов к новым условиям — это эволюция чилийской государственной корпорации «CORFO», которая за 65 лет своего существования претерпела три серьезные трансформации и тем не менее по-прежнему играет большую роль в стимулировании инноваций и в повышении конкурентоспособности национального бизнеса.

Вместе с тем следует сознавать, что вокруг существующих неэффективных институтов часто формировались устойчивые группы интересов, включающие представителей как государства, так и бизнеса. Благодаря наличию этих институтов и обладая преимущественным доступом к ним, соответствующие игроки имеют возможность извлекать политическую ренту. Поэтому в рамках рациональной модели поведения они будут препятствовать реформированию таких институтов или превращать этот процесс в частичные реформы. Представляется, что именно в этом заключаются причины систематического «пробуксовывания» институциональных преобразований в России.

Для того чтобы ослабить подобное сопротивление среды, по нашему мнению, следует изменить сам вектор преобразований. Вместо изменения и ломки уже существующих институтов надо делать акцент на выращивании новых институтов. Такие институты (или проекты, лежащие в их основе) лучше запускать в тех секторах, где провалы и неэффективность старых институтов наиболее очевидны. Однако это лучше делать в режиме серии экспериментов при одновременном сохранении старых институтов, которые пусть плохо, но работают. Такой подход, на наш взгляд, не только позволит ослабить сопротивление сложившихся групп интересов, но и создаст условия для запуска конкуренции институтов.

6. Формирование доверия к новым институтам через личную репутацию управляющих. Для успеха любой политики очень важно доверие к ней со стороны тех, кому эта политика адресована. Особенно острой проблема доверия оказывается в условиях несовершенного рынка и неэффективного государства, когда среди экономических агентов традиционно преобладают негативные ожидания в отношении действий правительства.

Считается, что доверие к новым институтам может быть обеспечено лишь за счет открытости и прозрачности их деятельности. Однако соблюдение всех требований прозрачности связано с достаточно большими издержками. Эти издержки могут быть чрезмерными при относительно ограниченных объемах финансовых ресурсов, которые правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой в состоянии выделить на поддержку инновационной активности. В этом случае доверие к новым институтам может достигаться за счет того, что в состав их высших органов управления и наблюдательных советов включаются представители государства и бизнеса, которые пользуются признанным уважением в обществе и в деловой среде. Более того, такая команда «первопроходцев» обладает реальными, а не номинальными полномочиями и активно участвует в принятии решений. Как правило, такие люди не склонны рисковать своей репутацией ради извлечения краткосрочных выгод и в то же время обладают достаточным опытом для того, что чтобы уже на ранних стадиях обеспечить достаточную эффективность «институтов развития» при одновременном снижении их стоимости.

7. Мониторинг, внешняя оценка и бенчмаркинг. Важным механизмом повышения эффективности «институтов развития» является регулярный мониторинг и оценка реализуемых ими программ, а также сопоставление их с лучшими образцами (бенчмаркинг). Предпосылкой для проведения таких оценок и сопоставлений служит система индикаторов, позволяющих характеризовать степень достижения целей программы. Подобная внешняя оценка, проводившаяся в Чили и Израиле с привлечением международных экспертов, позволила определить общеэкономический эффект этих программ и соотнести его с затратами правительства на программы развития.

Мониторинг и оценка программ также оказываются принципиально важными для своевременного закрытия неэффективных проектов. Как показывает международный опыт, наибольшие потери от мер промышленной политики возникают не из-за ошибок в выборе проектов. Такие ошибки неизбежны. Более того, отсутствие неудачных проектов свидетельствует лишь о недостаточной амбициозности и агрессивности правительства в реализации промышленной политики. Гораздо большую опасность для государственного бюджета представляет продолжение финансирования неэффективных проектов и программ. И именно поэтому задача правительства — не отбор победителей, а постоянное экспериментирование при своевременном отсеве проигравших, для чего необходимы адекватные механизмы мониторинга и оценки.

8. Реализация функций поддержки через бизнес-посредников. Риск неэффективного использования средств возрастает в тех случаях, когда государственные органы непосредственно взаимодействуют с компаниями, претендующими на государственную поддержку. Это связано с тем, что правительственные чиновники, как правило, не обладают достаточной квалификацией, чтобы оценить качество представляемых проектов и связанные с ними риски. Кроме того, в случае прямых контактов между чиновниками и представителями бизнеса, обращающимися за поддержкой, увеличивается риск коррупции.

Опыт стран Латинской Америки показывает, что для уменьшения подобных рисков целесообразна передача функции по оказанию государственной поддержки частным посредникам. Так, в Чили программы поддержки инноваций и повышения конкурентоспособности реализуют не министерства и ведомства, а 21 независимое агентство, большинство из которых функционируют как частные неприбыльные корпорации, работающие по контракту с правительством. Подобный аутсорсинг функций господдержки с передачей их частно-государственным посредникам помимо прочего позволяет правительству более эффективно осуществлять мониторинг и контроль реализации соответствующих программ.

