

Аудит эффективности поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае

Проверка проведена на основании годового плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 и 2015 год

1. Исходные данные об контрольном мероприятии.

1.1. Наименование контрольного мероприятия: «Аудит эффективности поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае».

1.2. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.2.1 планов работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 и 2015 годы.

1.3. Объекты контрольного мероприятия: министерство экономического развития и инвестиционной политики края (далее – Минэкономики), ОАО «Красноярское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса» (далее – ОАО «КРАПМСБ», Агентство, Общество), КГАУ «Красноярский региональный инновационно-технологический бизнес-инкубатор» (далее – КГАУ «КРИТБИ»), ОАО «Агентство развития инновационной деятельности Красноярского края» (далее – ОАО «АРИД»), КГАУ «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности» (далее – КГАУ «Фонд науки»).

1.4. Период проведения контрольного мероприятия: сентябрь 2014 – май 2015 года.

1.5. Исследуемый период: 2011, 2012, 2013 годы; 2014 год по отдельным мерам поддержки субъектов МСП.

2. Основные выводы по результатам контрольного мероприятия

В крае предприняты существенные усилия по поддержке МСП и развитию инновационной деятельности. Край успешно участвует в конкурсах, проводимых федеральными министерствами на предоставление средств федерального бюджета для финансирования мероприятий господдержки МСП. Вместе с тем в ходе аудита выявлены существенные резервы роста эффективности использования государственных средств в данной сфере, связанные с повышением качества государственного управления и устранением недостатков и нарушений, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

Государственная политика края в области развития малого и среднего предпринимательства является частью государственной социально-экономической политики края. При этом Стратегия социально-экономического развития Красноярского края не утверждена.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что на момент проверки не исполнялись 6 полномочий Законодательного Собрания края и 3 полномочия Правительства края, предусмотренных статьей 3 Закона «О развитии МСП в Красноярском крае».

Ежегодный доклад Правительства края о состоянии и развитии МСП в крае и мерах по его развитию, включающий в себя отчет об использовании средств краевого бюджета на государственную поддержку субъектов МСП, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития МСП, оценку эффективности применения мер по его развитию, среднесрочный прогноз развития МСП в крае, в проверяемый период не формировался и не публиковался.

Совет по развитию малого и среднего предпринимательства, Совет по научной, научно-технической и инновационной деятельности, Совет по инновационному развитию края при Губернаторе края на момент проверки не действовали.

Всего на поддержку и развитие МСП в крае, развитие инновационной деятельности в рамках долгосрочных целевых и государственной программ в период с 2011 по 2014 годы предусмотрено 5 438,9 млн. руб., в том числе: средств краевого бюджета – 3 340,3 млн. руб., средств федерального бюджета – 2 098,6 млн. руб.

Направлено средств в размере 4 100,6 млн. руб., или 75,4% к плану, из них средства краевого бюджета составили 2 395 млн. руб., или 71,7% от плана, средства федерального бюджета – 1 705,6 млн. руб., или 81,3% к плану.

В ходе аудита установлено, что почти все ключевые показатели развития МСП в крае в проверяемом периоде снизились.

Государственная поддержка не оказала существенного влияния как на развитие МСП края, так и на его отраслевую структуру.

В целом в проверяемом периоде предоставленный объем господдержки не превышал 0,3 % от оборота субъектов МСП в соответствующем году.

Несущественность объема поддержки (с учетом строительства объектов и поддержки, оказываемой краевой инфраструктурой) свидетельствует в большей степени о влиянии на динамику соответствующих показателей общей экономической ситуации в стране.

Необходимо отметить, что формирование инфраструктуры поддержки (на момент проверки в нее входили ОАО «Красноярское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса», КГАУ «Красноярский инновационно-технологический бизнес-инкубатор», КГАУ «Красноярский фонд поддержки научной и научно-технической деятельности», ОАО «Агентство развития инновационной деятельности») в крае не завершено.

В крае отсутствуют промпарки, технопарки, индустриальные парки, венчурные и инвестиционные фонды, а также особые экономические зоны (ОЭЗ).

В ходе контрольного мероприятия выявлены существенные резервы повышения эффективности государственного управления и деятельности краевых организаций инфраструктуры поддержки, связанные с устранением установленных существенных нарушений и недостатков.

Также сделан вывод о том, что в целом потенциал государственных организаций не способен оказать самостоятельного решающего влияния на развитие МСП и инновационной деятельности в крае. При этом динамика и уровень оплаты труда в краевых организациях инфраструктуры не соответствует динамике показателей развития МСП в крае.

