

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

ПОДДЕРЖКА МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

А.Р. Валеев

Счетная палата Республики Татарстан
ул. Пушкина, 68, Казань, Республика Татарстан, 420015

В статье рассматривается методика проведенного Счетной палатой Республики Татарстан аудита эффективности использования государственных средств, выделяемых на поддержку малого и среднего предпринимательства, стимулирование инвестиционной активности и развитие инновационной деятельности: основные этапы проведения аудита, выбор объектов аудита эффективности, создание экспертного совета, выявление и оценка рисков, критерии оценки эффективности, подготовка отчета о результатах аудита.

Ключевые слова: аудит эффективности использования государственных средств, оценка рисков, критерии оценки эффективности, предпринимательство, инновационная деятельность.

Вопросам развития малого и среднего бизнеса особое внимание уделено в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ [2]. Действует специальный Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [3], в соответствии с которым комплекс нормативных правовых актов принят на уровне субъектов и муниципальных образований Российской Федерации. Важность поддержки малого и среднего предпринимательства, развития инновационной деятельности отмечена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [1]. Для поддержки данных направлений деятельности из федерального бюджета и бюджетов

субъектов Российской Федерации ежегодно выделяются значительные объемы средств.

В этой связи Счетной палатой Республики Татарстан был проведен аудит эффективности использования государственных средств, направленных на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, стимулирование инвестиционной активности и развитие инновационной деятельности (далее – аудит эффективности).

Учитывая масштабность и сложность предмета контрольного мероприятия, в состав рабочей группы по проведению аудита эффективности были включены опытные творческие сотрудники, обладающие хорошими аналитическими способностями. Мы исходили из того, что аудит эффективности – это своего рода научно-исследовательское контрольное мероприятие.

На начальном этапе в целях экспертно-консультационного и научно-методического обеспечения проведения аудита эффективности, обоснования выводов и рекомендаций распоряжением председателя Счетной палаты Республики Татарстан был образован Экспертный совет. В состав Экспертного совета вошли представители Министерства экономики Республики Татарстан, Государственного совета, Счетной палаты, Общественной палаты, Торгово-промышленной палаты, Ассоциации предприятий малого и среднего бизнеса, Татарстанского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Татарстанского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Комитета по развитию малого и среднего предпринимательства, Инвестиционно-венчурного фонда, Поволжского федерального университета и Академии наук.

Проведение аудита эффективности включало три основных этапа:

1) Подготовительный этап, когда осуществлялось предварительное изучение предмета контрольного мероприятия, по результатам которого были подготовлены методические рекомендации по проведению данного аудита эффективности.

2) Основной этап, включающий процесс сбора, проверки и анализа необходимых данных на объектах аудита, а также получения информации из других источников. По итогам данного этапа были подписаны акты проверок.

3) Завершающий этап, заключающийся в формировании заключений, выводов и рекомендаций, по завершении которого был подготовлен и рассмотрен в установленном порядке отчет о результатах аудита эффективности.

В отличие от традиционного контрольного мероприятия значительную часть времени проведения аудита эффективности (порядка 25%) занял подготовительный этап. Это чрезвычайно важный этап работы, от которого зависит качество и востребованность результатов аудита эффективности. Если не составить эффективный план аудита, то можно, с одной стороны, упустить из виду важные аспекты оценки эффективности использования государственных средств, а с другой – потратить время на второстепенные во-

просы, в результате чего могут получиться однобокие выводы и неадекватные рекомендации.

В ходе предварительного изучения предмета аудита необходимо было понять специфику мер государственной поддержки, отраслевые проблемы, а также то, в какой мере проводимый аудит эффективности может помочь их решить.

В первую очередь изучались отчеты о результатах деятельности объектов аудита эффективности за анализируемый период.

По результатам предварительного изучения было отмечено, что в Республике Татарстан сформированы основные элементы системы государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, стимулирования инвестиционной активности и развития инновационной деятельности.

Приняты Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005–2010 годы, Программа поддержки малого предпринимательства на 2005–2010 годы, Закон «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан», Инновационный меморандум на 2008–2010 годы, Стратегия развития научной и инновационной деятельности на период до 2015 года и иные нормативные документы.

