

10.6. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Палагута А.И., глава администрации Арзгирского муниципального района Ставропольского края

В статье рассмотрены методические основы формирования региональных программ развития и поддержки малого предпринимательства, процедура формирования региональных программ, их элементы, включающиеся подпрограммы, проекты и мероприятия, основные задачи, стоящие перед разработчиками региональных программ поддержки малого бизнеса, которые должны способствовать формированию в регионах благоприятной среды для развития малого предпринимательства.

Формирование рыночной системы хозяйствования неотделимо от становления и развития частного предпринимательства. Наиболее динамично эти процессы протекают в малом бизнесе.

В России для эффективного развития малого предпринимательства есть все предпосылки, включая высокий ресурсный, производственно-технологический, кадровый потенциал. Задача государственной политики поддержки малого бизнеса – реализация потенциальных возможностей с тем, чтобы предпринимательская активность населения способствовала подъему экономики как регионов, так и страны в целом.

Региональная программа поддержки малого бизнеса, являясь составной частью государственной социально-экономической политики, должна разрабатываться, исходя из ее общих целей и основных принципов. Учитывая стратегически важную роль малого бизнеса в становлении частного предпринимательства, программа развития поддержки малого предпринимательства в регионе должна иметь статус целевой региональной программы, с тем, чтобы ее выполнение было на особом контроле, а финансирование оформлялось отдельной стороной регионального бюджета, что гарантирует выделение средств в запланированном объеме.

Цели государственной программы поддержки малого бизнеса определяются как текущим этапом его развития, так и тем положением, которое в перспективе должно занять малое предпринимательство в системе развитых рыночных отношений. Цели региональной программы поддержки указывают основное направление государственной политики по отношению к малому бизнесу вообще как к субъекту российской экономики, и согласуются с приоритетами и направлениями программы социально-экономического развития в регионе.

Процедура формирования региональной программы основывается на следующих предпосылках:

- государство может оказывать прямую и косвенную поддержку развитию малого бизнеса;
- государство может выступать в качестве инициатора новых организационных форм поддержки предпринимательской деятельности, в том числе создавать фонды для концентрации средств различных источников в целях реализации приоритетных для государства проектов.

Региональная целевая программа представляет собой взаимоувязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, производствен-

ных, информационных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области регионального развития.

Элементами программ являются подпрограммы, проекты, мероприятия.

Региональные программы поддержки малого бизнеса должны вносить свой вклад в социально-экономическое развитие регионов, в эффективное использование природных ресурсов, устранение сложившихся диспропорций, в развитие производства и сферы услуг, сохранение и развитие интеллектуального потенциала.

Основные задачи, стоящие перед разработчиками региональных программ поддержки малого бизнеса, вытекают из общих целей развития предпринимательства и должны способствовать:

- формированию в регионах благоприятной среды для развития малого предпринимательства;
- решению проблем занятости трудоспособного населения;
- насыщению рынка потребительских товаров и услуг за счет развития соответствующих производств в регионе;
- достижению высокой конкурентоспособности местной продукции, прежде всего на региональном рынке;
- сохранению и развитию имеющегося инновационного потенциала;
- поощрению конкуренции и преодолению монополизации отдельных хозяйственных субъектов на местном рынке (формированию конкурентной среды);
- созданию благоприятной (стабильной) социально-экономической обстановки в регионе, формированию среднего класса как одного из путей преодоления социального неравенства в обществе;
- повышению предпринимательской культуры населения.

При разработке программ следует максимально использовать уже существующие институциональные структуры, ориентируя их на решение новых задач.

Программа, являясь средством реализации политики поддержки малого бизнеса в регионе, должна включать:

- цели и задачи;
- направления поддержки;
- перечень мероприятий;
- сроки и этапы реализации;
- ресурсное обеспечение программы и отдельных мероприятий;
- источники и этапы финансирования;
- ожидаемые конечные результаты реализации мероприятий;
- перечень исполнителей.

Механизм поддержки малого предпринимательства в регионе должен формироваться на основе принципа адресности поддержки – перехода от предоставления прямых льготных кредитов, имеющих низкую степень возвратности, к выдаче адресных льгот, поручительств или гарантий как дополнительного средства привлечения частных инвестиций. Мероприятия должны дифференцироваться с учетом разных стадий развития малых предприятий (старта, развертывания деятельности, стадии зрелости), сфер и видов предпринимательства, специфики социальной базы и кадрового потенциала, а также существенных различий в экономических и социальных условиях развития регионов.