В условиях неизбежного ужесточения предоставления государственной поддержки из федерального бюджета необходимо существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов, более активно привлекать внебюджетные источники, рассмотреть возможность передачи ряда государственных функций в части поддержки под профессиональное управление.

По результатам аудита представляется необходимым придание нового импульса и реформирование деятельности органов власти в направлении развития МСП в свете новых задач, включая формирование рынка интеллектуальной собственности, программ импортозамещения и стимулирования инновационного развития.

3. Основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе контрольного мероприятия

В ходе проведенных проверок выявлены существующие пробелы нормативно-правового регулирования, факты невыполнения установленных полномочий органами государственной власти края.

В структуре государственного управления отсутствовал единый центр управления проектами (ресурсами) в сфере поддержки. При этом выявлена ненадлежащая регламентация деятельности (в том числе внутренняя) подведомственных организаций при бесконтрольности ее осуществления со стороны Отраслевых органов.

Консультационные органы в сфере развития МСП и инноваций не действуют.

Формирование инфраструктуры поддержки не завершено. Существующие отдельные разрозненные звенья инфраструктуры фактически функционируют автономно, снижая эффективность своей деятельности. В муниципальных образованиях инфраструктура поддержки практически отсутствует.

При анализе оказываемой поддержки инновационной деятельности установлены следующие недостатки.

В крае отсутствует единый банк данных инновационных проектов, научно-технических разработок, высокотехнологичного оборудования и т.п.

Реализация Стратегии инновационного развития края на период до 2020 года «Инновационный край – 2020» существенно отстает от графика.

В крае утверждено 43 приоритетных направления государственной поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, что не может, вследствие распыления, предполагать достижение существенных результатов ни по одному из них.

Наблюдается дефицит новых проектов. Результаты научно-технической деятельности в большинстве случаев не доходят до стадии коммерческого применения.

Критерии эффективности поддержки МСП не достигнуты.

При отсутствии существенного влияния оказываемой поддержки на развитие предпринимательства также не достигнут в полной мере ни один из базовых критериев (категорий) аудита эффективности (продуктивность, экономичность, эффективность, результативность).

Недостаточная эффективность поддержки была обусловлена следующими факторами.

Приоритетные направления поддержки МСП не утверждены.

Имущественные формы поддержки, введение налоговых льгот и иных преференций не получили надлежащего развития.

В проверяемом периоде освоение средств поддержки являлось основным приоритетом, как на краевом уровне, так и для органов МСУ, безотносительно к результатам оказания поддержки в виде социальной и бюджетной эффективности.

Большинство проектов поддержки предпринимательства ориентированы на поддержку вновь созданных субъектов.

Централизованный системный анализ фактической бюджетной эффективности использования государственных средств, выделенных на поддержку субъектов МСП, развитие инновационной деятельности, как и комплексная оценка мер регулирующего воздействия в виде оказываемой поддержки с целью развития МСП, не осуществляется.

В ходе контрольного мероприятия установлено отсутствие существенного интереса со стороны общественных организаций, функционирующих в сфере предпринимательства, к решению проблем МСБ. Счетной палатой края получен только один ответ на 6 писем, направленных с целью изучения мнения общественных организаций, функционирующих в сфере предпринимательства, о существующих проблемах развития МСП и возможных путях их решения.

Результаты проверок контрольно-счетных органов муниципальных образований края показали следующее.

Отсутствие прямой корреляции между поддержкой и развитием предпринимательства в ряде территорий.

В большинстве МО задача по оказанию поддержки сводится к неременному освоению поступающего финансирования безотносительно к реальным результатам и эффектам от такого «вспоможения» для экономики муниципалитета.

Реальные эффекты от оказываемой финансовой поддержки размываются несущественностью количества ее получателей, которое, как правило, не превышает 1-2% от количества зарегистрированных субъектов МСП.

В большинстве территорий инфраструктура поддержки отсутствует, имущественная поддержка не оказывается.

В половине территорий формально созданные под эгидой местных администраций координационные и совещательные органы в сфере предпринимательства фактически не работают.

По результатам контрольного мероприятия в деятельности большинства объектов контроля выявлены коррупционные риски и коррупционные факторы.

4. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

Принять меры по устранению недостатков и нарушений, отраженных в настоящем Отчете и актах проверок.

