



Чому не працює дерегуляція?

В Україні дерегуляція добре спрацювала наприкінці 90-х років – тоді вона призвела до стрімкого збільшення сектора МСБ. Натомість у результаті нібито аналогічної політики, проголошена у 2010 році президентом Януковичем (та записаної у його Програмі реформ): кількість суб'єктів малого бізнесу в період із 2010 по 2011 роки зменшилася майже вдвічі, було втрачено більше 2 млн. робочих місць.

Проведене нами опитування підприємців та їхніх представників – посадових осіб бізнес-асоціацій – у формі фокус-груп показало, що цього разу дерегуляція не спрацювала насамперед через недостатньо продумані та послідовні дії уряду, які не повністю відповідали задекларованим у програмі намірам; а також виявило недостатню продуманість та послідовність самої цієї програми. В результаті на відміну від кінця 90-х дерегуляція виявилася значною мірою фіктивною: наприклад, скорочення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, частково відбулося шляхом їхньої агрегації. Ще важливіше, що прийняті закони часто не працюють, бо їх відверто ігнорують чиновники на місцях. До того ж реформи було зосереджено на неперіоритетних для бізнесу напрямках (як-от відкриття підприємств), натомість набагато більш важливі та чутливі перешкоди для бізнесу (як-от податкові) було збільшено. При цьому навіть добрі наміри було багато у чому вихолощено непродуктивністю (як у випадку відміни свідоцтва про реєстрацію) та поганою виконавчою дисципліною на місцях. Одночасно за потурання влади та навіть прямої участі її представників суттєво погіршилася ситуація із захистом прав власності. Можливо, також мало місце загальне погіршення ринкової кон'юнктури для сектора дрібної роздрібної торгівлі. Все це разом узятє спричинило різке скорочення легального малого бізнесу, ймовірно, з переходом до неофіційного сектору більшої частини ліквідованих суб'єктів господарювання та відповідно втрачених легальних робочих місць.

Отже, з одного боку, якщо реформатори дійсно хочуть покращити підприємницький клімат, то робити це слід у тісному контакті з представниками МСБ, а також визначати пріоритетні напрямки реформ за допомогою об'єктивних досліджень. Водночас бізнес-асоціаціям варто зосередити свої зусилля не тільки на просуванні потрібних підприємцям нормативних актів, але й на нагляді за їх дотриманням. Потрібна також широкомасштабна роз'яснювальна робота як серед самих підприємців, так і серед решти населення. Але на успіх навряд чи можна розраховувати без відновлення деяких критично важливих загальних інституційних моментів, таких як керованість державного апарату, судова система, дієвий захист прав власності тощо.

Вступ

Розвиток малого та середнього бізнесу (МСБ) вважають своїм пріоритетом уряди всіх розвинених та й не тільки країн. Загальновідомі мотиви цього полягають, насамперед, у тій критично важливій ролі «колиски підприємництва», яку відіграють малі фірми для розкриття підприємницького потенціалу нації. Другий не менш важливий фактор – це посилення конкуренції роботодавців на ринку праці. Малі підприємства дозволяють створити ефективні робочі місця без значних інвестицій і навіть попри несприятливий інвестиційний клімат. У той час, коли великих інвесторів стримує ризик, поганий захист прав власності, а іноземних – ще й неможливість працювати за звичними для них стандартами, малий бізнес проростає, як трава крізь асфальт, даючи роботу мільйонам співгромадян і створюючи маленькі побутові зручності для решти. Нарешті, саме малий бізнес є найбільш гнучкою частиною економіки, тому він, з одного боку, забезпечує левову частку докорінних інновацій, а, з другого, – стійкість до криз та різких змін кон'юнктури: хоча кожне окреме мале підприємство може бути менш фінансово стійким, ніж велике, за рахунок динаміки та гнучкості весь сектор є, зазвичай, «якорем» економіки. У пострадянських країнах малий бізнес додатково відіграє ще й важливу роль «школи капіталізму», через яку і самі підприємці, і їхнє оточення на власному досвіді переконуються у перевагах ринкової економіки.