Финансирование региональных программ поддержки малого бизнеса складывается из поступлений из федерального, регионального и местных бюджетов и внебюджетных источников.

Программу поддержки малого бизнеса целесообразно разрабатывать на период не менее двух лет, при этом необходимо соблюдать принцип преемственности по отношению к целям, реализованным в ходе предыдущих программ.

Для выявления и структуризации ведущих проблем необходимо проводить предпроектный анализ, на основе которого затем разрабатывается целевой блок с системой целей, определяющих стратегию развития малого бизнеса региона.

В соответствии с принципами программно-целевого подхода алгоритм разработки целевых программ выглядит следующим образом (рис. 1).

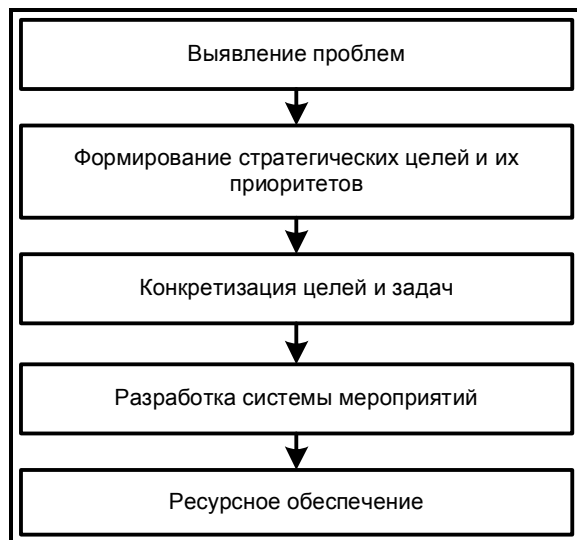


Рис. 1. Алгоритм процедур программно-целевого планирования

Конкретизация целей и задач программы осуществляется путем их ранжирования, т.е. проведения оценки относительной важности реализации данной цели для достижения стратегической цели программы. Эта оценка основана на процедуре экспертного анализа.

Реализация цели обеспечивается комплексом мероприятий. Описание мероприятия должно включать его содержание, состав участников, период (сроки) реализации, результаты, затраты ресурсов, показатели эффективности.

Критериями выделения мероприятий служат их роль и вклад в решение основных целей и задач программы, длительность сроков реализации.

К ресурсам относятся материальные, трудовые и финансовые средства, обеспечивающие достижение целей, информационные ресурсы. Интегральная оценка ресурсного обеспечения дается в стоимостной форме.

Недостаточность бюджетных ассигнований может быть практически эквивалентно компенсирована особым механизмом реализации программ. Он предполагает использование специальных гарантийных фондов и дифференцированных кредитных ставок, гибкую инвестиционную поддержку, ориентированную на производственную и инновационную сферу, создание системы льготного налогообложения прибыли, полученной за счет инновационных мероприятий, наличие системы льготного патентного и лицензионного обслуживания малых предприятий, введение дополнительных стимулов для развития малого бизнеса в кризисно-депрессивных регионах, возможность получения коммерческими структурами в собственность имущества, земли.

Учитывая неоднородность малого бизнеса по составу предприятий и характеристикам предпринимателей, в

программах необходимо разрабатывать специальные стратегии поддержки, ориентированные на эти группы.

Группы, требующие разработки специальной поддержки, выделяются по двум критериям. Первый относится непосредственно к предприятию и фиксирует такие параметры, как возраст фирмы, сфера деятельности, организационно-правовой статус, размер предприятия. По первому критерию в группы специальной поддержки входят:

- малые предприятия на этапе становления, средняя продолжительность которого не более двух лет;
- инновационные предприятия;
- агробизнес;
- предприниматели, действующие без образования юридического лица;
- микропредприятия с общим числом занятых до десяти человек.

Второй критерий формирования группы специальной поддержки отражает социальные, демографические, национальные характеристики непосредственно предпринимателя. По этому критерию выделяются следующие группы:

- безработные;
- лица с физическими недостатками;
- женщины с детьми;
- бывшие военнослужащие, уволенные в запас;
- молодые специалисты;
- национальные меньшинства;
- мигранты.

