



**Немецкая экономическая группа
Исследовательский центр ИПМ**

Аналитические записки [PP/01/2014]

Организация по поддержке малого и среднего предпринимательства: концепция перезагрузки

Роберт Кирхнер, Ирина Точицкая, Александр Кнут

Берлин/Минск, апрель 2014



**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ**
исследования • прогнозы • мониторинг

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Центр входит в исследовательскую сеть фонда CASE. Исследовательский центр ИПМ активно сотрудничает с Немецкой экономической группой в Беларуси (GET Belarus). В рамках данного сотрудничества Центр осуществляет информационно-аналитическую поддержку Национального банка, Министерства экономики, Министерства финансов и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

E-Mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о Немецкой экономической группе в Беларуси (GET Belarus)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларуси является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительств ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Молдавии. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Совету министров, Национальному банку, Министерству иностранных дел, Министерству экономики и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2014 Немецкая экономическая группа

© 2014 Исследовательский центр ИПМ

Все права защищены.

Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей: концепция перезагрузки

Резюме

Организация действенной и эффективной государственной поддержки малых и средних предприятий (МСП) является многоаспектной и сложной задачей. Это связано с тем, что МСП являются неоднородной группой предприятий, имеющих разноплановые потребности, и, как правило, не так хорошо организационно объединены, как крупный бизнес, что затрудняет коммуникации с ними. К тому же МСП очень быстро реагируют на изменяющиеся условия как в позитивную, так и в негативную сторону. В первом случае это приводит к быстрому росту сектора малых и средних предприятий, во втором - к его сжатию и увеличению числа банкротств.

Одним из основных элементов действующей в настоящее время в Беларуси системы поддержки МСП является Беларусский фонд финансовой поддержки предпринимателей, который был создан в 1992 г. Однако даже простая оценка основных показателей деятельности данного Фонда (объем финансирования, полученные результаты) показывает, что он далеко не в полной мере справляется с задачей эффективной государственной поддержки МСП. Таким образом, существует необходимость существенной перестройки работы данной организации, чем сейчас и занимается Министерство экономики РБ.

Предложенные в данной аналитической записке рекомендации направлены на поддержку процесса реформирования Фонда с учетом возможности использования в Беларуси соответствующего международного опыта и опыта Германии.

Стратегические рекомендации:

На *стратегическом уровне* наиболее важным является выбор стратегического фокуса (вида экономической деятельности и/или региона), целевой группы и целевых потребностей (например, предоставление финансирования, проведение тренингов и т.д.), а также взаимосвязь с другими государственными программами. В то же время организация, оказывающая поддержку МСП, должна быть гибкой, т.е. осуществлять постоянный мониторинг ситуации, и иметь эффективную систему управления. Более того, в данной организации долгосрочные цели развития должны превалировать над краткосрочными политически мотивированными задачами.

Рекомендации по структуре и управлению:

Нам представляется, что структура организации по поддержке предпринимательства должна быть трехуровневой. На первом уровне должно находиться Министерство экономики, задачей которого является определение долгосрочных целей и ожидаемого влияния экономической политики в области МСП на данный сектор и экономику в целом. Следующий уровень – это администрация, которая действует от имени министерства, но с большой степенью оперативной свободы. В ее задачи входит не исполнение мероприятий по поддержке МСП, а управление данной поддержкой. На третьем уровне должны находиться организации, фактически отвечающие за реализацию мероприятий по поддержке МСП. Все организации, которые находятся ниже первого уровня (Министерства экономики) должны отбираться на условиях открытого тендера, что создает “равное игровое поле”, которое в максимальной степени стимулирует эффективность и инновации.

С учетом этих рекомендаций в Беларуси может быть создана эффективно функционирующая организация, оказывающая поддержку малому и среднему бизнесу. В свою очередь она может стать платформой для сотрудничества с иностранными донорами, например, международными финансовыми организациями, в форме предоставления финансовой и технической помощи, направляемой на развитие сектора МСП.

Авторы

Роберт Кирхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 2
Ирина Точицкая	tochitskaya@research.by	+375 17 / 2 100 105
Александр Кнут	knuth@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0

Содержание

1. Введение	5
2. Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей	5
2.1. Сфера компетенций	5
2.2. Бюджет	6
2.3. Экономический эффект	8
2.4. Оценка деятельности БФФП	8
3. Рекомендации по созданию новой организации поддержки малого и среднего бизнеса .	9
3.1. Стратегические рекомендации	9
3.2. Рекомендации по структуре и управлению	11
4. Выводы	14

1. Введение

Поддержка малых и средних предприятий является одной из наиболее сложных задач экономической политики. Это обусловлено рядом причин: во-первых, сектор МСП включает в себя десятки тысяч предприятий и сотни тысяч предпринимателей. Как правило, они гораздо хуже, чем крупный бизнес, объединяются в бизнес-ассоциации и группы лоббирования, что затрудняет коммуникации с МСП. Во-вторых, данный сектор объединяет очень разнородные предприятия с различными потребностями, проблемами и ожиданиями относительно бизнес-климата. В третьих, МСП очень быстро реагируют на изменение условий функционирования как в позитивную, так и негативную сторону. Благоприятные условия способствуют быстрому росту данного сектора, а ухудшение бизнес-климата может достаточно быстро приводить к его сжатию и банкротству предприятий. Организация, отвечающая за поддержку МСП, должна принимать во внимание эти факторы и уметь быстро реагировать на сложные и многоаспектные проблемы, с которыми сталкивается данный сектор. Поэтому такая организация должна быть гибкой, и в то же время устойчивой и заслуживающей доверия.

