

УДК 338.1
ББК 65.011.79
П 56

Редакторы серии WP5
“Новая экономика — Новое общество — Новое государство”
Я.И. Кузьминов, А.А. Яковлев

Пономарев А.К.
П 56 Альянсы бизнеса и государства в инновационных проектах /
Пономарев А.К., Гончар К.Р.: Препринт WP5/2002/06. — М.: ГУ ВШЭ,
2002. — 18 с.

УДК 338.1
ББК 65.011.79

© А.К. Пономарев, 2002
© К.Р. Гончар, 2002
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2002

Деньги у нас есть. Ума не хватает.
Кот Матроскин

1. Введение*

В настоящей работе авторы попытались найти и описать механизмы взаимодействия частного бизнеса и государства в реализации совместных проектов в относительно наукоемких областях. Необходимость такого взаимодействия в России объясняется неуспешностью как государственной научно-технической и промышленной политики, осуществляемой в рамках госпрограмм, так и неадекватностью либерализованной бизнес-среды, не ставшей пока источником инновационного роста.

Возможен ли инновационный рост по линии взаимодействия государства и бизнеса в рамках новых организационных форм? Похоже, обе стороны заинтересованы в таком развитии событий. Так, государство честно хочет перейти к другой — инновационной — модели развития, способствовать воспитанию социально приемлемого поведения у бизнеса и создать институты, которые ориентировались бы на долгосрочные интересы общества. Бизнес, в свою очередь, достиг предела развития в прежней экспортно-ориентированной модели и нуждается в сотрудничестве с государством в процессе вхождения на новые наукоемкие рынки, хотя бы в части снижения административных барьеров и уменьшения неопределенности.

Нас прежде всего интересует, каким образом совместные проекты были инициированы, как осуществлялась их координация, балансирование интересов, примирение конфликтов. То есть мы пытались выковырять изюм из булочек, вполне отдавая себе отчет в том,

* Эта работа является авторским, сокращенным и весьма вольным переводом статьи “Russia Knowledge and Innovation Private-Public Partnership”, написанной нами по результатам исследования в рамках проекта Мирового банка и дискуссии по проекту на семинаре в Высшей школе экономики, где исследование было представлено в виде одноименной презентации. Обе работы можно получить у авторов по электронной почте: iac@iacenter.ru; iartkg@online.ru.

что сами булочки — далеко не идеальный продукт, дружественный рынку и гражданскому кодексу. Более того, последующая судьба изученных историй, неудача в формальном организационном оформлении проектных альянсов не позволяет считать их полностью успешными¹. Мы также не задавались целью достичь каких-либо статистически корректных результатов и осознанно ориентировались скорее на исключения из правил, чем на типичные случаи. Предполагалось, что ценой проб и ошибок такие альянсы наработали полезный набор традиций, правил поведения, рецептов реагирования на кризисные и конфликтные ситуации, которые могут оказаться весьма полезными в практике: чисто эмпирические выводы из исследования предлагается использовать как рекомендации “что делать и чего не стоит делать”, создавая частно-государственные структуры, призванные заниматься инновационными проектами.

Были изучены семь кейсов частно-государственного взаимодействия², которые условно описываются следующими моделями.

1. *Разделение бремени расходов.* Исследовался проект, связанный с долевым участием государства средствами федерального бюджета в финансировании создания производства двигателей для автомобильной промышленности.

2. *Реструктуризация через банкротство.* Исследовались проекты модернизации производства двигателей, сборки автомобилей и создания крупного бизнес-центра, реализуемые в процессе банкротства промышленного предприятия. Государство участвовало в проекте правом предъявлять требования к предприятию и административными ресурсами.

3. *Совместная деятельность.* Исследовался проект, в котором государство на долевой основе участвовало в уставном капитале лизинговой компании, осуществляющей закупку новой российской авиатехники.

4. *Создание экспортно-ориентированной стоимостной цепочки.* Исследовался проект по созданию, производству и экспорту сложной системы автоматизации, в рамках которого администра-

¹ Начиная это исследование, мы договорились полагать успехом случаи, в которых стороны достигли взаимовыгодного результата, например в форме увеличения числа рабочих мест, улучшения ликвидности, построения экспортно-ориентированной стоимостной цепочки.