На уровне региона в зависимости от его особенностей из перечисленных категорий предприятий и предпринимателей формируются группы субъектов малого предпринимательства, специальная поддержка которых в наибольшей степени отвечает региональному аспекту государственной политики по отношению к малому бизнесу.

Реализация специальных стратегий поддержки может стать содержанием специальных подпрограмм, разрабатываемых в рамках общей региональной программы поддержки малого предпринимательства. Специальная подпрограмма должна отвечать следующим требованиям:

- ее цель соответствует общим целям государственной региональной политики по отношению к малому бизнесу;
- комплекс мероприятий, составляющих подпрограмму, согласован с мерами по реализации других специальных программ, действующих в регионе, с тем, чтобы избежать как противоречий, так и дублирования, в том числе в вопросах финансирования.

Теперь целесообразно рассмотреть этапы формирования программы поддержки малого бизнеса (табл. 1).

Таблица 1

ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ЭТАПОВ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ

Этапы	Результаты
1. Формирование целей программы	Комплекс целей и критериев их достижения (целевых нормативов)
2. Разработка вариантов программы	Альтернативные комплексы подпрограмм, состоящие из отобранных мероприятий
3. Отбор вариантов программы на основе их сравнительной оценки	Определение предварительного проекта программы
4. Разработка окончательного проекта программы	Комплекс показателей, отражающих содержание программы

При разработке программы должны учитываться следующие аспекты:

- структурный – утверждение состава и структуры исполнителей, определение функций, прав и ответственности заказчика и исполнителя, принципов взаимоотношений между ними;
- процедурный – определение порядка и сроков выполнения работ по программе.

На первом этапе, характеризующемся формированием целей программы, должны быть выявлены и зафиксированы в количественном измерении ее основные нормативные показатели. В результате формируется дерево целей, наглядно представляющее общую направленность программы («ствол») и многочисленные сопряженные задачи («ветви»).

На втором этапе происходит разработка нескольких вариантов программы: формируются альтернативные комплексы мероприятий и составляются различные комбинации возможных подпрограмм. Для конкретизации целей проводится их ранжирование на основе экспертных оценок по относительной важности. Затем рассматриваются альтернативные комплексы мероприятий, оценивается их реализуемость и ожидаемая эффективность.

На третьем этапе производится сравнительная оценка всех альтернативных вариантов и определяется наиболее эффективный, который и становится предварительным проектом программы. Он должен быть оформлен в виде системы количественных показателей.

На четвертом, завершающем этапе производится детализация избранного варианта – его привязка к определенным срокам и источникам финансирования, а также окончательное оформление проекта программы.

Особое внимание необходимо обратить на стадию отбора подпрограмм.

В число обязательных функциональных подпрограмм, обеспечивающих реализацию региональной программы, должны входить следующие:

- подпрограмма нормативно-правового обеспечения;
- подпрограмма инфраструктурного обеспечения;
- подпрограмма информационного обеспечения;
- подпрограмма кадрового обеспечения.

На рис. 2 представлен алгоритм разработки выбора подпрограмм.

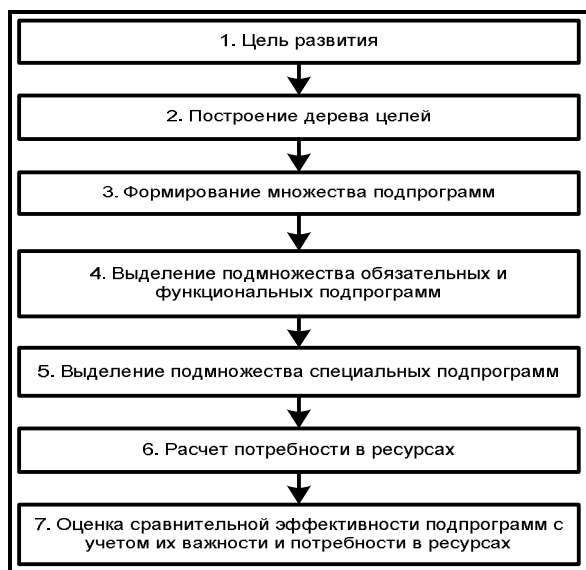


Рис. 2. Алгоритм разработки и выбора подпрограмм

Решение относительно отбора специальных подпрограмм должно приниматься с учетом ряда экономических и социальных характеристик, носящих количественный и качественный характер, а также разных видов рисков (инвестиционного, экологического, риска банкротства и др.). Процедура отбора заключается в следующем:

- по каждой из подпрограмм определяется требуемый объем финансирования;
- подпрограммы ранжируются по значимости в плане реализации общей стратегии экономического и социального развития региона;
- по результатам ранжирования определяется такой состав подпрограмм, при котором сумма требуемых финансовых средств окажется примерно равной ориентировочной величине поступлений из местного бюджета и дополнительных источников на цели поддержки малого бизнеса.

