

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ОЦЕНКИ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

BASIC APPROACHES FOR ASSESSMENT EXPEDIENCY OF GOVERNMENT FINANCIAL SUPPORT MEASURES FOR INNOVATION POLICY

D. Kochnov

Annotation

Innovation growth is a main topic of Russian economic policy. However due to current economic downturn Russia has to more thoroughly allocate budget funds. What's why it is necessary to optimize government innovation support. The paper analyzes international and domestic experience of government innovation support practices and suggests basic approaches for creating optimal policy mix to support innovation.

Keywords: innovations, innovation policy, R&Dgovernment support, high-tech companies, innovation growth.

Кочнов Денис Алексеевич

*Аспирант, Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации*

Аннотация

Инновационный вектор развития является императивом российской экономической политики, однако в новых экономических реалиях Россия вынуждена более тщательно распределять бюджетные средства, что требует оптимизации текущего набора инструментов финансовой поддержки. В статье проанализирован международный и российский опыт государственной поддержки инновационной деятельности и предложены концептуальные подходы к формированию оптимального набора финансовых инструментов.

Ключевые слова:

Инновации, инновационная политика, государственная поддержка НИОКР, высокотехнологичные компании, инновационное развитие экономики.

Экономические санкции и резкое падение цен на энергоносители обнажили структурные проблемы экономики. В условиях сокращений поступлений в бюджет и ограничения заимствований капитала на внешних рынках государство вынуждено более эффективно распределять денежные средства. Между тем, экономика России нуждается в трансформации, переходе к качественно новой модели роста. Впервые вектор инновационного развития был задан Дмитрием Анатольевичем Медведевым в 2008 году. За это время были сформированы государственные институты инновационного развития, разработаны программы инновационного развития госкомпаний, сформирована единая система прогнозирования, созданы технологические платформы и инновационные кластеры, формируется сеть инжиниринговых центров на базе высших учебных заведений.

Целью государственной поддержки инновационной деятельности является увеличение предпринимательской активности в инновационном секторе экономики путем ликвидации провалов рынка. В 2013 году Россия инвестировала 0,41% от ВВП в финансовую поддержку частного НИОКР, что в относительной величине больше чем у любой из стран ОЭСР и БРИКС, за исключением Южной Кореи, при этом по доле НИОКР в ВВП Россия

занимает только 28 место (1,18%) [1]. Очевидно, что при дефиците бюджетных средств государство должно использовать только наиболее эффективные практики стимулирования инновационной деятельности.

В данной работе будет исследован только один из аспектов государственной поддержки инновационной деятельности, а именно финансовая поддержка. Следует подчеркнуть, что помимо данной формы, в нормативных документах представлены ещё восемь видов государственной поддержки [2]. Поддерживая инновационную деятельность, государство пытается решить множество задач, среди которых повышение заинтересованности бизнеса в научно-технической деятельности, стимулирование коммерциализации результатов НИОКР, наращивание высокотехнологичного экспорта.

Для формирования оптимального набора финансовых инструментов критически важно понимать отличия между инновациями, ориентированными на решения стратегических задач, и инновациями, нацеленными на удовлетворение запросов рынка. В первом случае наибольший эффект достигается при использовании прямых методов, во втором – косвенных.

Прямые государственные инвестиции в инновационную деятельность обычно нацелены на решение стратегических задач социального, политического характера и обеспечение национальной безопасности. Так, среди достижений космической программы СССР значится запуск первого искусственного спутника земли, первый выход человека в открытый космос, создание на орбите земли много модульной орбитальной станции "МИР". Успешность программы оценивалась по достижению поставленных задач. И всё же в процессе достижения цели появилось множество новых разработок, технологий и идей, впоследствии преобразованных в инновационные решения.