9. Предоставление услуг вместо денег. Стимулы к извлечению ренты из взаимодействия с государственными органами существенно ограничиваются, когда предприятиям вместо денежных субсидий предоставляются услуги. Это может быть обучение персонала, содействие сертификации продукции, предоставление бизнесу научно-технической информации и результатов НИОКР, осуществленных за государственные деньги, предоставление площадей (например, технопаркам) на территории государственных вузов или НИИ на льготных условиях и т.д. Важно, что такие услуги также перепоручаются частным компаниям, которые показывают более высокую эффективность по критерию цена—качество.

Один из примеров практического применения данного подхода — государственная программа содействия сертификации предприятий малого и среднего бизнеса в Чили в соответствии с требованиями ISO-9000. С помощью данной программы международную сертификацию получили примерно 25 тыс. из 100 тыс. чилийских средних предприятий. Величина расходов на подобную сертификацию для одной компании составляет в среднем 20—30 тыс. долл. (в зависимости от масштабов деятельности). Правительство финансировало 50% расходов на прохождение сертификации, вторые 50% должна была оплатить компания, обратившаяся за поддержкой. При этом бюджетные средства перечислялись не компании-заявителю, а непосредственно международному агенту, проводящему сертификацию. Результатом данной программы стало снижение барьеров выхода на внешние рынки для предприятий среднего бизнеса, что способствовало общему повышению конкурентоспособности экономики Чили.

10. Поддержка кооперации и взаимного обучения. Малый и средний бизнес является тем полем, где апробируются инновации, которые потом в массовых масштабах могут быть внедрены крупными компаниями. Малые предприятия более гибки и склонны к рискованным проектам. Именно поэтому программы поддержки инноваций обычно ориентированы на малый и средний бизнес. Однако правительства новых индустриальных странах не располагают теми финансовыми ресурсами, которые на подобные цели способны направить развитые страны.

Например, известная американская программа SBIR получает ежегодное финансирование в объеме около 2 млрд. долл., а размеры грантов SBIR составляют 100 тыс. долл. для первой стадии поддержки и 750 тыс. долл. для второй стадии; для сравнения: в Чили размер правительственных грантов для технологических проектов обычно не превышает 20—30 тыс. долл. В связи с этим правительства новых индустриальных стран стремятся оказывать поддержку не индивидуальным предприятиям, а их группам или отраслевым ассоциациям.

В Бразилии через взаимодействие с ассоциацией «Valexport» правительственное агентство «CODEVASF» способствовало координации усилий местных производителей, направленных на модернизацию и диверсификацию продукции, решение конкретных проблем (уничтожение фруктовой мухи), установление и выполнение стандартов качества, развитие экспорта. Правительство Кореи обеспечивает условия для совместного использования малыми инновационными компаниями оборудования, имеющегося в распоряжении крупных корпораций и государственных исследовательских институтов.

Подобный подход существенно снижает расходы правительства на осуществление программ и одновременно способствует формированию инновационных кластеров, в рамках которых становится возможным совместное обучение и эффективный обмен лучшим опытом между малыми и средними фирмами.

11. Эффективный обмен информацией между правительством и бизнесом. Ни одно правительство не обладает полнотой информации о процессах, происходящих в экономике, и тех реальных проблемах, с которыми сталкиваются экономические субъекты. Эта информационная асимметрия еще более усиливается в условиях глобального рынка с его динамичностью и резко возросшей неопределенностью внешней среды. Соответственно для формулирования политики, направленной на стимулирование инноваций, повышение конкурентоспособности и модернизацию экономики, правительство нуждается в механизмах регулярных доверительных равноправных контактов с бизнесом. В результате обмена информацией в ходе таких контактов каждая сторона — и государство, и бизнес — получает более полную и адекватную информацию о процессах, происходящих в экономике. Тем самым снижаются неопределенность и риски и возникают предпосылки для согласования интересов сторон и реализации совместных инициатив, способствующих модернизации. Как показывает опыт многих стран, механизмом поддержания таких контактов могут выступать консультативные советы и иные координационно-совещательные органы при органах власти. При этом они оказываются более эффективными, если со стороны частного сектора в них представлены не отдельные компании, а реально работающие активные отраслевые и региональные бизнес-ассоциации, выражающие коллективные интересы бизнеса.

В конечном счете ключевым для формирования новой промышленной политики, отвечающей реалиям XXI в., является гибкое стратегическое взаимодействие между общественным и частным секторами, которое позволяет выявить информацию о новых бизнес-возможностях и препятствиях для их реализации, а также в ответ на это генерирует изменения в политике и системе регулирования.