Інструментами реалізації цих пріоритетів виступають, зазвичай, дерегуляція, податкові пільги та фінансування (пряме або співучасть через банківські гарантії, часткову компенсацію відсоткових ставок тощо). Проблемам фінансування МСБ присвячено окреме дослідження¹. Але пільги, як фінансові, так і податкові, особливо в умовах України, не

можуть відігравати великої та одночасно позитивної ролі. По-перше, вони потребують прямих бюджетних видатків або передбачають недоотримання податкових надходжень. Це означає, що від них страждають інші платники податків. Тим більше в умовах високого соціального навантаження та кричущої потреби в модернізації інфраструктури, а також хронічного дефіциту бюджету, характерного для України, використання таких інструментів є обмеженим економічно. По-друге, будь-які преференції створюють можливості для зловживань: корупції, мінімізації податків та викривлення чесної конкуренції. Це актуальне всюди, а особливо в Україні, де держава має надто низьку якість урядування, а суспільство надто толерантно ставиться до такого роду зловживань. Тому застосування преференцій, принаймні за наших умов, приносить більше шкоди, ніж користі. Тож єдине, що може реально зробити держава для малого бізнесу, – це «не заважати» (*laissez faire*), тобто по можливості усунути адміністративні та регуляторні бар'єри для започаткування та розвитку підприємств. Саме це маєтись на увазі під дерегуляцією.

В умовах України дерегуляція є не тільки найкращим, але й єдиною можливим видом політики розвитку МСБ

Зазвичай, вона зводиться до спрощення процедур та усунення зайвих вимог на законодавчому рівні. Зокрема, так працює «регуляторна гільйотина», яку успішно застосовують багато країн світу. Бюрократія та політики-популісти часто чинять опір дерегуляції здебільшого під гаслами захисту суспільних інтересів та інтересів споживачів від стихії ринку (і вони подекуди можуть мати рацію). В результаті – знову-таки на законодавчому рівні – досягається певний компроміс, який більш-менш точно відображає суспільну думку. При цьому уряд як сторона, зацікавлена у розвитку МСБ (з описаних вище причин), виступає на боці підприємців.

У проведеному нами дослідженні ми шукали відповіді на ці запитання у самих підприємців та

¹ Катерина Руських. «Чи кредитуватимуть банки малий та середній бізнес? Огляд банківського кредитування МСБ та державної політики», CASE Україна 2013, <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=news&act=view&newsid=365&miid=1>

їхніх представників – посадових осіб бізнес-асоціацій. Звичайно, без кількісного дослідження ми не можемо стверджувати, що знайшли остаточні відповіді, але й отримані результати дозволяють сформулювати низку важливих висновків та вказати шлях для подальших досліджень.

Історія питання

Малий та середній бізнес в Україні почав легально розвиватися ще з часів «перебудови» після того, як в СРСР дозволили індивідуальну трудову діяльність, а згодом і кооперативи. Утім органи влади, які надавали дозвіл на відкриття кожного підприємства, штучно обмежували розвиток підприємництва. Після остаточного розпаду СРСР ці перешкоди формально було знято, але відкриття підприємств ще кілька років залишалося проблематичним. На той час головними проблемами для розвитку бізнесу були інфляція та рекет. Державний апарат був дезорганізований та не чинив особливих перешкод підприємству.

Середина 90-х років характеризувалася стабілізацією як макроекономічного середовища, так і державного управління, яке залишалося нереформованим і на додаток було погано контрольованим. Державні службовці, які виконували дозвільні та контрольні функції відкрили для себе корупційні можливості, які створювали наявність обтяжливих, часто взагалі невиконуваних регуляцій, багато з яких залишилися рудиментом радянських часів. Водночас у системі управління, побудованій за радянськими традиціями без належного розподілу повноважень між гілками влади з метою усунення конфліктів інтересів, корумповані чиновники зберігали можливість самим впливати на розробку відповідних нормативних актів, а то й прямо видавали їх. Тож у них була зацікавленість та можливості погіршувати діловий клімат, і вони цим широко користувалися. В результаті, за короткий час Україна стала однією з найзарегульованіших економік світу. Відповідно розвиток малого

бізнесу, як і підприємництва в цілому уповільнився навіть попри величезний ринковий потенціал та наявність надлишку робочої сили.

Від 90-х років у корумпованих чиновників була зацікавленість та можливості погіршувати діловий клімат, і вони цим широко користувалися.