С другой стороны, стремление бизнеса к инновационной деятельности определяется желанием получить преимущество над конкурентами и максимизировать прибыль на вложенные средства. Суть налоговых льгот состоит в изменении для участников рынка отношения риска к доходности с целью увлечения инвестиций в НИОКР, выпуска продуктов и улучшения процессов. Подразумевается, что рыночные законы функционируют: многочисленные покупатели и продавцы, осуществляют свою деятельность без внешнего воздействия. Если на рынке отсутствует конкуренция, использование налоговых льгот не представляется рациональным, т.к. не влияет на соотношение риска к доходности.

Многочисленные исследования подтверждают, что частные инвестиции в НИОКР не уступают государственным

с точки зрения социально значимых задач. Всё же с точки зрения частной фирмы рынок не функционирует эффективно: имеет место диффузия технологий, промышленный шпионаж и другие условия, снижающие экономический эффект от инновационной деятельности. Тем самым, финансовая поддержка государства необходима для преодоления провалов рынка и привлечения частных инвестиций. Государство осуществляет финансовую поддержку инновационной деятельности в прямой и косвенной форме.

Косвенные методы поддержки осуществляются через налоговую систему. Как правило, в экономиках с высокой долей инновационных предприятий построена комплексная система налоговой поддержки, включающая низкие налоговые ставки, особый налоговый режим для НИОКР и прав интеллектуальной собственности. В дополнение к этому в таких странах существуют привлекательные условия для иностранных инвестиций, к примеру, устранено двойное налогообложение.

В целом, бизнес предпочитает общие налоговые льготы или низкие ставки налога на прибыль по сравнению с целевыми стимулами для определенных видов деятельности. В дополнение к низким налогам для компаний важна предсказуемость налоговой системы.

Однако для правительства налоговые льготы являются сложным объектом администрирования. Так, Налоговая служба США признала налоговый кредит в сфере



Схема 1. Целесообразность использования финансовых методов государственной поддержки высокотехнологических компаний в зависимости от стадии их развития.

НИОКР одним из самых обременительных инструментов налоговой практики из-за сложности его администрирования [3, с. 4]. Причина этого во множестве фиктивных схем, инициируемых компаниями для получения данной льготы. Налоговые службы борются с этой проблемой по-разному. Например, в Канаде члены комиссии по рассмотрению заявок на налоговый кредит в сфере НИОКР обязательно должны иметь образование в области естественных или технических наук. Тем не менее, вероятно, налоговые льготы более приемлемы с политической точки зрения, чем простое снижение налога на прибыль, поэтому правительства по всему миру не стремятся отказываться от них.

Косвенные методы финансовой поддержки разделяются на четыре основных вида:

1. Налоговые льготы;
2. Налоговые каникулы;
3. Льготы для венчурной индустрии;
4. Льготный налоговый режим для объектов ИС.

Налоговые льготы (кредиты и вычеты) снижают предельную стоимость НИОКР, тем самым стимулируя приток новых инвестиций. Они являются самым распространенным методом косвенной поддержки как в развитых, так и в развивающихся странах. Налоговый вычет – денежная сумма, на которую уменьшается налогооблагаемая база, а смысл налогового кредита состоит в отсрочке взимания налога. Налоговые льготы обычно охватывают широкий перечень работ, относящихся к категории исследований и разработок, позволяя компании определять самой, в каком направлении двигаться.

Налоговые кредиты и вычеты функционируют в большинстве стран ОЭСР и БРИКС. Самые значительные налоговые вычеты предоставляются в Испании и Франции. В то время как Бразилия, Индия, ЮАР и Китай наиболее привлекательны в части налоговых кредитов. Данный инструмент может иметь секторальный характер: в Сингапуре налоговые кредиты предоставляются на НИОКР в сфере нанотехнологий, в Ирландии, Бельгии, Канаде и США – в сфере биотехнологий.