² Кейсы с подробностями описаны в английском варианте данной статьи.

тивные ресурсы государства обеспечили предоставление гарантий частному банку одной из государственных коммерческих организаций.

5. *Кризисное управление.* Исследовался проект создания новых промышленных и авиационных двигателей. Для реализации этого проекта государство приняло участие в реструктуризации крупного промышленного комплекса, в предотвращении его банкротства, участвуя правами требования к предприятию, используя права на результаты интеллектуальной деятельности, административные ресурсы.

6. *Сотрудничество в рамках системы административного взаимодействия.* Исследовался проект закупки новых российских судов, в рамках которого осуществлялось субсидирование из средств федерального бюджета процентной ставки по кредиту, взятому негосударственной компанией.

7. *Продвижение на созданной государством "площадке для игр".* Исследовался проект разработки, производства и экспорта сложного медицинского оборудования. Государство обеспечивало площадку для поиска и взаимодействия с иностранными партнерами, оказывало информационную и политическую поддержку в этом взаимодействии.

Все кейсы связаны с высокотехнологичными отраслями российской экономики и относятся к середине и концу 1990-х гг., альянсы не имели формальной организации, сотрудничество партнеров осуществлялось, скорее, в форме клубного или кланового взаимодействия в рамках контактов, переговоров и балансирования интересов, активно поддерживаемых силами третьей стороны (посредника). Несмотря на вязкость внешней формы, в процессе реализации проектов возникли зависимости партнеров, выявились ведущие лидеры и ведомые интересанты с весьма широким спектром целей, включая и финансовые, и экономические, и социальные.

Ограничение объема статьи не позволяет привести описание исследованных кейсов. Поэтому мы позволили себе перейти сразу к обсуждению выделенных нами типов взаимодействия бизнеса и государства, отсылая заинтересованного читателя к полному тексту ранее опубликованной работы.

Оказалось, что от того, в какой форме и какими ресурсами государство участвует в проектах, во многом зависят механизмы реализации и управления проектов и степень их успешности. Мы

выделили три основных типа альянсов и попытались их препарировать таким образом, чтобы можно было сформулировать основные заповеди для тех, кто в будущем отважится создавать фонд инновационных проектов с участием бизнеса и правительства. Фонд в идеале должен способствовать такой организации интересов частных партнеров и государства, чтобы экономические субъекты захотели и смогли сотрудничать в добровольном принятии на себя долгосрочных общественно полезных обязательств, препятствуя в то же время излишне рациональным игрокам слепо следовать целям, которые конфликтуют с их же долгосрочными интересами, т.е. не давая рубить тот самый сук [2].

2. Тип первый: государство как финансовый партнер

На первый взгляд — это наиболее простая модель, недалеко ушедшая от “грантоискательства”, справедливо клейменного в процессе реформ. Однако в рассмотренных нами случаях (кейсы 1, 3, 6) почему-то “финансовое участие” на оказалось разворованным, цели проекта достигнуты, участникам хватило и квалификации, и совести, чтобы гармонизировать интересы предпринимателей, чиновников и просто людей на тех самых рабочих местах, которые предполагалось сохранить. Отчего так?

Во-первых, оказалось, что имеют значение объем участия и непроектные цели — относительно скромный спрос бизнес-партнера на государственные ресурсы, несопоставимый с его оборотами по основному бизнесу: т.е. не критичность проекта делает бессмысленной кражу и растрату в сопоставлении с репутацией, потерей лица и политическими шумами. Мотивация частного партнера заключалась в получении помощи для преодоления ценового барьера проекта, а также в доступе к “непроектным бонусам” регулирования рынка (возможности госзакупок, влияния на тарифы и т.п.), что делало неудачу также гораздо дороже проектных денег.

Во-вторых, факторами успеха стали прозрачность, конкурсный выбор партнеров и их относительное экономическое и финансовое благополучие. Менеджеры были заинтересованы в сохранении и улучшении репутации, особенно в других бизнесах их диверсифицированных компаний.

В-третьих, команда проекта опиралась на внешних медиаторов, которые взяли на себя задачу примирения конфликтных интересов и договаривались с участниками по всем практическим вопросам.

