

поддержка малого и среднего бизнеса: проблемы реализации программно-целевого подхода (на примере владимирской области)

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы реализации программно-целевого подхода в рамках государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Представлены критерии идентификации, оценки и реанимации проблемных проектов и программ.

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, государственная поддержка, целевая программа, проектное управление

В условиях нарастающего спада экономики одним из ключевых факторов обеспечения устойчивости развития является активизация сектора малого и среднего бизнеса. Малое и среднее предпринимательство как рыночный институт при соответствующем уровне развития обеспечивает решение таких экономических и социальных задач, как формирование конкурентной среды, насыщение рынка товарами и услугами, обеспечение занятости, увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Оценка состояния и перспективы развития МСП во Владимирской области

На сегодняшний день по различным оценкам доля малого и среднего предпринимательства в ВВП страны составляет порядка 20% [2], в то время как в странах Евросоюза, США и Китае этот показатель превышает 50%. В малом и среднем предпринимательстве занята только четверть работающих россиян. Президентом России ставится задача увеличения доли МСП в ВВП до 60–70% к 2020 г. Если сопоставить это целевое значение с прогнозными

**Синяевский
Дмитрий Алексеевич**
аспирант кафедры
менеджмента и
маркетинга,
Владимирский
государственный
университет
им. А.Г. и Н.Г. Сто-
летовых (ВлГУ),
начальник центра
трансфера технологий,
Технопарк ВлГУ
dismas2004@mail.ru

показателями МЭР (2011 г. – 21,2%, 2014 г. – 22,1%, т.е. рост на 0,9% за три года), получается, что после 2014 г. за 6 лет предстоит наверстать упущенное еще на 37,9–47,9%, т.е. увеличить долю МСП в 2,7–3,2 раза по отношению к 2011 г. Такое резкое ускорение не может произойти без системных изменений в механизмах развития.

Поддержка развития данного сектора экономики рассматривается как одно из основных направлений государственной политики [1], при этом малый и средний бизнес в целом становится приоритетным объектом государственной поддержки на региональном уровне, а малые и средние предприятия – основными участниками программ и проектов регионального развития. Механизмом реализации государственной политики в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства выступает программно-целевой подход, однако результаты реализации множества целевых программ свидетельствуют об их фактическом провале [5].

Анализ причин низкой эффективности и результативности долгосрочных целевых программ (ДЦП) на региональном уровне проведен на материалах Владимирской области, которая демонстрирует значительно более высокую, чем в среднем по России, динамику развития МСБ. Экономика Владимирской области имеет индустриальный характер с умеренной ориентированностью на высокотехнологичное производство. Значительную долю в промышленном производстве составляют крупные машиностроительные предприятия, при этом наблюдается устойчивый рост удельного веса малого и среднего бизнеса. По итогам 2012 г. область с 3,3 тыс. предприятий малого и среднего бизнеса находится на двадцатый третьем месте в России, что можно считать очень хорошим показателем, учитывая сравнительно небольшой масштаб экономики. В Центральном федеральном округе (ЦФО) по числу малых предприятий Владимирская область уступает только Москве, Московской и Воронежской областям. По обороту малых предприятий Владимирская область занимает 6-е место среди регионов Центрального федерального округа, по обороту малых предприятий обрабатывающих произ-

практика показала, что к рассмотрению на конкурс представляются проекты, описывающие предположительный вариант будущего, а не существующего бизнеса, по сути, осуществляется поддержка бизнеса, существующего только на бумаге

**...анализ конкурсов
показал, что
ежегодное проведение
данного мероприятия
стимулирует
«предпринимчивых»
предпринимателей
к перерегистрации
или регистрации
новых предприятий
ежегодно...**

водств – 3-е место после Московской области и г. Москвы. Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в объеме валового регионального продукта составляет почти 20% – 3-е место в ЦФО. Это еще далеко от уровня развитых стран, но соответствует среднему значению в целом по России. При этом доля оборота малых предприятий в общем объеме оборота организаций по итогам 2012 г. составила 33% [3].