В России механизм налогового кредита определяет статья 67 НК РФ: предприятия, создающие новые технологии и осуществляющие техническое перевооружение, могут отсрочить уплату налога на прибыль (так же региональные и местные налоги) на срок до пяти лет по ставке не более 7% от ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Налоговые каникулы пользуются популярностью в развивающихся странах, стремящихся повысить привлекательность вложений в инновации как для внутренних так и для иностранных инвесторов. Налоговые каникулы представляют отсутствие обязательств по уплате налогов в течение определенного периода, после которого обыч-

но некоторое время действует сниженная налоговая ставка. Налоговые каникулы могут применяться как к определенному типу компаний (часто высокотехнологичному бизнесу), так действовать в определенной географической зоне.

В Южной Корее исследовательские центры, созданные в зонах свободной торговли или зонах для иностранных инвестиций и соответствующие определенным критериям, освобождаются от уплаты налога на прибыль и местных налогов. В зонах для иностранных инвестиций 100% освобождение предоставляется сроком на 5 лет, плюс 50% освобождение на следующие 5 лет. Для зон свободной торговли 3 и 2 года соответственно.

Льготы для венчурной индустрии внедряются во многих странах с целью стимулирования притока вложений в инновационные сектора экономики. В Китае, Малайзии и Сингапуре существуют особые льготы для венчурных инвестиций. В Китае венчурный фонд, инвестирующий в высокотехнологичные стартапы, может компенсировать до 70% понесенных затрат в счёт будущих доходов. В Малайзии стартапы и бизнес-ангелы получают вычеты, эквивалентные стоимости своих вложений (или освобождение от налогообложения определенных видов доходов сроком до 10 лет). В Сингапуре налогооблагаемая база может быть снижена путем отнесения на неё убыточных венчурных инвестиций.

Льготный налоговый режим для объектов интеллектуальной собственности или так называемый "патентный бокс" (PatentBox). Впервые был внедрен в Ирландии в 2000 году с целью снижения налогообложения доходов, полученных от использования объектов интеллектуальной собственности. С 2016 года данная система заменена на единую ставку налогообложения прибыли от патентов и программного обеспечения в размере 6,25%. Аналогичные схемы получили распространение в Бельгии, Венгрии, Люксембурге, Нидерландах, Испании. Великобритания придерживается модифицированной схемы, снижая в два раза ставку корпоративного налога прибыль от реализации продукции, содержащей патенты, которая составляет 10%, в то время как корпоративный налог равняется 20%.

Не менее важными являются прямые методы финансирования, нацеленные на определенные индустрии вследствие их стратегической важности (например, оборонно-промышленный комплекс) или потому что правительство считает, что их развитие приведет к значительному экономическому росту или будут иметь позитивный социальный эффект. Прямые финансовые методы носят целевой характер, поэтому они наиболее приспособлены для поддержки высокорискованных проектов и достижения конкретных целей. Инвестиции чаще всего распределяются на конкурсной основе, что с одной стороны тре-

бует высоких административных расходов, с другой стороны позволяют поддерживать наиболее перспективные проекты в приоритетных отраслях экономики.

Прямые методы финансовой поддержки разделяются на пять видов:

1. Гранты;
2. Поддержка венчурной индустрии;
3. Долговое финансирование;
4. Инновационные ваучеры;
5. Государственные закупки.

К наиболее распространённым методам прямой финансовой поддержки относятся гранты, обычно используемые для поддержки компаний на ранних этапах развития или для финансирования фундаментальных исследований. Грант представляет собой безвозмездную субсидию в денежной или натуральной форме. Компании на ранней стадии развития не обладают достаточно устойчивым финансовым состоянием для привлечения долгового финансирования, а фундаментальные исследования не предполагают извлечения коммерческого результата в краткосрочной перспективе. Таким образом, государство может сосредоточить свои расходы на стимулировании инноваций в приоритетных отраслях, компенсируя недостаток частных инвестиций.