Однако нельзя недооценивать и риски: государство по старинке может захотеть вмешаться в бизнес больше, чем тот полагает приемлемым, и потребовать в обмен на ресурсы права принятия решений в области оперативного управления и политики в отношении акций и акционеров. Как правило, государство в успешных проектах уменьшило свои притязания на собственность и участие в управлении, тем самым разрешив конфликтную ситуацию (см. рис. 1). В роли арбитра и получателя социальных и политических бонусов государство оказалось в таких проектах более успешным, чем в роли рулевого и предпринимателя.



Рис. 1. Распределение вкладов, выигрыша и управленческих функций в успешных проектах государственного участия в финансировании частных инновационных проектов

Заслуживают внимания и случаи, в которых цели проектов не были достигнуты. Так Российская финансовая корпорация выжила в конечном счете как небольшой коммерческий банк, но не стала финансовым спонсором венчурного предпринимательства, как задумывалось на старте. Несколько государственных инвестиционных банков рухнули и не поднялись после кризиса 1998 г. Ряд фондов и других государственных организаций, созданных для способство-

вания технологическому развитию, тратят весьма скромные ресурсы на поддержание своей собственной вялотекущей жизни, попытки начать малобюджетные проекты, не сумев завоевать хоть сколько-нибудь серьезной репутации в бизнес-сообществе. Недостаток финансирования, невысокая квалификация персонала и неверно выбранное время входа на рынок во многом объясняют неудачи. Хотя и более финансово благополучный проект (Российский банк развития) пока мало чем может похвастаться в этой области. Барьер между бизнесом и государственными агентствами, сооруженный из бедности и некомпетентности, оказался непреодолимым.

3. Тип второй: косвенные инструменты

Семейство проектов (кейсы 2 и 5), в которых использовались неденежные — косвенные — ресурсы государства, гораздо более затейливо и перспективно, чем прямое финансовое соучастие. К таким ресурсам можно отнести государственную собственность, долги предприятий бюджетам всех уровней и во внебюджетные фонды, различные права государства по отношению к частным предприятиям, интеллектуальную собственность и т.д. Как правило, государство малоуспешно в прямом использовании таких ресурсов по многим причинам: они трудно формализуются и плохо оснащены законами и процедурами, поэтому манипулирование неденежными инструментами требует особой квалификации и готовности идти на риск. В то же время на современном этапе реорганизации промышленности ситуации управляемого банкротства, консолидации, рыночного входа и выхода как нельзя лучше подходят для осуществления частно-государственного взаимодействия именно по линии таких неденежных прав и инструментов.

Условием успеха проектов совместного использования неденежных прав государства в отношении предприятий оказалось наличие сильных команд, включающих опытных внешних консультантов. Последние обеспечивали поэтапное согласование и примирение интересов участников. Важно, что внешние команды получили мандаты доверия как от бизнеса, так и от государства и стали сильной

властной точкой опоры, способной устранять или преодолевать межведомственные противоречия (рис. 2).

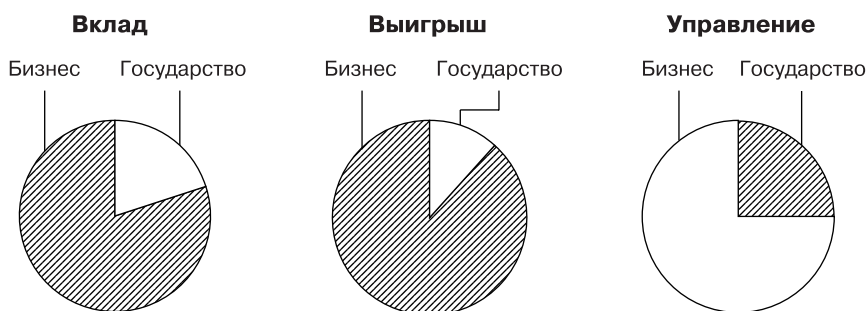


Рис. 2. Распределение вклада, выигрыша и управленческих функций во втором семействе проектов

Кроме того, важным фактором успеха реализации таких проектов оказалось предоставление управленческих прав бизнес-партнеру при сохранении у государства права вмешаться в случае, если будут нарушены предварительно оговоренные индикаторы конечных результатов проекта. Государство должно идти здесь осознанно на неполную прозрачность происходящего, осуществляя контроль в основном по конечному результату.