Наиболее активное развитие малого предпринимательства в регионе наблюдалось в последние три года. За 2010–2012 гг. количество малых предприятий во Владимирской области выросло почти в полтора раза, тогда как в целом по России – всего на 4,6%. При этом оборот малых предприятий Владимирской области за этот же период увеличился на 74%, а в первом полугодии 2013 г. вырос по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. на 13,5%, что существенно выше, чем по стране в целом (+5,1%) и в ЦФО (+4,4%). Если принять во внимание поставленные Президентом задачи в области развития МСП, эти факты делают исследование причин такого резкого роста в регионе научно и практически значимым.

Анализ результатов основных мероприятий и проектов, направленных на развитие МСП в регионе

Администрацией региона подчеркивается, что такой результат обеспечен политикой активной поддержки МСП. В 2013 г. завершается реализация целевой программы «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2011–2013 гг.». Проведенный автором анализ результатов основных мероприятий и проектов этой программы направлен на определение их влияния на развитие МСП в регионе. В первую очередь рассмотрим мероприятия финансовой поддержки, реализованные 2012 г.

На конкурсной основе:

1) предоставлено 118 грантов начинающим предпринимателям на создание собственного дела, в том числе инновационной сферы на общую сумму – 30 млн руб., т.е. в среднем каждый участник получил финансовую помощь в размере 250 тыс. руб. Даже для малого и среднего бизнеса

эта сумма незначительна и существенно повлиять на развитие МСП в регионе не может, особенно с учетом того, что участие в этом мероприятии могли принять только предприятия, существующие менее года. Практика показала, что к рассмотрению на конкурс представляются проекты, описывающие предположительный вариант будущего, а не существующего бизнеса, по сути, осуществляется поддержка бизнеса, существующего только на бумаге. Более того, анализ конкурсов показал, что ежегодное проведение данного мероприятия стимулирует «предприимчивых» предпринимателей к перерегистрации или регистрации новых предприятий ежегодно, а поддержка такого количества проектов практически сводит к нулю возможность реального контроля за успешностью реализации поддержанных проектов. Результатом данной поддержки является лишь наблюдаемое на практике увеличение количества МСП, однако качество поддержанных проектов явно низкое. Для достижения большей эффективности предлагается в условиях предоставления поддержки увеличить максимальный срок существования бизнеса с 1 года до 3-х лет, одновременно максимальную сумму поддержки следует увеличить с 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб.;

2) предоставлено 19 грантов на создание инновационной компании на сумму – 5,5 млн руб. Основное требование – наличие у предприятия патента или лицензионного соглашения на результат интеллектуальной деятельности. Несомненно, данный вид поддержки является важным с точки зрения развития инновационной деятельности МСП и в регионе в целом. Однако не стоит забывать, что развитие инновационной деятельности, как традиционно принято считать, реализуется по тройной спирали Г. Ицковица (университеты – предприятия – государство). Анализ реализации данного мероприятия в первые два года (2011–2012 гг.) показал, что основными участниками конкурса как раз и являлись предприятия, созданные совместно с университетом (согласно ФЗ-217). В 2013 г. возник дефицит участников мероприятия, поскольку основная масса этих предприятий уже получила поддержку в 2011–2012 гг. (в 2013 г. из-за малого числа участников конкурс

*для достижения
большей
эффективности
предлагается
в условиях
предоставления
поддержки увеличить
максимальный срок
существования
бизнеса с 1 года
до 3-х лет...*

**полито финансовой
помощи важной
составляющей
целевой программы
является создание
инфраструктуры
развития МСП
в регионе...**

трижды продлевали для того, чтобы профинансировать заложенный в бюджете минимум по 500 тыс. руб. на 11 предприятий). Вызывает сомнение, что за первые два года реализации программы был исчерпан запас инновационных проектов в регионе. Вероятнее всего, из-за условия конкурса (предприятия должны существовать менее одного года) создается такая же ситуация, как и с предыдущим мероприятием, т.е. поддерживаются проекты, которые существуют в основном только на бумаге и, с учетом инновационного характера, являются трудно реализуемыми и, следовательно, высокорисковыми. Возможно, следует изменить требования к участникам мероприятия, а именно: увеличить срок существования предприятия с 1 года до 3-х лет, тем самым расширить круг участников – инновационных предприятий; включить в поддержку результатов интеллектуальной деятельности не только патенты, но и свидетельства о государственной регистрации программ для ЭВМ, что позволит привлечь к участию целую отрасль информационных технологий;