Этап оценки и выбора вариантов региональной программы, как сочетания различных подпрограмм, предполагает выполнение двух процедур: формулирование критериев отбора подпрограмм и построение моделей и алгоритмов расчета затрат и эффективности вариантов.

В основе отбора подпрограмм должны лежать следующие принципы:

- целенаправленность – четкая формулировка целевых установок;
- методическое единство – общность принципов оценки для всех видов программ, связанных с использованием всех видов ресурсов, однородности критериев и методов определения исходных показателей, требований к нормативной базе;
- системный подход – рассмотрение программы как сложной целостной системы, включающей взаимосвязанные элементы (подпрограммы). Соблюдение системного подхода предполагает признание множественности интересов участников и необходимость их согласования;
- вариантность – предполагает выбор наилучшего варианта из многих имеющихся, которые различаются между собой по составу участников, объемам и формам финансирования, срокам реализации и др.;
- учет ограниченности ресурсов, который осуществляется через систему нормативов эффективности ресурсов или опосредованно – через систему платежей за ресурсы из получаемой прибыли;
- учет фактора неопределенности – неполноты и неточности информации, неопределенности целей, интересов и поведения участников, риск, связанный с нестабильностью нормативно-правового законодательства, неопределенностью социально-политической и экономической ситуации в регионе и стране;
- ориентация на перспективу – рациональное сочетание текущих долговременных задач;
- согласование интересов участников;
- оптимальность – рациональное использование имеющихся в регионе ресурсов.

Разнообразие методов оценки в зависимости от специфики подпрограмм (аналитические, статистические, прогнозные, экспертные и др.).

Для отбора подпрограмм используют следующие критерии:

- целевые, внешние;
- требования к участнику, реализующему программу;
- критерий научно-технической перспективности;
- коммерческие критерии;
- производственные;
- рыночные;
- критерии региональных особенностей;
- экологические.

Целевые критерии, назначение которых – оценивать вклад подпрограмм в реализацию стратегии развития малого бизнеса в данном регионе, определяются соци-

ально-экономической ситуацией и используются только на стадии формирования множества подпрограмм.

Внешние критерии включают правовую обеспеченность подпрограммы, ее соответствие действующему федеральному законодательству.

Требования к участнику, реализующему подпрограмму, характеризуют имеющиеся у него навыки управления проектами и компетентность в вопросах реализации поддержки предпринимательства.

Научно-технические критерии оценивают перспективность использования предплатежных научно-технических разработок и решений, их патентную чистоту и патентоспособность используемых решений, перспективность применения полученных результатов в экономике региона.

Коммерческие критерии включают данные о размере инвестиций, потенциальной величине экономического эффекта, обеспечении возвратности вложенных средств, возможности использования налоговых льгот, необходимости привлечения заемного капитала и его доли в инвестициях.

Производственные критерии включают данные о наличии сырья, материалов и оборудования, помещений, необходимости технологических нововведений для осуществления подпрограммы, наличии и квалификации производственного персонала.

Рыночные критерии относятся к оценке конкретных инвестиционных проектов.

Экологические критерии отражают воздействие результатов реализации подпрограммы на экологическую ситуацию в регионе.

Задача выбора лучшего варианта комплекса подпрограмм, будучи многокритериальной, не может быть полностью формализована. В связи с этим окончательное решение об отборе подпрограмм и их включении в программу должно приниматься на основе общего согласованного решения разработчиков.

Разработка и реализация региональных программ поддержки малого бизнеса должна оказывать позитивное влияние на экономическую, социальную и экологическую ситуацию в регионе.

В процессе разработки программ приоритет должен быть отдан применению программно-целевого подхода и обоснованию эффективности затрат. Для аналитических целей может быть рассчитан суммарный эффект программируемых мероприятий.

Эффективность программы предполагает наличие согласия ее участников действовать в соответствии с правилами экономического поведения, закрепленными в договорах и соглашениях, и неотделима от действующей в стране системы законодательства.