Справедливости ради следует отметить, что изученные нами проекты второго типа трудно назвать полностью успешными и справедливыми. Выигрыш, полученный бизнес-партнерами, намного превысил ожидаемый доход государства. По сути частные партнеры “обыграли” государство просто в силу лучшего понимания рыночных реалий, умения вести деловые переговоры и извлекать прибыль из бесхозной государственной собственности и накопленных долгов: и собственность, и долги были проданы по ценам ниже рыночных. В то же время был предотвращен худший для всех сценарий развития событий (закрытие предприятия, криминализация осколков прежнего бизнеса и социальное недовольство в политически важном регионе), да и часть средств все-таки вернулась в бюджет. А наибольшие

потери понесли миноритарные акционеры, мелкие кредиторы и малые предприятия, созданные вокруг материнских компаний до того, как была начата процедура реструктуризации. В другом случае государство вынуждено было поддержать реструктуризацию долгов предприятия в бюджеты всех уровней и в пенсионный фонд ради продолжения социально важного бизнеса и предотвращения увольнений.

Показательно, что в середине 1990-х гг. правительство попыталось институционализировать частно-государственное партнерство в использовании реструктуризации долгов как инструмента кризисного управления и реструктуризации предприятий. Попытка не удалась: низкая капитализация, недостаточная квалификация сотрудников и неадекватная правовая база таких занятий помешала реализации изначально неплохой идеи. Поэтому представляется необходимым, чтобы подобные институты функционировали как бизнес-организации на проектной основе и чтобы они могли быть достаточно гибкими в части форм взаимодействия с частными партнерами [1].

4. Тип третий: “мягкое” участие государства

В это семейство проектов (кейсы 4 и 7) входят случаи, когда государство способствовало успешной реализации бизнес-целей (например, построение экспортно-ориентированной стоимостной цепочки в высокотехнологичной области), применяя такие “мягкие” рычаги влияния, как политическое лоббирование экспорта, создание политически престижных площадок для контактов между предпринимателями и даже неиспользование запретов на рискованные действия коммерческих предприятий государственного сектора. Как правило, в такие проекты частный бизнес, государство и кредитный институт сотрудничали с целью создания большего доверия между промышленным и финансовым партнерами проекта, оперируя не столько финансовыми ресурсами, сколько репутацией и возможностями гарантировать исполнение контрактных обязательств, компенсируя запретительные условия долгосрочных займов. Показательно, что команда проектов поддерживалась внешним консуль-

тантом (при сохранении права вето у кредитного института) и отличалась высокой прозрачностью и дисциплиной построенного бизнеса (рис. 3).



Рис. 3. Соотношение вклада, выигрыша и управления в третьем типе проектов частно-государственного взаимодействия

Еще один урок “мягких” форм состоит в том, что государство в состоянии серьезно помочь бизнесу, просто обеспечивая доступ на свои “площадки для игр”, где потенциальные международные партнеры могут договориться о взаимодействии при положительном влиянии даже неформализованной квазигарантии со стороны государства. Важно, что в годы реформ была создана разветвленная инфраструктура таких площадок и институтов, которые научились использовать политическую поддержку и “мягкие” ресурсы [3].

5. Уроки проектов взаимодействия государства и бизнеса

Наше исследование показало, что организация взаимодействия частного бизнеса и государства при реализации достаточно сложных инновационных проектов возможна в современных российских условиях в рамках действующей нормативной базы и привычной практики делового оборота. Большой процент неудач — это не повод

говорить о невозможности таких проектов. Есть способы преодолеть недостаток квалификации участников, близорукость бизнеса и ресурсные ограничения.

Анализ использования различных механизмов государственной поддержки позволяет сделать ряд выводов, которые, на наш взгляд, могут быть положены в основу принципов создания институтов и организаций, призванных расширять взаимодействие в рассматриваемой области.

- Существует ряд вполне рыночных в целом направлений и проектов, реализация которых без государственного участия невозможна в существующих обстоятельствах и временных рамках.