Действующая в настоящее время в Беларуси организация по поддержке МСП (Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей) не в полной мере может отвечать на вызовы, которые возникают перед данным сектором. В связи с этим Министерство экономики Беларуси проводит оценку деятельности Фонда с целью повышения эффективности его функционирования. Данная аналитическая записка направлена на поддержку процесса реформирования Фонда с учетом возможности использования в Беларуси соответствующего международного опыта и опыта Германии. В настоящее время имеется большой как позитивный, так и негативный опыт деятельности такого рода организаций. Поэтому Беларусь имеет хорошую возможность извлечь уроки из мирового опыта.

С самого начала необходимо пояснить, что в данной работе будет рассматриваться поддержка МСП как общественное благо и не обсуждаются услуги, за получение которых с предприятий бы взималась плата, а также меры, приводящие к вытеснению уже имеющих на данном рынке игроков.

Изложение аналитической записки построено следующим образом: во втором разделе кратко анализируется деятельность Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей, которому отводится важная роль в системе поддержки МСП. В третьем разделе приводится ряд рекомендаций по улучшению деятельности данного Фонда. В четвертом разделе содержатся выводы.

2. Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей

2.1. Сфера компетенций

Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей (БФФПП) был создан в соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 1992 г. № 36 "О развитии предпринимательства и образования Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей" с целью предоставления финансирования для программ и мероприятий, направленных на развитие предпринимательской деятельности в Беларуси.

Новый этап в деятельности Фонда начался после принятия Указом Президента Республики Беларусь от 18 марта 1998 г. № 136 "О Белорусском фонде финансовой поддержки предпринимателей". В соответствии с ним Фонд был уполномочен предоставлять малому бизнесу финансирование на возвратной основе (с уплатой или без уплаты процентов), имущество на условиях лизинга и гарантии по субсидированным кредитам, включая микрокредиты, выдаваемые белорусскими банками. Указом также было утверждено новое Положение о Фонде, которым были определены основные направления деятельности Фонда:¹

- Поддержка малого предпринимательства и развитие конкуренции путем привлечения и эффективного использования финансовых ресурсов для реализации целевых программ, проектов и мероприятий;

¹ См. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P39800136&p2={NRPA}>.

- Участие в разработке, проведении экспертизы и конкурсном отборе, а также в реализации государственных, отраслевых и региональных программ, проектов и мероприятий, способствующих созданию рабочих мест путем развития малого предпринимательства и конкуренции, демополизации экономики;
- Участие в формировании рыночной инфраструктуры, обеспечивающей субъектам малого предпринимательства равные условия и возможности для осуществления предпринимательской деятельности;
- Поддержка инновационной деятельности субъектов малого предпринимательства, стимулирование разработки и производства принципиально новых видов продукции, содействие освоению новых технологий, использованию патентов, лицензий, ноу-хау;
- Содействие привлечению национальных и иностранных инвестиций для осуществления приоритетных направлений деятельности по созданию конкурентной среды и развитию малого предпринимательства;
- Участие в реализации международных программ и проектов по вопросам развития малого предпринимательства.

Государственная поддержка должна оказываться Фондом субъектам малого предпринимательства для реализации инвестиционных или бизнес-проектов, связанных с покупкой оборудования, специальных устройств и приспособлений, закупки комплектующих, сырья и материалов для собственного производства, строительства или покупки капитальных строений, изолированных помещений или (и) для их ремонта и реконструкции. Для получения финансирования из Фонда инвестиционные или бизнес-проекты должны быть реализованы по следующим направлениям: создание, расширение или развитие производства товаров, работ и услуг; организация, развитие производства экспортоориентированной или импортозамещающей продукции; организация производства продукции, направленной на энерго- и ресурсосбережение, внедрение новых технологий.

Фонд предоставляет финансирование на конкурсной основе, с тем, чтобы процедура отбора проектов была открытой и прозрачной. Процентная ставка за пользование финансовыми средствами устанавливается на уровне ставки рефинансирования Национального банка².

Фонд осуществляет отбор инвестиционных проектов, определяет порядок их финансирования, организует независимую экспертизу проектов, контролирует целевое использование выделенных средств, и приостанавливает финансирование в случае их нецелевого использования.

Финансовые средства могут выдаваться Фондом на срок до 5 лет, имущество на условиях договора финансовой аренды (лизинга) – от одного до 5 лет. Размер гарантии одному субъекту малого предпринимательства по льготному кредиту не может превышать 70% от его суммы. Фонд предоставляет средства путем их безналичного перечисления на текущий счет поставщика оборудования, работ или услуг.