3) выдано 38 субсидий на компенсацию части затрат субъектов предпринимательства, связанных с модернизацией производства, на сумму – 40 млн руб. В среднем на каждого участника приходится по 1 млн руб., сумма вполне достаточная для малого бизнеса, однако для среднего бизнеса не столь серьезна. Тем не менее, это максимальная сумма поддержки по проводимым мероприятиям в рамках реализации программы. Анализ практики показал, что получить данный вид поддержки возможно при условии наличия приобретенных основных средств за предшествующий и текущий годы, т.е. в данном случае финансируются уже произведенные затраты предприятия, в отличие от предыдущих конкурсов, где финансировались будущие затраты предприятий. Тем самым риск нецелевого финансирования сводится к нулю. Однако абсолютно не известно, на что будет потрачена предоставленная финансовая поддержка, в отличие от мероприятий указанных в п.1 и п. 2.

На заявительной основе:

4) оказана поддержка действующим инновационным компаниям – выдано 26 субсидий субъектам МСП на общую сумму 36,5 млн руб. (в среднем

на каждого участника – 1,4 млн руб.). Наиболее эффективное, по мнению автора, мероприятие по развитию инновационного процесса в регионе, поскольку средства выделяются уже действующим предприятиям, реализующим конечный продукт, что особенно важно в сфере инноваций. Но, по неизвестным причинам, данный вид поддержки осуществлялся только один раз – в 2012 г. Ни в 2013 г., ни в новой утвержденной программе на 2014–2020 гг. такой вид поддержки не предусмотрен. Можно предположить, что из-за более высокого размера средств на одно предприятие снижаются показатели программы по «охвату» поддержки. Помимо рассмотренных мероприятий, в 2012 г. была оказана поддержка экспортоориентированным компаниям по 12 проектам на сумму 25 млн руб. (в среднем на каждого участника – 2 млн руб.). Реализовано софинансирование программ монопрофильных муниципальных образований (города Камешково, Ставрово, Меленки, Лакинск) на общую сумму 10 млн руб.; предоставлены субсидии по договорам лизинга субъектам предпринимательства – 49 получателей поддержки на сумму 30 млн руб. (в среднем на каждого участника – 600 тыс. руб.).

Помимо финансовой помощи важной составляющей целевой программы является создание инфраструктуры развития МСП в регионе. Для этого в программе была предусмотрена реализация следующих 2-х проектов: создание Фонда содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства; создание и развитие бизнес-инкубаторов. Оба проекта не обеспечили достижения поставленных целей, поэтому был проведен анализ предпосылок и причин их неудачи на основе методов и подходов управления проблемными проектами.

Развитие бизнес-инкубаторов приобретает все большую популярность в России, а во Владимирской области внедрение этого механизма содействия малому предпринимательству уже имеет конвейерный характер. За последние три года в регионе открыто пять бизнес-инкубаторов: в городах Муроме, Коврове, Покрове, Судогде, поселке Ставрово. Ковровский бизнес-инкубатор характеризуется как инновационный, ориентиро-

проблемными проектами или программы идентифицируют в тот момент, когда отклонения между ожидаемыми и полученными результатами превышают допустимые границы...

**...проблемный
проект является
потенциальным
источником крупных
конфликтов...**

ванный на биотехнологии, IT-технологии, робототехнику, мехатронику и энергосбережение.