Гранты так же могут быть направлены на субсидирование строительства завода, закупку оборудования или другие капитальные затраты. Страны, стремящиеся привлечь прямые иностранные инвестиции в высокотехнологичные отрасли, часто прибегают к помощи грантов, поскольку данный инструмент так же может быть использован для снижения высоких капитальных затрат. Правительство Ирландии предложило гранты для крупных производственных объектов Intel и Dell. Аналогичными схемами пользуются Израиль и Сингапур. Логика очень проста: создать привлекательные условия для крупного международного инвестора с известным именем, что даст сигнал другим иностранным компаниям. Костяк международных корпораций даст импульс росту национальных компаний, взаимодействующих с международным бизнесом, что может привести к появлению национальных чемпионов.

В России государственная поддержка в форме грантов предоставляется многими организациями, в числе которых Фонд "Сколково", ГК "Роснано", Фонд содействия инновациям и множество региональных фондов. Часто гранты для реализации определённых целей, по достижению которых компания может претендовать на получение следующего гранта. Примером такой системы грантов является трёхлетняя программа "Старт", реализуемая Фондом содействия инновациям. В первый год компания получает средства на выполнение НИОКР. Со второго года финансирование фондов осуществляется

при условии, если часть затрат осуществляется из внебюджетных источников финансирования. Таким образом, за счёт государственного бюджета реализуется только часть мероприятий, необходимых для развития бизнеса, основной целью которых является привлечение частного венчурного капитала.

Следующим инструментом является государственная поддержка венчурной индустрии, которая осуществляется путём предоставления капитала венчурным фондам. Тем самым риски распределяются между частными и государственными инвесторами. Для этих целей чаще всего формируется государственный фонд фондов, который совместно с частными инвесторами учреждает венчурные фонды. Наиболее успешной инициативой по созданию государственного фонда венчурных инвестиций считается YozmaFund, созданный в 1993 году в Израиле и призванный удвоить любую частную инвестицию в венчурную индустрию. Государственное финансирование, дополняемое привлекательной налоговой политикой, стимулировало развитие венчурной индустрии Израиля. С 1991 по 2000 год объём венчурных инвестиций вырос с 58 миллионов долларов до 3,3 миллиардов, а количество финансируемых проектов возросло в восемь раз.

В России роль фонда фондов исполняет Российская венчурная компания. РВК вкладывает средства через венчурные фонды, создаваемые совместно с частными инвесторами. По состоянию на 2016 год общее количество созданных фондов достигло двадцати двух, а их суммарный размер – 33 млрд. руб., при этом инвестировано средств на сумму 18,2 млрд. руб.[4].

Долговое финансирование чаще всего предоставляется в форме займов на льготных условиях и государственных гарантий для предприятий с устойчивым финансовым состоянием. Займы и кредиты могут предоставляться как на длительный срок с целью закупки технологического оборудования, расширения производства и запуск новых продуктов. Так и на краткосрочную перспективу для пополнения оборотных средств и финансирования производства. Так же не стоит забывать про лизинговые компании, которые предоставляют возможность модернизировать и расширять производственные фонды компании при минимальном участии собственными средствами.

Одной из форм государственной поддержки, набирающей все большую популярность в странах ОЭСР, является предоставление так называемых инновационных ваучеров. Данный инструмент представляет собой обязательство государства оплатить консультационные услуги внешнего эксперта. Это может быть консультация по построению бизнес-модели, привлечение эксперта в области интеллектуальной собственности или любая услуга, необходимая для развития бизнеса. Как правило, сумма

ваучера не превышает 5 тысяч евро, вследствие чего данный инструмент, преимущественно нацелен на развитие малого бизнеса, который может восполнить недостающие компетенции путем использования услуг широкого круга высококвалифицированных специалистов.

Заключительным и очень важным инструментом прямой поддержки являются государственные закупки. Они позволяют преодолеть проблемы высоких издержек трансформации результатов научно-технической деятельности в востребованные рынком продукты. Государственные закупки осуществляются в форме доконкурентных заказов или закупки готовых решений. Доконкурентные закупки подразумевают заказы на выполнение НИОКР, разработку технических решений и прототипов. Они могут быть направлены на поддержку перспективных технологий, экономический эффект от которых ожидается только в долгосрочной перспективе, вследствие чего данная разработка может не иметь большого интереса у частных инвесторов. Закупая готовые решения, государство не только обеспечивает себя необходимой продукцией, но часто выступает в качестве первого покупателя, стимулируя спрос и помогая компаниям достичь необходимых показателей выпуска для обеспечения рентабельности бизнеса.