Утвержденная штатная численность сотрудников Фонда составляет 14 человек, а фактическая списочная – 7.2 человека.

2.2. Бюджет

Указ Президента РБ от 21 мая 2009 г. № 255 “О некоторых мерах государственной поддержки малого предпринимательства” создал основу для нового этапа в деятельности Фонда. В соответствии с данным Указом предусматривается, что субъекты малого предпринимательства могут получать финансовую поддержку в рамках программ государственной поддержки малых и средних предприятий через:

- Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей;
- Облсисполкомы и Минский горисполком;

² Если инвестиционный проект имеет большое социальное или экономическое значение процентная ставка может быть установлена ниже ставки рефинансирования Национального банка, но не менее, чем половина от данной ставки.

- Предоставление банками Республики Беларусь льготных кредитов, в том числе микрокредитов, за счет средств местных бюджетов, предусмотренных программами государственной поддержки малого и среднего предпринимательства и размещенных во вклады (депозиты) этих банках;
- Субъекты инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства (центры поддержки предпринимательства, инкубаторы малого предпринимательства) путем предоставления субсидий облисполкомами и Минским горисполкомом.

В "Государственной программе поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2010-2012 гг." средства, выделяемые на поддержку малого бизнеса, существенно увеличились по сравнению с предыдущими годами, а также был установлен объем финансовых ресурсов, перераспределяемых через Фонд. Если в 2006-2009 гг. через Фонд, облисполкомы и Минский горисполком было выделено BYR 13.6 млрд³ на поддержку МСП, то в 2010-2012 гг. объем финансирования возрос до BYR 67.5 млрд.

В свою очередь, Программой государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013-2015 годы предусматривается дальнейшее увеличение финансирования МСП до BYR 434.5 млрд⁴ (см табл. 1).

Таблица 1. Планируемое финансирование в соответствии с Программой государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (BYR млн)

Источник финансирования	2013	2014	2015
Республиканский бюджет	3500.1	4200.1	5040.1
Оборотные средства БФФПП	5176.0	8176.0	11176.0
Местные бюджеты	104650.5	144341.6	153290.8

Источник: Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013-2015 гг.

Таблица 2. Объем финансовой поддержки, предоставленной через Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей в 2010-2013 гг. (BYR млн)

	2010		2011		2012		2013	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Республиканский бюджет	327.6	327.6	655.2	655.2	3276.0	3276.0	2857.5	2178.8
Оборотный капитал БФФПП	1500.0	2057.1	1700.0	2515.1	1900.0	3217.0	5176.0	6547.9
Всего	1827.6	2384.7	2355.2	3170.3	5176.0	6493.0	8033.5	8726.7

Источник: Министерство экономики РБ.

В соответствии с Программой планируется также увеличить объем финансовой поддержки, предоставляемой из оборотных средств Фонда. Как свидетельствуют данные табл. 1, за весь период они составят BYR 24.5 млрд (5.6% от всего объема государственной поддержки), в то время как за 2010-2012 гг. - BYR 7.8 млрд.

Помимо этого предусматривается, что Фонду будут выделены средства из республиканского бюджета BYR 10.5 млрд (в 2013 - BYR 2.9 млрд, в 2014 - BYR 3.5 млрд, в 2015 - BYR 4.2 млрд)⁵. Таким образом, общий объем финансирования, предоставляемого через Фонд МСП может составить в 2013-2015 гг. BYR 35.1 млрд⁶ (8.1% от общего объема финансовой поддержки).

Из табл. 2 следует, что большая часть средств, выделенных через Фонд на поддержку МСП, поступило из оборотного капитала БФФПП (в среднем 72.6% за 2010-2013 гг.). В 2013 г. общий объем финансирования, перераспределенных через Фонд достиг BYR 8.7 млрд, из которых BYR 2.2 млрд предоставил республиканский бюджет (финансовых

³ См. http://neg.by/publication/2012_08_07_16284.html?print=1.

⁴ Объем финансирования, предоставляемого в рамках Программы через республиканский и местные бюджеты ежегодно корректируется.

⁵ Фонду будет предоставлена только часть от суммы, которая будет выделена через республиканский бюджет в рамках Программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013-2015 гг.

⁶ В 2010-2012 гг. общий объем финансирования, выделенный через Фонд (включая оборотный капитал и средства республиканского бюджета) МСП составил BYR 12 млрд.

средств на возвратной основе – BYR 702.9 млн, имущества на основе лизинга – BYR 1475.9 млн), BYR 6.5 было выделено из оборотного капитала БФФПП (финансовых средств на возвратной основе – BYR 3.9 млрд, имущества на основе лизинга – BYR 2.7 млрд).

2.3. Экономический эффект

В 2010-2013 гг. Фондом было поддержано 170 инвестиционных проектов малого предпринимательства на общую сумму BYR 20.8 млрд (средний размер проекта составил BYR 122.2 млн). За этот период за счет выделенного финансирования было создано 348 новых рабочих мест, из которых 98 в 2013 г.