- Косвенные неденежные бонусы являются важным инструментом в создании атмосферы доверия и разрешения конфликтов. Причем правительству следует оставить себе в основном политические и социальные выигрыши проектов, предоставляя бизнесу возможность снижения административных барьеров, неопределенности и оказывая государственную поддержку в непроектной сфере.

- Государство проигрывает проекты, если ориентируется на несвойственные ему функции (максимизация прибыли, собственности и т.д.). Не следует ожидать от правительства инициирования инноваций и эффективности в использовании ресурсов. Его вклад — организация интересов, предотвращение конфликтов между бизнесом и социально значимыми группами, предоставление “площадок для игр” и другие “мягкие” меры.

- Не следует надеяться, что проекты частно-государственного сотрудничества сделают счастливыми всех. Как правило, пока не удастся избежать неравенства, дискриминации миноритарных акционеров, мелких кредиторов или других “не важных” участников проектов. Поэтому альянсы неправильно считать панацеей, опыт очень индивидуален, его трудно тиражировать, необходимо каждый раз взвешивать все за и против. Также вреден и излишний скептицизм: любые институциональные нововведения страдают недостатками. Их следует осознавать и управлять ими.

- Неформальный характер частно-государственных команд, вполне оправданный в эпоху трансформации, становится с годами скорее проблемой, чем способом решения проблем. Несмотря на возможный рост трансакционных издержек целесообразно провести возникающие альянсы через бюрократические процедуры и институты.

6. Заповеди для создателя фонда инновационных проектов

На каких же принципах можно создавать частно-государственный фонд инновационных проектов?

Представляется, что процесс создания такого института — сфера достаточно деликатная. Неудача, дискредитация такого подхода в одном или нескольких случаях крайне быстро осложнят поиск политических союзников самой идеи расширения государственного участия в стимулировании инновационного процесса. Поэтому может быть полезно зафиксировать некоторые подходы, в той или иной степени проверенные при реализации “успешных примеров”, в том числе и описанных в настоящей работе.

Так, представляется, что процесс создания фонда инновационных проектов целесообразно разделить на два основных этапа.

На первом этапе, без осуществления громких политических анонсов, полезно подобрать команду инициаторов, способную сформировать группу пилотных проектов. Причем проекты сразу должны ориентироваться на конечную цель — их экономически эффективную реализацию, а не на построение самого процесса работы с такими проектами. На наш взгляд, такую команду должны составить четыре основные группы участников:

- мотивированные на перспективу представители федеральных ведомств;
- оптимистичные представители здорового развивающегося бизнеса;
- опытные и прагматичные модераторы из числа уже имеющих опыт успешной организации сложных проектов на частно-государственном поле;
- привлекаемые консультанты-прагматики — специалисты по рынкам и механизмам.

На протяжении последних десяти лет различными федеральными ведомствами был создан целый ряд организаций, предназначенных для реализации сходных задач. Опыт показывает, что вокруг этих организаций, а точнее, вокруг бюджетных или иных распределяемых ресурсов немедленно возникали нездоровая атмосфера и явно внеэкономическая конкуренция за управление этими ресурсами. Созданные организации либо попадали в серьезную зависимость от

различного рода предпочтений и оказывались неэффективными на коммерческом поле, либо разногласия между группами влияния фактически блокировали их доступ к ресурсам. Исключения составили лишь ряд государственных фондов, использованных для финансирования относительно небольших проектов НИОКР, однако эта сфера деятельности весьма отлична от рассматриваемой.

Для того чтобы избежать или по крайней мере ослабить негативное воздействие фактора “борьбы за влияние” до формирования собственно содержательных процедур работы искомой организации, формализация ее деятельности до получения первых позитивных результатов работы может оказаться нецелесообразной. Источником ресурсов деятельности всех групп участников на этом этапе должны быть, видимо, их внутренние ресурсы, а важным мотивом активности — получение результатов в конкретных проектах.

Успех в реализации хотя бы двух-трех проектов на первом этапе позволил бы создать не только методическую, но и политическую основу для формирования одной или группы формальных организаций, предназначенных для расширения частно-государственного взаимодействия в инновационной сфере.