В республике создана Особая экономическая зона «Алабуга». С 2004 года действуют Инвестиционно-венчурный фонд, Стабилизационный залогово-страховой фонд. Создан Фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере. Реализуются программы поддержки субъектов предпринимательства путем инвестирования в средства производства на основе лизинга. При поддержке государства созданы Инновационно-производственный технопарк «Идея», Технополис «Химград», Камский индустриальный парк «Мастер», IT-парк, сеть бизнес-инкубаторов.

Далее были детально изучены более 100 нормативных правовых и локальных правовых актов, затрагивающих вопросы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, стимулирования инвестиционной активности и развития инновационной деятельности: 12 федеральных и региональных законов, 2 указа президента Республики Татарстан, 49 постановлений и распоряжений Кабинета министров, более 40 локальных правовых актов объектов аудита эффективности (приказы, положения, порядки и т.д.). Особое внимание было уделено изучению целевых программ, стратегий, концепций, то есть документов, в которых обозначены цели и задачи государственной политики в рассматриваемой сфере.

Кроме того, в целях изучения передового опыта государственной поддержки отдельным предметом исследования явились нормативные правовые акты других субъектов Российской Федерации (изучалась общероссийская база данных Справочно-информационной системы «Гарант»).

На подготовительном этапе особое внимание было уделено выявлению и анализу возможных рисков, представляющих собой вероятность негатив-

ного влияния на деятельность объекта аудита какого-либо действия, фактора или события, которые могут привести к неэффективному использованию государственных средств. Результаты анализа рисков использовались для определения целей и вопросов аудита эффективности.

В целях оценки рисков были получены ответы на следующие основные вопросы:

- Какие требования законодательства могут не исполняться либо исполняться ненадлежащим образом?
- Какие механизмы контроля могут не сработать?
- Какие существуют угрозы мошеннических действий?
- Какова вероятность нарушений и недостатков в деятельности объектов аудита?
- Какие возможности могут быть упущены объектами аудита, что негативно скажется на эффективности бюджетных расходов?
- Существует ли четкое обоснование принимаемых решений, сравнение альтернативных вариантов решения поставленной задачи?
- Можно ли контролировать риск или свести его к минимуму?
- Какие меры приняты объектами аудита для снижения рисков?

В ходе аудита эффективности целенаправленно не рассматривались риски, вероятность наступления которых была оценена как низкая, либо было установлено, что их последствия не оказывают существенного влияния на эффективность использования государственных средств. При этом перечень основных рисков, определенных по результатам предварительного изучения, безусловно, не являлся исчерпывающим и был несколько расширен в ходе проведения основного этапа аудита эффективности. Пример оценки влияния рисков представлен в Таблице 1.

Особое внимание в ходе выявления и анализа рисков было уделено уязвимым местам в нормативной правовой базе, то есть положениям, которые могли реализовываться на практике не в полной мере. Вопросы проверки исполнения этих положений были включены в программу проведения аудита эффективности.

Таким образом, на подготовительном этапе мы выявили основные проблемы в деятельности объектов аудита и имели общую картину их последствий. Это позволило сконцентрировать работу на наиболее важных направлениях и вопросах аудита эффективности.

По результатам предварительного изучения данного вопроса Счетной палатой Республики Татарстан были подготовлены методические рекомендации по проведению аудита эффективности использования государственных средств, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства, стимулирование инвестиционной активности и развитие инновационной деятельности, которые были одобрены Экспертным советом по аудиту эффективности. Критерии оценки эффективности были предварительно согласованы с руководством объектов аудита эффективности.