Таблица 3. Деятельность БФФПП в 2011-2013 гг.

	2011	2012	2013
Количество профинансированных проектов	43	37	41
Объем предоставленной финансовой поддержки, BYR млн	3170.3	6491.6	8726.7
<i>в сопоставимых ценах, % г/г</i>	--	62.5	15.4
из которых:			
на условиях займа	1624.0	4236.8	4568.0
<i>в сопоставимых ценах, % г/г</i>	--	114.2	-7.5
лизинга	1546.3	2254.8	4158.7
<i>в сопоставимых ценах, % г/г</i>	--	19.7	58.3
Средний размер проекта, BYR млн	64.7	175.4	212.8
<i>в сопоставимых ценах, % г/г</i>	--	122.5	4.2

Источник: Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей.

В 2012 и 2013 гг. количество проектов профинансированных через Фонд незначительно сократилось (см. табл. 3) по сравнению с 2011 г. В то же время объем финансирования, выделяемого на один проект, увеличился, и особенно в 2012 г., когда средний размер проекта вырос в текущих ценах в 2.2 раза г/г и составил USD 21 тыс. Это отчасти объяснялось эффектом базы 2011 г., когда в Беларуси был валютный кризис. В сопоставимых ценах финансовая поддержка Фонда увеличилась на 62.5% г/г в 2012 г. и на 15.4% г/г в 2013 г. В 2013 г. финансирование, выделяемое в среднем на проект, выросло на 4.2% г/г в сопоставимых ценах и составило USD 24 тыс.

В 2010-2013 гг. БФФПП предоставлял поддержку малому бизнесу посредством выделения средств на условиях займа (65.3% от объема поддержки), а также за счет лизинга (34.7% от объема поддержки), в то время как гарантии по льготным кредитам, включая микрокредиты не предоставлялись. Последнее было связано с недостаточным объемом средств, которые мог использовать Фонд для поддержки предприятий, а также тем, что согласно Указу Президента РБ от 21 мая 2009 г. № 255 "О некоторых мерах государственной поддержки малого предпринимательства" гарантии могут предоставляться только по специальным льготным кредитам, выдаваемым для реализации целевых программ, проектов и мероприятий.

Министерством экономики подготовлен проект Указа Президента "О внесении дополнений и изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 21 мая 2009 г. № 255", который в настоящее время проходит процедуру согласования. Данный проект предусматривает возможность выдачи Фондом гарантий по всем видам банковских кредитов. Он также предлагается перераспределить Фонду часть средств, которые выделяются местным бюджетам на поддержку малого бизнеса.

2.4. Оценка деятельности БФФПП

Проведенный выше анализ выявил наличие ряда проблем, связанных с предоставлением Фондом финансовой поддержки субъектам малого бизнеса. Об этом также свидетельствуют ключевые оценочные критерии, связанные эффективностью данной поддержки, а именно объем финансирования и полученные результаты. Сопоставляя их можно сделать следующие выводы:

- Во-первых, количество поддержанных проектов в среднем за год относительно невелико и не увеличивается. Размер финансовой поддержки выделяемой в среднем на один проект также невелик.
- Во-вторых, результаты, полученные вследствие предоставления финансирования также нельзя назвать впечатляющими. Количество созданных рабочих мест в ре-

зультате выделения средств через Фонд очень мало, особенно по сравнению с трудовыми ресурсами в Беларуси.

- В третьих, влияние деятельности Фонда на белорусскую экономику также незначительно. Существует опасность, что это может негативно отразиться на общественном мнении относительно политики в области поддержки МСП.

На основании всего вышесказанного можно сделать вывод, что существует настоятельная необходимость перестройки деятельности организации по поддержке малого и среднего предпринимательства.

3. Рекомендации по созданию новой организации поддержки малого и среднего бизнеса

3.1. Стратегические рекомендации

Организация, которая должна отвечать за поддержку МСП в Беларуси и содействовать развитию данного сектора, должна иметь компетенции и возможность определять стратегическое направление данной поддержки. Бюджет и мероприятия, реализуемые данной организацией, следует нацелить на то, чтобы они оказывали влияние на развитие сектора МСП. Для этого организация должна служить своего рода проводником между государственной политикой и потребностями малого и среднего бизнеса. Если быть более точным, то стратегический фокус должен отличаться от обязанностей, предусмотренных законом. В соответствии с законотворческой практикой, закон должен определять широкий набор полномочий для такого рода организаций, делая ее, таким образом, достаточно гибкой. Однако эти предусмотренные законом полномочия не могут быть реализованы все и сразу, поскольку они рассчитаны на долгосрочную перспективу. В краткосрочном и среднесрочном периодах в деятельности организации необходимо выделить приоритеты. Одним из них должен быть ожидаемый результат по отношению к потраченным средствам. Следовательно, организация должна сосредоточить усилия на тех направлениях деятельности, которые наиболее эффективно влияют на развитие малых и средних предприятий.