Определение показателей эффективности программы является заключительным этапом ее оценки. В зависимости от общих целей программы и интересов участников может быть проведен расчет конкретных показателей эффективности:

- народнохозяйственной (обосновывающей целесообразность реализации данной программы для народного хозяйства региона);
- интегральной (учитывающей совокупность последствий проведения программы за весь период времени);
- коммерческой (отражающей величину чистой прибыли организаций, осуществляющих финансирование региональных программ).

Обобщающим показателем эффективности программы является показатель, рассчитываемый как превышение совокупности результатов, полученных от

реализации программы, над совокупными затратами в течение всего срока ее реализации.

В существующих условиях финансирование работ может осуществляться за счет различных источников:

- ассигнований из бюджета;
- средств коммерческих структур;
- части доходов от приватизации имущества;
- средств от продажи акций и других ценных бумаг.

Источник финансирования имеет важное значение при исчислении полных затрат на программу. Если средства выделены из бюджета, то в полные затраты включают прямые затраты всех ресурсов с учетом их нормативной эффективности. Если финансирование осуществляется за счет кредитов государственного или коммерческих банков, то в состав затрат дополнительно включается размер платы за пользование этим кредитом в соответствии с условиями кредитования.

При расчете коммерческого эффекта в составе полных затрат учитываются как прямые затраты ресурсов, так и выплаты в бюджеты разного уровня, определяемые в соответствии с действующим порядком налогообложения (платежи за пользование кредитом, арендную плату, дополнительный доход – в случае, если участникам программы предоставлены налоговые льготы или дотации).

В случае финансирования программы за счет коммерческих структур, принимающих ответственность за их реализацию, расчеты с государством осуществляются путем предоставления им за это залогового имущества, при этом полные затраты отождествляются со стоимостью этого имущества. Важное значение имеет структуризация результатов и затрат, привязка их к основным видам деятельности.

При оценке эффективности инвестиционных проектов, включенных в региональную программу, применяются стандартные методики. Кроме основных результатов, выражаемых экономическими показателями, учитываются сопутствующие, включая социальные, экологические и др.

Для успешной разработки и реализации программы, охватывающей многих участников, должен быть сформирован механизм организационно-экономического взаимодействия участников, обеспечивающий координацию деятельности всех привлекаемых структур. В этом блоке отрабатываются проекты соглашений, системы условий, договоров между участниками программы и государством с указанием возможностей предоставления льгот и дотаций из бюджетов, резервирования ресурсов страхования, перераспределения прав и обязанностей, обеспечивающих согласование интересов участников программы и системы экономических стимулов за выполнение или невыполнение ими своих обязательств перед другими участниками.

Важным элементом механизма управления программами является независимая экспертиза, позволяющая вносить в них необходимые коррективы.

Статус целевой программы, закрепленной за региональными программами поддержки малого бизнеса, предусматривает, что в их разработке и реализации принимают участие органы законодательной и исполнительной власти на двух уровнях – федеральном и региональном, в соответствии с общими принципами разделения властей и в рамках соответствующих полномочий.

На рис. 3 представлен примерный механизм взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе разработки программы.