В части развития институциональных форм поддержки:

- рассмотреть возможность создания единого центра управления проектами (ресурсами) в сфере поддержки;
- завершить формирование полноценной инфраструктуры поддержки в Красноярской агломерации и ее развитие на периферии (в северной, западной, восточной и южной группах районов);
- принять меры по повышению эффективности деятельности объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства, применению новых подходов к деятельности, переходу на профессиональное управление (возможно передача в доверительное управление), повышению ответственности представителей государства в органах управления организаций инфраструктуры;
- рассмотреть возможность создания венчурного фонда (возможно на базе ОАО «КРАПМСБ»).

В части повышения эффективности оказываемых мер поддержки:

- принять меры по разработке актуальных приоритетных направлений поддержки, по развитию имущественных форм поддержки, включая предоставление земельных ресурсов;
- рассмотреть возможность переноса акцентов поддержки с вновь созданных на уже действующих субъектов МСП;
- рассмотреть возможность частичного отказа от адресной поддержки субъектов МСП в пользу расширения институциональных форм поддержки и введения налоговых льгот и преференций (включая К2);
- рассмотреть возможность введения дополнительных налоговых льгот для предприятий и организаций, занимающихся научно-исследовательской и инновационной деятельностью.

В части организационных мер:

- устранить пробелы нормативно-правового регулирования и исполнения полномочий;
- усилить работу в области стимулирования деятельности органов местного самоуправления по развитию МСП;
- задействовать МФЦ при оказании консультационной и информационной поддержки;
- принять меры по повышению эффективности системы внутреннего контроля;
- с учетом существенных недостатков и нарушений принять меры по проверке финансово-хозяйственной деятельности ОАО «КРАПМСБ» за 2014 год и истекший период 2015 года.

В части развития инновационной деятельности:

- осуществить централизацию и актуализацию имеющейся информации в сфере инновационной деятельности, формирование единого банка данных инновационных проектов, научно-технических разработок, высокотехнологичного оборудования и т.п.;
- рассмотреть возможность привлечения в процессы экспертизы проектов экспертов с мировым именем;
- разработать страховые механизмы снижения рисков в рамках инновационной деятельности;
- рассмотреть возможность разработки специальных мер, направленных на привлечение в край перспективных инновационных проектов из других регионов России и зарубежных стран;
- принять меры по повышению уровня коммерциализации результатов НИОКР, финансируемых за счет средств бюджета;
- обеспечить свободный доступ заинтересованных лиц к оборудованию РЦИ.

В части устранения недостатков Правительством края сообщено, что при формировании плана действий органов исполнительной власти Красноярского края по поддержке в 2016 году субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае отражены направления деятельности органов исполнительной власти края в области развития малого и среднего предпринимательства на территории края, предусматривающие реализацию предложений Счетной палаты края в разрезе их блоков.

Так, в среднесрочной перспективе в ближайшие 3-5 лет в крае предполагается создать еще ряд организаций инфраструктуры поддержки бизнеса, таких как Центр инноваций в социальной сфере, региональный центр развития въездного туризма, центр субконтракции и кооперации. Предусматривается дальнейшая реализация Стандарта деятельности органов исполнительной власти края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, налоговое стимулирование предпринимательской деятельности.

Принят Закон края об установлении налоговых каникул в отношении впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную или патентную систему налогообложения и осуществляющих свою деятельность в производственной, социальной и научной сферах. Подготовлен проект закона края о предоставлении налоговых каникул в сфере бытовых услуг населению.

Разработан проект закона края, которым устанавливается размер потенциально возможного дохода по 16 новым видам предпринимательской деятельности на патентной системе налогообложения.

Правительством края разработан проект закона края, устанавливающий новый порядок проведения с 2016 года оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов края и экспертизы нормативных правовых актов.

Правительством края готовятся предложения по включению в государственную программу края «Развитие инвестиционной, инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства на территории Красноярского края», утвержденную постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 505-п, новых мероприятий.

Правительством края рассмотрено предложение по разработке актуальных приоритетных направлений поддержки предпринимательства, в том числе по отраслям экономики.

Учитывая объем выявленных Счетной палатой края нарушений при осуществлении деятельности организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства, а также возможные коррупционные риски Правительством края будут приняты меры по повышению ответственности представителей государства в органах управления и внутреннего контроля хозяйствующих обществ и автономных учреждений.

Выявленные Счетной палатой края резервы повышения эффективности деятельности органов власти края при реализации государственной политики в области развития предпринимательства будут учтены.

Также к ответу Правительства края по результатам рассмотрения отчета по результатам проверки приложена Информация об устранении недостатков и нарушений, отраженных в отчете, предусматривающая реализацию соответствующих детализированных мероприятий в срок до 31.12.2016.