Таблица 1

Пример оценки влияния рисков в ходе аудита эффективности

Риски	Вероятность наступления риска	Влияние риска
Недостижение плановых результатов, определенных целевыми программами	Средняя	Сильное
Невыполнение показателей бизнес-планов инвестиционных проектов	Высокая	Сильное
Неэффективное использование объектов инфраструктуры государственной поддержки	Средняя	Сильное
Несвоевременный возврат средств, предоставленных на возвратной основе	Высокая	Среднее
Несвоевременная уплата лизинговых платежей	Высокая	Среднее
Наличие просроченной дебиторской задолженности	Высокая	Среднее
Неэффективное использование оборудования, приобретенного за счет средств государственной поддержки	Средняя	Сильное
Наличие факторов, препятствующих обеспечению добросовестной конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок	Средняя	Сильное
Наличие административных и иных барьеров для развития среднего и малого предпринимательства	Средняя	Сильное
Недостаточность нормативного правового обеспечения реализации мер государственной поддержки	Средняя	Среднее
Несоответствие условий предоставления оборудования в лизинг фактическим потребностям получателей	Средняя	Среднее
Невыполнение плановых показателей финансирования мероприятий государственной поддержки	Средняя	Сильное
Отсутствие четкого механизма распределения средств государственной поддержки по муниципальным образованиям	Средняя	Среднее
Упущения в системе внутреннего контроля за выделением и использованием государственных средств	Средняя	Среднее
Недостаточное внимание к мнению получателей при формировании планов мероприятий государственной поддержки	Средняя	Среднее
Недостаточная информационная и консультационная поддержка предпринимателей	Средняя	Среднее
Неполное (несвоевременное) освоение бюджетных средств	Средняя	Среднее

Для оценки эффективности использования государственных средств, выделенных на поддержку малого и среднего бизнеса и предпринимательства, стимулирование инвестиционной активности и развитие инновационной деятельности, были выбраны 8 целей:

1) Определить, достигнуты ли основные прогнозные показатели развития экономики Республики Татарстан.

2) Установить степень достижения основных прогнозных показателей развития среднего и малого предпринимательства.

3) Оценить уровень развития инновационного потенциала и инновационной деятельности.

4) Определить результативность деятельности объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства (технополисов, технопарков, промышленных парков, бизнес-инкубаторов).

5) Определить результативность мер прямой финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и соответствие порядка их предоставления и использования установленным требованиям.

6) Установить степень надежности систем внутреннего контроля за использованием государственных средств и исполнением программных мероприятий.

7) Определить, созданы ли необходимые условия для развития малого и среднего бизнеса.

8) Определить, оказывают ли меры государственной поддержки влияние на макроэкономические показатели развития субъектов среднего и малого предпринимательства.

По каждой цели были выбраны критерии оценки эффективности, представляющие собой качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и деятельности объектов аудита, которые показывали, какими должны быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств в проверяемых сферах бюджетных расходов.

В качестве основных источников выбора критериев выступили Программа социально-экономического развития Республики Татарстан, Программа поддержки малого предпринимательства, Республиканская программа развития инновационной деятельности, Инновационный меморандум Республики Татарстан, Стратегия развития научной и инновационной деятельности на период до 2015 года, постановления Кабинета министров Республики Татарстан об утверждении Государственного заказа на управление министерствам, ведомствам Республики Татарстан по индикаторам оценки качества жизни населения и иные нормативные правовые акты.

Для удобства работы использовалась специальная таблица, разработанная с учетом опыта Национального управления аудита Великобритании. Критерии оценки эффективности были сгруппированы по целям, и по каждому из них были указаны источники выбора критерия, аудиторских доказательств, методы сбора и анализа необходимой информации.

Примеры применения отдельных критериев оценки эффективности по соответствующим целям аудита эффективности представлены в Таблице 2.

Сформированная таким образом таблица представляла собой общий план действий по проведению аудита эффективности, в последующем детализированный на конкретные вопросы, которые были распределены между членами рабочей группы таким образом, чтобы каждый ее участник персонально отвечал за свой блок вопросов.

После утверждения программы аудита эффективности приступили к основному этапу – сбору, проверке и анализу фактических данных на объектах аудита эффективности и получению информации из других источников, – продолжительность которого составила порядка 45% общего времени проведения аудита эффективности.

Были направлены запросы и получена информация в соответствии с поставленными вопросами от Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства промышленности и торговли, Министерства земельных и имущественных отношений, Министерства образования и науки, Академии наук, Управления Федеральной налоговой службы, Управления Федеральной антимонопольной службы, Общества изобретателей и рационализаторов, Торгово-промышленной палаты, ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», ГУП «Татарстанский центр научно-технической информации». Особое внимание было уделено изучению материалов исследования инновационного потенциала республики, проведенного экспертами Всемирного банка.