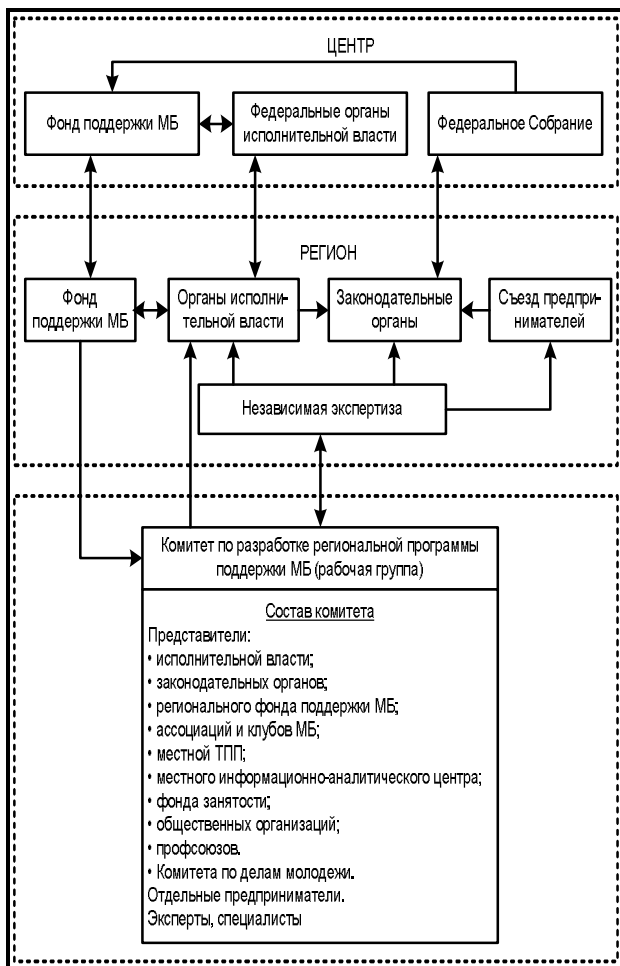


Рис. 3. Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в процессе разработки региональной программы поддержки малого бизнеса

Разработкой региональной программы, согласно этой схеме, занимается постоянно действующий рабочий орган – комитет, в состав которого входят представители:

- государственной администрации (губернатора области, местной Думы, регионального Фонда поддержки малого бизнеса, фонда занятости, Комитета по делам молодежи);
- местного предпринимательства (ассоциаций, союзов, клубов предпринимателей);
- местных общественных организаций (торгово-промышленной палаты и др.);
- профсоюзов;
- науки (эксперты, специалисты).

В функции комитета входят:

- разработка общей стратегии и содержание программы;
- координация всей практической работы по разработке программы;
- внесение (в случае необходимости) отдельных коррективов по ходу ее выполнения;
- подведение итогов и составление аналитического отчета по выполнению программы.

Совместное участие в работе комитета на постоянной основе представителей малого бизнеса и администрации должно обеспечить их рабочий контакт и действие принципа обратной связи между принимаемыми решениями и той средой, которой они непосредственно адресуются.

Проект региональной программы, подготовленный комитетом, поступает на рассмотрение независимой экспертизы и оттуда – на утверждение органом исполнительной власти. Таков же порядок прохождения аналитического отчета, подводящего итоги выполнения программы.

Литература

1. Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ». ФЗ-88 от 02.02.2006 г.
2. Алимова Т.А. и др. Проблемы малого бизнеса глазами предпринимателей. // Вопросы экономики. 2004 г. №10.
3. Баркан Д.И. Управление фирмой в условиях рынка. М.: АКВИЛОН. 2006 г.
4. Иванов В.Н., Склярский В.Г. Новое о малых предприятиях России. М.: Экономика и финансы. 2006 г.

Палагута Алексей Иванович

РЕЦЕНЗИЯ

Рассмотренные в статье методические основы формирования региональных программ развития и поддержки малого предпринимательства являются актуальными и значимыми, так как формирование рыночной системы хозяйствования неотделимо от становления и развития частного предпринимательства.

В статье подробно рассмотрена процедура формирования региональных программ, их элементы, включающие подпрограммы, проекты и мероприятия. Особое внимание уделено обоснованию необходимости формулирования конкретных программных мероприятий, обеспечивающих развитие и поддержку малого предпринимательства в регионе.

Основные задачи, стоящие перед разработчиками региональных программ поддержки малого бизнеса, сформулированные в статье, должны способствовать формированию в регионах благоприятной среды для развития малого предпринимательства, решению проблем занятости трудоспособного населения, насыщению рынка потребительских товаров и услуг за счет развития соответствующих производств в регионе, созданию благоприятной (стабильной) социально-экономической обстановки в регионе, формированию среднего класса как условия преодоления социального неравенства в обществе.

В целом представленная статья соответствует предъявляемым требованиям и может быть рекомендована к печати.

Новрузов Р.Б., д.э.н., профессор, зав. кафедрой экономики предпринимательства ВГНА Минфина РФ

10.6. METHODOICAL BASICS OF FORMING REGIONAL PROGRAMS OF SMALL ENTREPRENEURSHIPS DEVELOPMENT AND SUPPORTING

A.I. Palaguta, the President of Arzgir's Metropolitan Region of the Stavropol's Territory Government

In this article there were considered methodical basics of forming regional programs of development and supporting small-scale entrepreneurship, procedure of forming regional programs, their elements, including subprograms, projects and measures, the main aims, which regional program formers of supporting small-scale entrepreneurship have to realize, which also have to contribute to make favourable conditions for developing small-scale entrepreneurship.