Обсуждение результатов этой активной работы (круглый стол «Бизнес-инкубатор – перспективы развития для малого и среднего бизнеса», 05.12.13), показало, что эффективность работы бизнес-инкубаторов очень низка. Так, бизнес-инкубатор в г. Ковров в течение 2013 г. не смог привлечь ни одного резидента. Причина в изначально неверном обосновании необходимости создания инновационного бизнес-инкубатора. При разработке проекта предполагалось, что стоимость аренды 1 кв. метра офисного помещения бизнес-инкубатора в 300 руб. будет оптимальной, однако по завершении проекта оказалось, что команда проекта была не в курсе, что среднерыночная цена аренды 1 кв. метра в г. Ковров составляет 100 руб. и, соответственно, желающих разместить свое предприятие в бизнес-инкубаторе просто не нашлось. Проблему усугубляет тот факт, что концепция бизнес-инкубатора в г. Ковров предполагает размещение только инновационных предприятий и на срок не более 3-х лет. Бизнес-сообщество г. Ковров негативно восприняло тот факт, что предприятия, развивающие свой бизнес третий год на одном месте, будут вынуждены покинуть его. Причина провала проекта в низком уровне его планирования, т.е. в недостаточной компетентности подразделений муниципальной администрации. Затраты на реконструкцию и ремонт здания для бизнес-инкубатора в г. Ковров составили около 170 млн руб. Риски проекта не были просчитаны. Проект не имел контрольных точек, в которых можно было бы идентифицировать его как проблемный и начать принимать действия по его спасению, используя существующие технологии. Проблемными проектами или программы идентифицируют в тот момент, когда отклонения между ожидаемыми и полученными результатами превышают допустимые границы и свидетельствует о курсе, который неизбежно ведет к провалу. Такими границами в данном случае могла быть ожидаемая стоимость эксплуатации и, соответственно, аренды площади. Как правило, проблемный проект является потенциальным источником крупных конфликтов, жестким и трудным мероприятием, вызовом, демотиватором для

руководителя проекта и его команды. Проблемный проект всегда демонстрирует факторы-индикаторы, по которым можно распознать наступление проблемы. Некоторые факторы, касающиеся заинтересованных сторон, ресурсов проекта, документации и тройного ограничения (содержание, стоимость и сроки) позволяют дать нам быстрое и ясное понимание степени проблемности проекта. В данном примере таким фактором являлись сомнения, высказываемые в ходе ремонтно-строительных работ бизнес-сообществом города. В большинстве случаев, эти показатели взаимосвязаны друг с другом и показывают наступление проблемы в проекте, когда проект еще можно удержать от провала (см. рис. 1) [4].

Второй крупный проект создания Фонда содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства предполагал:

- инвестирование проектов субъектов малого и среднего предпринимательства Владимирской области посредством частно-государственного партнерства через механизм закрытых паевых инвестиционных фондов;
- деятельность по выполнению работ и предоставлению услуг, оказываемых в целях развития системы кредитования и финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства, организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.



Рис. 1. Ментальная карта индикаторов проблемного проекта

**проблемный
проект всегда
демонстрирует
факторы-
индикаторы,
по которым
можно распознать
наступление
проблемы**

Из областного и федерального бюджета в форме субсидий было выделено по 100 млн руб., которые перечислены Фонду в качестве добровольного имущественного взноса и предназначались для передачи в доверительное управление отобранной на конкурсе управляющей компании с целью формирования закрытого паевого фонда для инвестирования в акции российских акционерных обществ, зарегистрированных на территории региона.

Однако ожидаемый результат за период с 2011 г. по 2013 г. от деятельности Фонда не получен. Закрытый паевой инвестиционный фонд не сформирован. Инвестирование средств не производилось. При 100% финансировании этого мероприятия целевой программы результат отсутствует. При этом с сентября 2011 г. средства в сумме 200 млн руб. находятся на депозитных счетах Фонда, по которым получен доход в сумме свыше 38 млн руб. Затраты на содержание 2 сотрудников Фонда за два года составили свыше 6 млн руб. при фактическом отсутствии деятельности Фонда.

Проблемы низкой результативности и эффективности реализации целевой программы возникают по одним и тем же причинам из года в год. Системные меры по анализу причин провалов, разработке превентивных и «антипровальных» мероприятий по проблемным проектам не разрабатываются и не предпринимаются, о чем свидетельствует продление целевой программы на 2014–2020 гг. с аналогичными уже завершающейся программе мероприятиями без каких-либо значительных изменений. При этом планируется израсходовать 1,638 млрд руб. бюджетных средств. Эффективность целевой программы оценивается всего по двум показателям:

- 1) прирост количества субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность на территории Владимирской области, ежегодно на 3,1%;
- 2) прирост оборота продукции и услуг, производимых малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями – 6,0%.