Какой среднесрочный *стратегический фокус* может быть рекомендован с учетом текущей ситуации в Беларуси? Существует несколько возможностей:

- Упор на развитие определенных видов деятельности (отраслей) целесообразно сделать в том случае, если они имеют сравнительные преимущества в международном масштабе. Увеличение потенциала МСП в данных отраслях будет способствовать повышению конкурентоспособности Беларуси.
- Упор на развитие отдельных регионов целесообразно сделать в том случае, если необходимо сократить имеющийся диспаритет. В этом случае необходимо определить, как именно МСП могут помочь усилить потенциал экономического роста регионов.
- Комбинация регионального и отраслевого фокусов представляет собой политику региональных экономических кластеров. Ее целесообразно использовать, когда поддерживаемые регионы имеют инфраструктурные возможности для привлечения и удержания трудовых ресурсов, прямых иностранных инвестиций, исследовательских организаций и деловых услуг.

В любом случае следует сосредоточиться на одной из вышеприведенных стратегий. Международный опыт показывает, что попытки использовать широкий подход к поддержке МСП, как правило, проваливаются.

После того, как будет выбран стратегический фокус необходимо определить *целевые группы* и их потребности. Сектор МСП не является однородным, потребности и проблемы действующих в нем предприятий существенно отличаются, причем, как показывает международный опыт и исследования, даже в рамках определенных отраслей и регионов. Не существует мер в области политики, направленной на поддержку МСП, которые были бы всегда и везде одинаково хороши для данного сектора. Финансовая поддержка зачастую оказывается менее нужной, чем может показаться неспециалисту. Если программы поддержки МСП не имеют правильного целевого фокуса, они, как правило, оказываются плохо востребованными. Для того, чтобы не допустить подобной ситуации важно анализировать и изучать *потребности МСП*. После этого необходимо сосредоточить усилия на неко-

торых из данных потребностей. В этом случае важным становится проблема посредничества между сектором МСП и экономическими задачами. Не все проблемы и нужды МСП являются значимыми с точки зрения экономической политики. Поэтому важной задачей является определение тех из них, которые оказывают положительное влияние на экономику в целом и на общество.

Еще более сложным является тот факт, что проблемы и потребности сектора МСП меняются с течением времени. Вследствие этого невозможно определить стратегию поддержки малых и средних предприятий на долгосрочный период. Таким образом, важно наладить процесс последовательного мониторинга и адаптации стратегического фокуса.

Определив стратегический фокус, целевые группы и потребности необходимо также скоординировать их с другими мерами экономической политики:

- Во-первых, любая новая программа поддержки МСП должна приносить дополнительную пользу по сравнению с уже имеющимися экономическими программами. Это позволяет не осуществлять двойную поддержку. Следовательно необходимо четко определить отличие новой программы от уже существующих программ поддержки и возможное взаимодействие с ними.
 - *Например: Существующая программа – Парк высоких технологий – также направлена на поддержку МСП (хотя и не только их). Соответственно необходимо рассмотреть как поддержать МСП не конкурируя с программой поддержки Парка высоких технологий. Методами взаимодействия с уже существующими программами являются: таргетирование различных стадий развития (например, до того, как предприятие станет резидентом Парка), таргетирование качества (например, для тех МСП, которые не смогли соответствовать критериям, предъявляемым Парком высоких технологий), таргетирование потребности в комплементарности (например, для резидентов Парка высоких технологий, которые хотят открыть дочерние структуры за пределами Парка) и т.д.*

Особенно важно провести различие между национальными и региональными программами поддержки малых и средних предприятий. Поэтому мы рекомендуем четко разграничить задачи в рамках отдельных программ и институтов.

- *Например: в Германии такое разделение выглядит следующим образом: региональные органы власти отвечают за поддержку зарождающегося предпринимательства, т.е. всю подготовку, связанную с организацией бизнеса, до того, как он "встанет на ноги". В задачи Федерального правительства входит поддержка стартапов после того, как они уже созданы.*
- Во-вторых, стратегия поддержки МСП должна быть синхронизирована с регуляторной реформой.
 - *Например: если необходимо повысить международную конкурентоспособность малых и средних предприятий, следует уменьшить регуляторное бремя, связанное с экспортом, а также связать это с мероприятиями по содействию экспорту.*

На основе имеющегося международного опыта и проведенных исследований можно выделить следующие факторы, связанные со стратегией в области организации поддержки:

- Организация по поддержке МСП должна быть достаточно гибкой для того, чтобы быстро реагировать на меняющиеся условия. Это означает, что она должна осуществлять мониторинг собственной деятельности и быть в состоянии менять стратегию вследствие проблем, связанных с функционированием, или изменяющихся потребностей малых и средних предприятий.
- Организация по поддержке МСП должна иметь эффективно действующую администрацию, поскольку необходимо минимизировать нагрузку на данный сектор. Высокие административные расходы, связанные со сложной процедурой подготовки документов для подачи заявки на получение поддержки являются препятствием для доступа к ней.