При рассмотрении инструментов государственной финансовой поддержки научно-технической деятельности в России, очевиден перевес в сторону использования прямых инструментов. Так, на них приходится 0,39% от ВВП, в то время как на косвенные лишь 0,02%. Однако это не является проблемой, поскольку не выявлено корреляции между балансом прямых и косвенных методов и уровнем затрат бизнеса на НИОКР. Так, среди стран с

высокими затратами бизнеса на НИОКР лишь некоторые соблюдают баланс между прямыми и косвенными методами – это Южная Корея, Австрия и Дания. Германия и Финляндия, по аналогии с Россией, используют преимущественно инструменты прямого финансирования, а Япония, Нидерланды и отчасти Франция отдают предпочтение косвенным методам.

Начиная с 2010 года в странах ОЭСР существует устойчивая тенденция отказа от прямых инструментов в пользу косвенных. Прямые инструменты требуют принятия индивидуального решения для каждого проекта из-за чего, во-первых, создаются предпосылки для коррупции, во-вторых, с увеличением масштабов прямого финансирования возрастают административные издержки и может снижаться эффективность вложений. Косвенные меры имеют более нейтральный характер, но, как правило, их эффект возрастает с увеличением масштабов деятельности компании.

Вне зависимости от конкретного набора инструментов основой успешной практики стимулирования инновационной деятельности является привязка финансирования к результативности. Это общая характеристика, объединяющая венчурных инвесторов в США, финансирующих серийных предпринимателей, китайских госслужащих, выделяющих средства для финансирования стартапов, принадлежащих местным муниципалитетам, или менеджеров Банка развития Бразилии, предоставляющих кредит для строительства нового завода. В каждом из вышеперечисленных случаев на рынке появляются новые компании, что приносит выгоду, как бизнесу, так и государству. Успешный механизм основывается на контроле за расходованием государственных средств

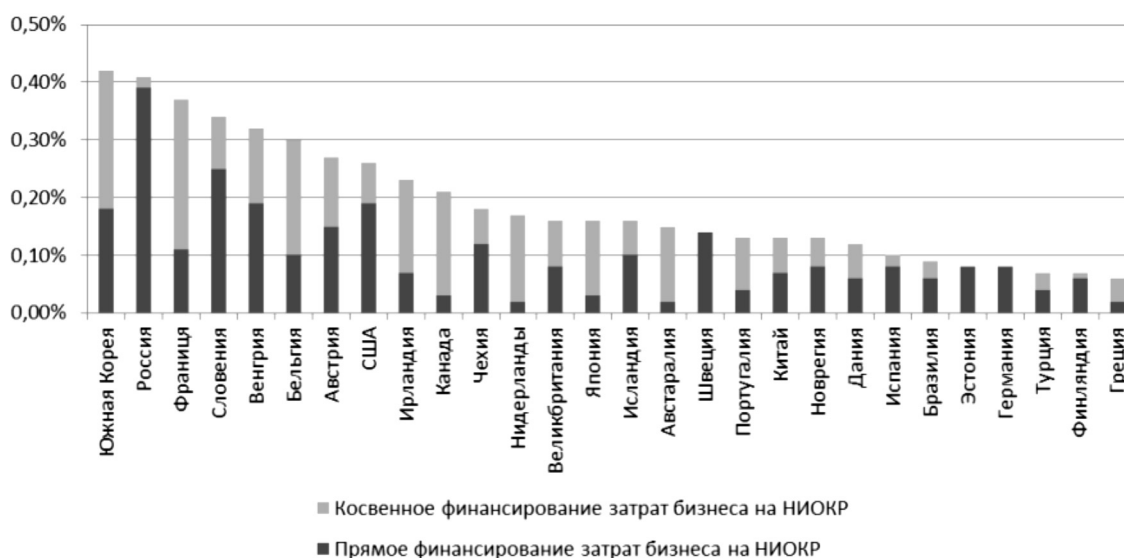


График 1. Доля прямых и косвенных затрат государства на финансовую поддержку частного НИОКР в ВВП, 2013 году[5].