Оба целевых показателя ниже имеющегося прироста и, тем более, не соответствуют задачам достижения 60% доли МСП, что также негативно характеризует качество разработки программы.

**Индекс промышленного производства по Владимирской,
Московской и Нижегородской области (в % к предыдущему году)***

	2009	2010	2011	2012
Российская Федерация	90,7	108,2	104,7	102,6
Центральный федеральный округ	91,8	108,6	106,4	104,4
Владимирская область	84,4	117,3	108,2	102,5
Московская область	86,8	113,8	110,6	109,1
Нижегородская область	77,9	117,6	109,5	104,5

* Агрегированный индекс производства по видам экономической деятельности: «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды»

Таким образом, можно сделать вывод, что рост количества и оборота предприятий малого и среднего предпринимательства связан с улучшением экономики в регионе в целом и ближайших крупных мегаполисах – Москвы и Нижнего Новгорода (см. *табл.*) [6], а не благодаря программе поддержки.

Система оценки эффективности программы

Существующая система оценки эффективности программ по двум показателям на фоне опережающей положительной динамики макрорегиона не позволяет выделить эффект от реализации целевой программы, а, следовательно, невозможно определить, какие мероприятия или проекты были эффективны или неэффективны. Для более точной оценки реальной надежности проекта предлагается использовать ряд качественных моделей и признаков, которые можно измерять по отклонениям между текущим статусом проекта и плановыми значениями, как показано на *рисунке 2* [8].

На основании измеряемых отклонений для программ и проектов должен устанавливаться пороговый уровень, превышение которого сигнализирует о переходе статуса программы или проекта в разряд проблемных.

Международный институт службы повышения квалификации (ESI International) разработал процесс оценки проблемных проектов на основании серии интервью, анализа и консолидации результатов, что позволит измерить потенциал проблемы и шансы на реанимацию проекта. Этот процесс

***проблемы низкой
результативности
и эффективности
реализации
целевой программы
возникают по одним
и тем же причинам
из года в год***

Признак живучести	Отклонение	Ранг
Отклонение между текущими и плановыми сроками исполнения проекта в процентах	< 10%	0
	10-20%	1
	> 20%	2
Отклонение между текущими и плановыми затратами в процентах	< 10%	0
	10-20%	1
	> 20%	2
Процентное соотношение поставок в проекте, исполненных в срок	> 90%	0
	80-90%	1
	< 80%	2
Отклонение в процентах между фактически выделенными и запланированными ресурсами в процентах	< 10%	0
	10-15%	2
	> 15%	4
Количество рисков с высокой вероятностью и высоким влиянием	1-3 <i>Риска</i>	1
	4-5 <i>Рисков</i>	3
	Свыше 6 <i>Рисков</i>	5

Рис. 2. Пример признаков надежности в модели проекта

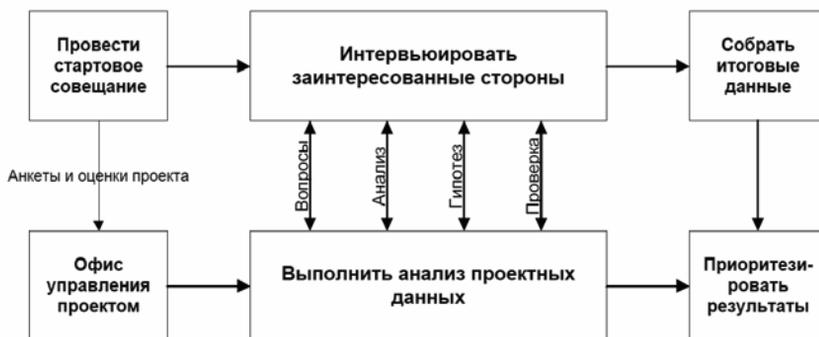


Рис. 3. Модель оценки проблемных проектов

**...рост количества
и оборота
предприятий
малого и среднего
предпринимательства
связан с улучшением
экономики в регионе
в целом...**

изображен на *рисунке 3* [7]. В этом процессе ключевым моментом для возможной реанимации проекта является активное участие основных заинтересованных сторон и анализ их восприятий.