Таблица 2

**Пример систематизации критериев оценки эффективности
в ходе проведения аудита эффективности**

Критерии оценки эффективности	Источники выбора критериев оценки	Источники аудиторских доказательств	Методы сбора и анализа данных
Цель 1. Определить, достигнуты ли основные прогнозные показатели развития экономики Республики Татарстан			
Валовой региональный продукт к 2010 году составит 780 млрд рублей	Программа социально-экономического развития, Государственный заказ на управление	Статистическая отчетность	Анализ динамики показателей с использованием графических методов
Цель 2. Установить степень достижения основных прогнозных показателей развития среднего и малого предпринимательства в Республике Татарстан			
Обеспечено увеличение доли субъектов малого предпринимательства в валовом региональном продукте до 30%.	Программа социально-экономического развития, Программа поддержки предпринимательства, Государственный заказ на управление	Статистическая отчетность	Анализ динамики показателей с использованием графических методов
Цель 3. Оценить уровень развития инновационного потенциала и инновационной деятельности в Республике Татарстан			
Обеспечен ежегодный прирост доли инновационной продукции в составе ВРП – не менее 2%	Программа социально-экономического развития	Статистическая отчетность (данные Министерства экономики РТ)	Анализ динамики показателей с использованием графических методов

Аудит эффективности осуществлялся посредством проверки и анализа организации, результатов и отдельных аспектов использования государственных средств. Были проверены и проанализированы практически все аспекты управленческой деятельности уполномоченных органов и организаций, в частности: процедуры прогнозирования и планирования деятельности, управления финансовыми средствами; система материально-технического снабжения и распределения ресурсов по направлениям; распределение обязанностей и ответственности, организация мониторинга; механизмы межведомственной координации и обмена информацией, внутреннего документооборота, подбора кадров и повышения их квалификации.

В ходе проведения аудита эффективности осуществлялся также анализ нормативных правовых актов с целью выявления в них коррупциогенных факторов на основе методики, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Важным источником информации было проведение социологических исследований в форме собеседования с руководством и специалистами объектов аудита эффективности по вопросам реализации целевых программ. Кроме того, при поддержке Ассоциации предприятий малого и среднего бизнеса было проведено анкетирование предпринимателей для выяснения их мнения по основным проблемам, с которыми они сталкиваются в своей деятельности, а также степени их решения этих проблем государственными органами.

На заключительном этапе на основе полученных доказательств были подготовлены заключения, выводы и рекомендации, оформленные затем в отчете о результатах аудита эффективности, на подготовку которых было затрачено порядка 30% общего времени контрольного мероприятия. Названия разделов отчета были сформулированы исходя из целей аудита эффективности.

В ходе подготовки результатов аудита проводился тщательный анализ причин обнаруженных нарушений и недостатков, который позволил выявить резервы повышения эффективности использования государственных средств и совершенствования деятельности объектов аудита.

Отчет о результатах аудита эффективности перед рассмотрением на коллегии Счетной палаты был предварительно рассмотрен и одобрен Экспертным советом.

По результатам проведенного аудита эффективности Счетной палатой Республики Татарстан подготовлено более 50 рекомендаций, направленных на повышение эффективности использования государственных средств, выделяемых на поддержку среднего и малого предпринимательства, стимулирование инвестиционной активности и развитие инновационной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.
- [2] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12.12.2012.
- [3] Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

REFERENCES

- [1] Konceptsiya dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda, utverzhdennaja rasporjazheniem Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r.
- [2] Poslanie Prezidenta RF V.V. Putina Federal'nomu Sobraniju RF ot 12.12.2012.
- [3] Federal'nyj zakon ot 24.07.2007 № 209-FZ «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii».

EFFICIENT USE OF PUBLIC FUNDS IN SUPPORTING SMALL-SCALE AND MEDIUM BUSINESSES

Azat R. Valeev

Accounts Chamber of Tatarstan Republic
Pushkina st., 68, Kazan, Tatarstan republic, 420015

The article deals with the methodological approaches used by Accounts Chamber of the Republic of Tatarstan while auditing the efficiency of the budget expenses on entrepreneurship, stimulating investment and innovation activity: the basic stages of audit, determination of the objects of audit, establishing an expert panel, risk assessment, criteria of effectiveness, creating the audit report.

Key words: performance audit, risk assessment, criteria of efficiency, entrepreneurship, innovation activity.