путем определения четких и прозрачных показателей эффективности, а также на создании условий, гарантирующих, что доход, полученный от предпринимательской инициативы не будет изъят и может быть реинвестирован.

Обратимся к примеру Китая. Во многих развивающихся экономиках один игрок доминирует на определенном рынке: отсутствует конкуренция, которая содействует появлению инноваций и улучшению производительности. В большинстве развитых странах конкуренция стимулируется за счёт высокой степени участия бизнеса в экономике. В Китае конкуренция на внутреннем рынке поддерживается отчасти за счет финансирования муниципальных предприятий, которые конкурируют между собой и с государственными предприятиями, находящимися в региональной и федеральной собственности [6, с. 6]. Ключевое отличие между государственным и муниципальным предприятием заключается в том, что последние могут распределять прибыль по собственному усмотрению. Это создает стимулы для дальнейших инвестиций, повышения производительности труда и улучшения качества продукции.

Китай не стал напрямую воздействовать на государственные предприятия – высокودотационные субъекты экономики, обладающие ограниченной свободой действий и, в первую очередь, выполняющие функцию обеспечения занятости населения. Вместо этого правительство выделило дополнительные финансовые ресурсы муниципальным предприятиям с тем условием, что они бу-

дут управлять своим собственным развитием. В большинстве случаев конкуренция со стороны муниципальных предприятий вынудила государственные компании стать более инновационными и конкурентоспособными или прекратить свою деятельность.

Основные выводы из опыта Китая или успешных практик других стран заключаются в следующем: эффективный механизм поддержки инновационной деятельности основывается на оценке показателей эффективности, включая четкие условия для перехода к следующему этапу финансирования. Если показатели эффективности достижимы и все участники их понимают, то каждый будет делать все, что оправдать возложенные на него ожидания. В конечном итоге, все участники достигнут поставленной цели, внесут вклад в экономическое развитие и самое главное – получают личную выгоду.

Механизм государственной поддержки инновационной деятельности является наиболее эффективным, когда комплекс мер поддержки соответствует текущему состоянию конкретной отрасли. На рынке с развитой конкуренцией налоговые льготы имеют больше шансов стимулировать инновационную деятельность. Если на рынке отсутствует конкуренция, государство может, во-первых, стимулировать появление новых игроков посредством выделения грантов, займов и создавать привлекательные условия для иностранных инвестиций. Во-вторых, может сделать рынок более предсказуемым и устойчивым с помощью развития нормативной базы и института интеллектуальной собственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Электронная база данных Всемирного банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
2. О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы "Гарант"
3. Нидман М. Налоговой кредит на НИОКР/М. Нидман/Сайт WallEinhorn&Chernitzer. – 2016. Режим доступа: http://www.wec-spa.com/media/94466/r_d_tax_credit_white_paper.pdf
4. Сайт АО "РВК" [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusventure.ru/ru/company/brief/>
5. Индикаторы Науки, Технологий и промышленности 2014/ Электронная библиотека ОЭСР. – 2014. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/888932486089>
6. Тси.Е. Трансформация китайских государственных предприятий: GuangzhouMetroCorporation/ Сайт BoozAllenHamilton. – 2006 Режим доступа: http://www.strategyand.pwc.com/media/file/Transformation_of_a_Chinese_State-Owned_Enterprise_en_Strategyand.pdf

© Д.А. Кочнов, (denis.kochnov@gmail.com), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