Если принято решение реанимировать проблемный проект, как правило, не обсуждается возможность полного восстановления проекта, а целью, главным образом, становится избежать полного провала проекта. К примеру, в рамках реализации целевой программы, инновационный бизнес-инкубатор в г. Ковров можно перепрофилировать в стандартный бизнес-инкубатор, а инновационный характер сохранить в виде льгот по снижению арендной платы с 300 рублей до 100 рублей за 1 кв. метр для инновационных предприятий. Денежные средства

из неэффективного Фонда содействия развитию инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства перенаправить в Фонд содействия развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области, занимающемуся предоставлением обеспечения (поручительств) по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства перед кредиторами.

По сути реанимация проектов состоит из изменения соотношения содержания, сроков, затрат и ресурсов проекта.

Если принято решение не продолжать проект, его досрочное закрытие может быть выполнено двумя различными способами, каждый из которых имеет свой уровень сложности, скорости и напряжения.

Для принятия решения о досрочном закрытии целевой программы должна быть разработана и утверждена нормативно-правовая база, позволяющая прекратить реализацию программы, по объективным причинам признав дальнейшее выполнение программы нецелесообразным.

Вывод

По мнению автора, применение методов управления программами и проектами поддержки МСП, представленных в современных стандартах в сочетании с представленными в статье подходами к идентификации и оценке проблемных программ и проектов должны стать основой механизма решения актуальнейшей для экономики России задачи опережающего развития МСП в стране.

Литература

1. Интегральные показатели развития малого предпринимательства / Буев В.В., Мигин С.В., Смирнов Н.В., Шамрай А.А., Шестоперов А.М. – М.: НИСИПП, 2007. – 41 с.
2. Кузьминич Г.Г. Конкурентоспособность предпринимательских структур малого и среднего бизнеса России // Экономика, управление, финансы: материалы II междунар. науч. конф. (г. Пермь, декабрь 2012 г.). – Пермь: Меркурий, 2012. – С. 21–24.
3. Малый бизнес во Владимирской области, РИА Рейтинг от 14.10.2013 [Электронный ресурс]. –

**на основании
измеряемых
отклонений
для программ
и проектов должен
устанавливаться
пороговый уровень,
превышение которого
сигнализирует
о переходе статуса
программы или
проекта в разряд
проблемных**



Режим доступа: http://riarating.ru/regions_study/20131014/610590574.html.

4. Рикардо В. Идентификация и реанимация проблемных проектов: как спасти ваш проект от провала // PMI Global Congress Asia Pacific, Гонконг. – 2007.

5. Стенограмма Заседания Правительства Российской Федерации № 31 от 12.09.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/meetings/4743/stenogram>.

6. Федеральная служба государственной политики. Промышленное производство. Индекс промышленного производства по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/#.

7. ESI International. Rapid Assessment and Recovery of Troubled Projects. Arlington: ESI International. – 2005.

8. Kampur G.K. How to Kill a Troubled Project. San Ramon: Center for Project Management. – 2001.

9. Черникова С.А., Пьянков В.В., Ясырева Е.А. Программно-целевой метод как инструмент государственного регулирования продовольственных рынков // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2010. – № 2. – С.51–52.

10. Моргунова Н.В., Русанов Р.Ю. Проблемы формирования и реализации целевых программ регионального развития // Российское предпринимательство. – 2011. – № 5 Вып. 1 (183). – с. 166–172. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/11706/>.

pn

Dmitriy A. Sinyavskiy

Postgraduate student, Academic Department of Management and Marketing, Vladimir State University named after Aleksandr and Nikolay Stoletovs (VSU), Head of the Center of Technology Transfer, Technological Park of VSU

Small and medium business support: problems of program-oriented and goal-oriented approach realization (on the example of Vladimir region)

Abstract

The problems of program-oriented and goal-oriented approach realization within the ambit of state support of small and medium business are examined in the article. Criteria of identification, assessment and revival of problematic projects and programs are presented.

Keywords: small and medium business, state support, goal-oriented program, project management