Определяя организационную стратегию необходимо подумать о роли иностранных донорских организаций. Международные доноры, как правило, предпочитают организации по поддержке МСП, для которых характерно:

- Прозрачность и надежность деятельности, что важно для управления.
- Гарантия равного доступа всех МСП к любым мерам поддержки. Внутри целевой группы малых и средних предприятий не должно существовать никаких привилегий никому. Целевая группа определяется исходя из экономических соображений и критерий данного отбора должен быть понятным и транспарентным.
- Создание долгосрочного потенциала для сектора МСП. Таким образом, она не должна быть ориентирована на решение краткосрочных задач, а служить промежуточным звеном между долгосрочными целями экономической политики и потребностями малого и среднего бизнеса.

Вышеназванные три критерия следует принять во внимание, если новая организация по поддержке МСП будет стремиться привлечь средства международных доноров.

3.2. Рекомендации по структуре и управлению

Мы рекомендуем создание трехуровневой организационной структуры, что позволит учесть многие из рекомендаций, описанных в параграфе 3.1. Немецкая федеральная организация по поддержке МСП имеет похожую структуру (см. Вставку 1) и многолетний успешный опыт работы.

На первом уровне, конечно же, находится Министерство экономики, которое определяет цели долгосрочной политики для МСП и ее ожидаемое влияние как для данного сектора, так и для экономики в целом. На этом уровне также определяется бюджет.

На втором уровне находится организация, которая действует от имени министерства, но имеет большие оперативные полномочия. В ее задачи входит не только реализация мер поддержки, но и администрирование данной поддержки. В функции организации второго уровня входит:

- Перевод целей долгосрочной политики в показатели, которыми она может быть измерена.
- Определение стратегического фокуса, целевых групп, и целевых потребностей.
- Определение на основе стратегии краткосрочных и среднесрочных целей и показателей.
- Проведение тендера для третьего уровня (исполнительный уровень).
- Администрирование контрактов с организациями третьего уровня.
- Мониторинг и стратегический контроль над соотношением объема поддержки и полученных результатов у организаций третьего уровня, с которыми заключены контракты.
- Подготовка отчетов для правительства.
- Посредническая функция между правительством и МСП.
- Привлечение средств от других организаций, таких, например, как международные доноры.

Организация третьего уровня не разрабатывает никаких специальных программ или мер поддержки МСП. Ее деятельность сконцентрирована исключительно на стратегии (стратегическом фокусе) и контроле.

На третьем уровне находятся организации, которые отвечают за разработку и реализацию мер по поддержке малого и среднего бизнеса. Программы поддержки, как правило, включают в себя несколько модулей. Мы рекомендуем, как минимум, три различных типа организаций для каждого из трех модулей:

1. Мониторинг сектора МСП. Организация должна:

- Осуществлять мониторинг и анализировать экономическую ситуацию в секторе МСП.
- Осуществлять мониторинг и анализировать потребности и проблемы малых и средних предприятий и то, какие наблюдаются изменения.

- Осуществлять мониторинг и анализировать влияние политики в области МСП на развитие данного сектора.
 - Давать рекомендации, которые могут быть использованы при разработке стратегии развития сектора МСП.
2. Программы поддержки МСП. Организация должна:
- Разрабатывать специальные программы поддержки в соответствии с принятой стратегией поддержки МСП.
 - Управлять программами поддержки и реализовывать их.
 - Заключать контракты с частными партнерами, такими как консультанты, тренеры и т.д.
3. Оценка. Организация должна:
- Оценивать программы поддержки (см. No. 2)
 - Оценивать то, как проводится мониторинг сектора МСП (см. No. 1)

Таким образом, новая организация по поддержке МСП будет состоять как минимум из четырех различных организаций, находящихся ниже министерства. Одна из них относится ко второму уровню, и три к третьему, из которых, первая осуществляет мониторинг, вторая занимается разработкой и реализацией программ поддержки, третья оценивает качество мониторинга и эффективность программ поддержки. Все три организации третьего уровня должны быть выбраны на основе открытого тендера. Причем тендеры должны проводиться с определенной периодичностью. Таким образом, организация, выигравшая тендер, должна через определенное время участвовать в нем снова. На рис. 1 представлена структура такой организации.

Рис. 1. Организационная структура поддержки МСП



Примечание: уровни сверху вниз – делегирование задач и обязанностей. Уровни снизу вверх – предоставление отчетов.

Такая структура имеет ряд преимуществ:

1. Существует четкое разделение обязанностей между реализацией программ, их оценкой и мониторингом их воздействия на МСП. Это способствует повышению эффективности, поскольку все организации специализируются на конкретных функциях. В то же время они предоставляют информацию для тех, кто занимается разработкой политики, повышая, таким образом, эффективность процесса принятия решений.