На этом этапе основными принципами создания такой организации могли бы быть:

- использование слаженной команды организаторов, осуществившей успешные пилотные проекты на предыдущем этапе;
- использование и демонстрация опыта успешных пилотных проектов при формировании механизмов работы организации;
- формализация порядка доступа к связанным с государством ресурсам и правил игры по формированию проектов всеми заинтересованными сторонами;
- собственно формализация организации как юридического лица.

Из логики создания описываемой организации (назовем ее для удобства изложения фондом, не подразумевая обязательного соответствия одноименной организационно-правовой форме) могут быть сформулированы некоторые рекомендации по ее функционированию.

1. Фонд должен работать как бизнес-организация. Этому принципу должна соответствовать и его организационно-правовая форма. Формат, например, государственного учреждения ввиду ограничений в качестве профессиональной подготовки кадров, управлении и привлекательности как для бизнес-партнеров, так и для традиционных грантодателей мало подходит для целей и задач фонда.

2. Активы фонда должны состоять из большого набора стандартных и нестандартных, в том числе трудно формализуемых ресурсов и инструментов, которые имеются в распоряжении правительства, однако не используются в силу различных обстоятельств. К таким обстоятельствам могут относиться: недостаток квалифицированных менеджеров в органах государственного управления; неготовность идти на риск; недостаток рыночной информации. Примерами таких ресурсов могут служить: права собственности, интеллектуальные и другие права, долги и другие малоликвидные и неработающие активы. К активам фонда могут быть отнесены и “замороженные” по различным причинам проекты, начатые ранее федеральными или региональными органами государственного управления.

3. Фонд не должен вмешиваться в оперативное управление проектами, делегируя эту обязанность нейтральным внешним консультантам и управляющим.

4. Критерии успешности проектов не должны ограничиваться монетарным и бюджетным выигрышем. Миссия фонда состоит в компенсации неадекватности инвестиционного климата и обеспечении минимальной поддержки венчурному инновационному предпринимательству. Сознательное предоставление частным участникам проектов монетарного выигрыша в рамках взаимодействия “бизнес — государство” компенсируется политическими и социальными бонусами, получаемыми органами власти, содействием в решении задачи улучшения климата в бизнес-среде, ростом доверия в системе государственного управления, стимулированием инновационной направленности деятельности бизнеса.

Таким образом, похоже, что сегодня назрела необходимость и сложились условия для создания фонда инновационных проектов, у которого есть шанс добиться успеха. Вышеизложенные инструменты, механизмы, предложения и заповеди, полагаем, заслуживают внимания будущих создателей.

Литература

1. Campbell J., Lindberg L. Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State // *American Sociological Review*. 1990. Vol. 55.
2. Hirschman A.O. *Melding the Public and Private Spheres: taking Compensality Seriously // Crossing Boundaries. Selected Writings*. N.Y.: Zone books, 2001.
3. Hollingsworth J.R., Boyer R. *Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production // Contemporary Capitalism. The Embeddiness of Institutions / Ed. by J.R. Hollingsworth, R. Boyer*. 1997. P. 14.

Оглавление

1. Введение	3
2. Тип первый: государство как финансовый партнер	6
3. Тип второй: косвенные инструменты	8
4. Тип третий: “мягкое” участие государства	10
5. Уроки проектов взаимодействия государства и бизнеса	11
6. Заповеди для создателя фонда инновационных проектов	13
Литература	16

Препринт WP5/2002/06
Серия WP5
“Новая экономика — Новое общество — Новое государство”

Пономарев Алексей Константинович,
Гончар Ксения Романовна

**Альянсы бизнеса и государства
в инновационных проектах**

Публикуется в авторской редакции
Ответственный за выпуск *Е.А. Рязанцева*
Оформление серии *А.М. Павлов*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Компьютерная верстка *Н.А. Веселова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 05.12.2002 г. Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная.
Печать трафаретная. Гарнитура Таймс. Тираж 250 экз. Уч.-изд. л. 0,71.
Усл. печ. л. 1,05. Заказ № 361. Изд. № 269

ГУ ВШЭ. 117312, Москва, ул. Вавилова, 7
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Для заметок

Для заметок