2. Административные издержки на уровне министерства сокращаются до минимума, и оно имеет возможность сосредоточить усилия на выработке политики. Вся непосредственная деятельность по оказанию поддержки МСП сосредоточена на более низких уровнях.
3. Организация второго уровня нарабатывает компетенции в управлении процессом реализации государственной политики и, следовательно, сможет в дальнейшем выступать также в качестве агентства при другом министерстве.
4. Поддержка МСП может быстро учитывать меняющиеся потребности данного сектора и извлекать уроки из оценки уже реализованных программ.
5. Неэффективные партнеры третьего уровня могут быть заменены без изменения всей системы поддержки. В дальнейшем можно будет, при необходимости, нанимать через тендер больше организаций.
6. Такая структура является благоприятной для осуществления инноваций в области поддержки МСП. Поскольку организации третьего уровня нанимаются через тендер, они будут конкурировать друг с другом, предлагая инновационные программы поддержки. Организация второго уровня сможет выбирать партнеров третьего уровня, которые покажут, что они могут реализовывать современные или даже передовые программы поддержки МСП.
7. Это поможет привлечь иностранных доноров, поскольку, с одной стороны, такая система очень транспарентна. С другой стороны, она предоставляет донорам возможность предоставлять средства как для второго уровня, так и для любого модуля на третьем уровне. Это позволяет иностранным донорам быть более гибкими, что для них также очень важно с точки зрения подотчетности перед своими стейкхолдерами.

В конечном счете, такая организационная структура является более предпочтительной по сравнению с той, которая отвечает за все сразу, поскольку она позволяет делегировать полномочия тем, кто обладает ноу-хау, опытом и возможностями. Если одна организация желает выполнять все функции, ей необходимо иметь компетенции во всех областях, что просто невозможно, поскольку описанные выше задачи требуют очень различных навыков. Гораздо более эффективно кооперироваться с партнерами, имеющими необходимый опыт. Например, мониторинг сектора МСП может осуществлять экономическими исследовательскими институтами, предоставление кредитов и гарантий по кредитам – организациями, которые умеют это делать и имеют опыт и являются результативными в этом виде деятельности.

Вставка 1. Организационная структура поддержки МСП Федерального правительства Германии

Организационная структура поддержки малых и средних предприятий Федерального правительства Германии является трехуровневой.

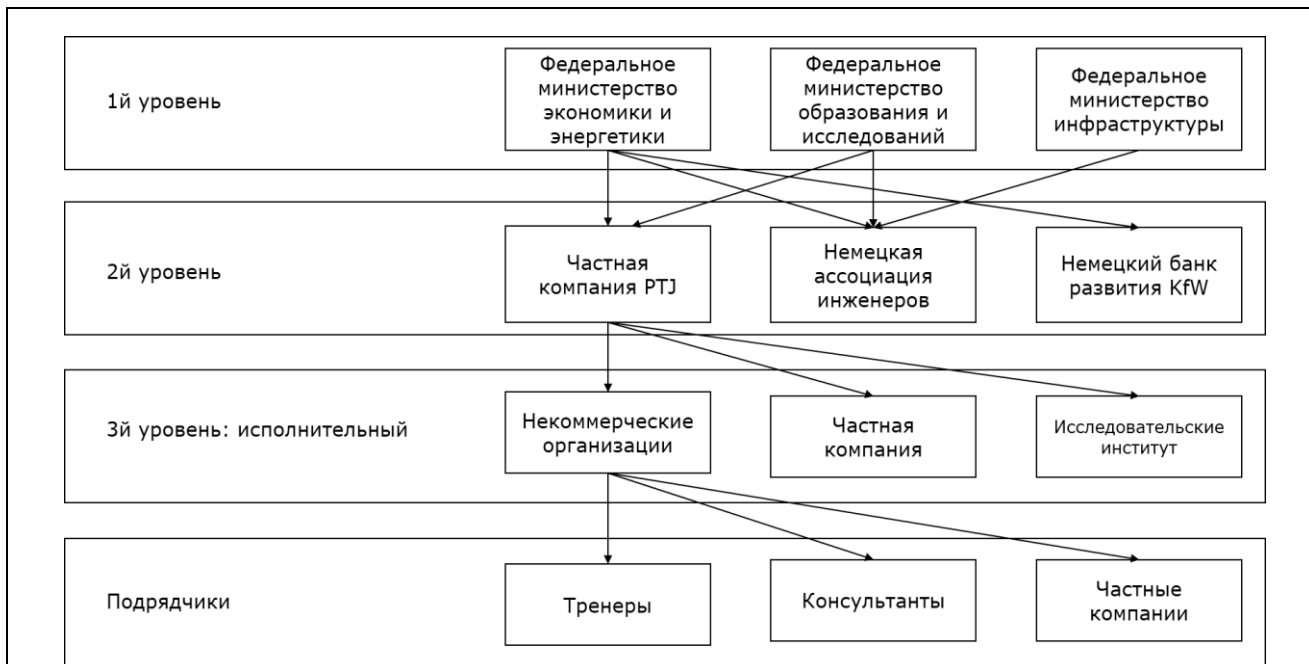
Как можно увидеть на рисунке ниже, первый уровень - это само правительство, второй – агентства, которые работают от имени правительства, но не являются государственными. Среди этих агентств находится частная компания, немецкая ассоциация инженеров и ряд других неправительственных организаций. Агентства выбираются через процедуру тендеров, которые регулярно объявляет правительство. В них могут участвовать как государственные организации и агентства, так и частные компании, некоммерческие организации и государственные предприятия. Иными словами для всех созданы равные условия.

Агентства второго уровня администрируют и контролируют реализацию программ поддержки. Помимо этого они объявляют тендер для организаций третьего уровня, отбирают и контролируют их, а также администрируют бюджеты и готовят отчеты для правительства.

Организации третьего уровня реализуют программы поддержки. В функции данных организаций входит заключение контрактов с частными партнерами, такими как банки, консультанты, бизнес тренеры.

Такая система имеет ряд преимуществ:

1) Агентства второго уровня не связаны ни с каким конкретным министерством. На практике в поддержку МСП вовлечен ряд федеральных министерств. Самый большой объем финансирования в правительстве на эти цели имеют Федеральное министерство экономики и энергетики и Федеральное министерство образования и исследований. Оба этих министерства взаимодействуют с агентствами второго уровня.



2) Такая структура позволяет развивать конкретные компетенции. Если агентства второго уровня постоянно развивают навыки в администрировании и стратегическом контроле, они повышают эффективность своей деятельности и у них увеличиваются шансы на победу в тендере. Рост эффективности ведет к сокращению административных издержек, что оказывает позитивное влияние на государственный бюджет.

3) Компетенции агентств второго уровня не зависят от содержания мер по поддержке МСП. Следовательно такая структура является достаточно гибкой. Меры могут изменяться достаточно быстро, вызывая смену организаций третьего уровня, не требуя, однако замены агентств второго уровня. Например: Немецкий банк развития KfW действует как агентство второго уровня для ряда программ поддержки. Одна из них - финансируемая из государственного бюджета программа бизнес-коучинга для стартапов. У банка нет компетенций в области коучинга. Однако в этом нет противоречия, поскольку KfW им и не занимается. Он только администрирует программы, т.е. объявляет тендер для организаций третьего уровня, контролирует программу и готовит отчеты для правительства.

4) Структура является стабильной и в то же время гибкой. Агентства второго уровня стабилизируют систему, в то время как организации третьего уровня могут быть легко заменены, что позволяет чутко реагировать на изменяющиеся потребности сектора МСП.

4. Выводы

Предложенные в данной аналитической записке рекомендации направлены на поддержку процесса реформирования существующей системы поддержки МСП, с целью повышения ее эффективности и улучшению доступа к ней предприятий данного сектора.

Стратегические рекомендации

На стратегическом уровне наиболее важным является выбор стратегического фокуса, целевой группы и целевых потребностей, а также взаимосвязь с другими государственными программами. В то же время организация, оказывающая поддержку МСП, должна быть гибкой, т.е. осуществлять постоянный мониторинг ситуации, и иметь эффективную систему управления.

Рекомендации по структуре и управлению

Нам представляется, что структура организации по поддержке предпринимательства должна быть трехуровневой. На первом уровне должно находиться Министерство экономики, задачей которого является определение долгосрочных целей и ожидаемого влияния экономической политики в области МСП на данный сектор и экономику в целом. Следующий уровень – это администрация, которая действует от имени Министерства, но с большой степенью оперативной свободы. В ее задачи входит не исполнение мероприятий по поддержке МСП, а управление данной поддержкой. На третьем уровне должны находиться организации, фактически отвечающие за реализацию мероприятий по поддержке МСП.

Если такая структура будет создана, она может стать платформой для сотрудничества с иностранными донорами, например, международными финансовыми организациями. Финансовая поддержка сектора МСП является одним из ключевых компонентов помощи, предоставляемой международным донорским сообществом (например, МФК) странам с переходной экономикой. Финансовая и техническая помощь оказывается через вовлечение банковского сектора, который, как правило, выигрывает от этого. Очень интересным примером институционального образования является "Немецко-украинский фонд" поддержки МСП, который имеет 15-летнюю историю (см вставку 2).

Вставка 2. "Немецко-украинский фонд" поддержки малых и средних предприятий

Немецко-украинский фонд был основан в 1999 г. Национальным банком Украины, Министерством финансов и банком KfW на паритетной основе. Это револьверный фонд, капитал которого составляет EUR 16.4 млн. Он предоставляет финансовые средства МСП через банки партнеры (в настоящее время 6 банков) на рыночных условиях. Кредиты выдаются на сумму до EUR 250 тыс. как в Euro, так и в гривне (на 3 года для финансирования оборотного капитала и на 5 лет – для инвестиционных проектов).

Основной целью Фонда, который выступает как организация второго уровня, является поддержка развития конкурентоспособного сектора МСП в Украине, а также решение социальных задач и проблем в области занятости. В то же время Фонд поддерживает развитие банковского сектора через финансовое и техническое сотрудничество.

У Фонда имеется несколько различных программ займов: микрокредитование, программы кредитования для сельской местности, программы кредитования приоритетных направлений. Например, в рамках программы микрокредитования было выдано 161 тыс. кредитов на общую сумму EUR 696 млн (средний размер кредита EUR 25000).