Відповіддю на це стала проголошена Президентом Л. Кучмою політика дерегуляції. Хоча його головні інтереси були пов'язані з великими бізнес-адміністративними групами, соціальна нестабільність становила реальну загрозу для влади. Малий бізнес був в цьому сенсі ключовою ланкою, оскільки він, з одного боку, абсорбував робочу силу, вивільнену в результаті реструктуризації решти економіки, а, з другого боку, забезпечував населення дешевими товарами та послугами, підвищуючи купівельну спроможність тодішніх мізерних доходів. Водночас корупційні доходи, які збирали згадані вище державні службовці на низовому рівні, не доходили до верхів, а, отже, не становили цінності для останніх. Тому Кучма наважився пожертвувати політичною підтримкою частини низової бюрократії на користь більш чисельного та важливого для нього прошарку підприємців.

Додатковим, але важливим фактором був тиск міжнародних фінансових організацій, передусім, Світового Банку, які добре розуміли необхідність реформ та водночас мали великий вплив на уряд, якому конче бракувало грошей на фінансування дефіциту бюджету. До того ж, урядовці тих часів, які все ще почували себе не дуже впевнено в умовах ринкової економіки, часто самі охоче прислухалися до порад. Зокрема, велику роль у започаткуванні та спрямуванні політики дерегуляції МСБ зіграло проведене у 1996 році Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) перше опитування підприємців щодо перешкод для ведення бізнесу. Воно виявило не тільки загальний катастрофічний стан справ, але й вказало на конкретні слабкі місця, актуальні на

той час, зокрема оподаткування, а також реєстрація підприємств, нестабільність законодавства та перевірки бізнесу².

Ця політика наразилася на сильний опір у державних структурах, які відповідали за дозвільну практику та регуляцію підприємництва. Зокрема, замість відмінених ліцензій з'являлися вимоги обов'язкової сертифікації, доручення Президента не виконувалися, на місці усунутих бар'єрів для підприємництва зростали нові. Але, зрештою, дерегуляція досягла успіху, темпи зростання МСБ значно прискорилися.

Цього було досягнуто головним чином за рахунок двох кардинальних змін: запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для малого бізнесу та фізичних осіб-підприємців (мікробізнесу), а також створення Державного комітету з розвитку підприємництва (ДКРП).

Дерегуляція кінця 90-х досягла успіху за рахунок запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для малого бізнесу та фізичних осіб-підприємців (мікробізнесу), а також створення Державного комітету з розвитку підприємництва (ДКРП).

Спрощена система унеможливила тиск на малий бізнес з боку податківців, позбавила фізичних осіб-підприємців (ФОП) необхідності вести облік та звітність (що для мікробізнесу є додатковим, не потрібним для нього самого обтяжливим обов'язком³) і при цьому збільшила

надходження до бюджету. Адже варто зазначити, що вона створювалася не як пільговий режим: передбачені ставки єдиного податку багаторазово перевищували фактичні надходження до бюджету від цієї категорії платників (хоча, напевно, були меншими за корупційний податок, який малий бізнес змушений був сплачувати натомість). Максимальна ставка у 200 грн. на місяць перевищувала середню зарплату, відповідно відрахування до Пенсійного фонду (ПФ) які були в ній враховані, перевищували такі відрахування для середнього працюючого. Але не зважаючи на формальне збільшення податкового тиску (за даними Державної податкової адміністрації (ДПА), за перші півроку роботи системи надходження від фізичних осіб-підприємців зросли вшестеро!), бізнес охоче сприйняв нову систему.

ДКРП був створений як «бізнес-омбудсмен», який повинен був на системному рівні стримувати намагання інших державних структур не виправдано розширювати регулювання та обмеження для бізнесу. Він отримав право вето на будь-які проекти нормативних актів органів виконавчої влади та був підпорядкований безпосередньо Прем'єр-міністрові. Це зробило його ефективним інструментом для перешкоджання описаній вище тенденції до розширення обмежень і на деякий час уповільнило цей процес.

У результаті, кількість малих підприємств у період із 1996 по 1999 роки подвоїлася

В результаті, розпочалося бурхливе зростання кількості малих підприємств: у з 1996 по 1999 роки вона подвоїлася. Варто зазначити, що від

² Obstacles To Small Business Development In Ukraine. The IFC Survey Of Small, Private Businesses In Dnipropetrovsk, Lviv, Kharkiv And Vinnitsa. International Finance Corporation (IFC), October 1997

³ За даними тієї ж МФК 2008 року підприємства з обсягом реалізації менше 300 тис. грн. на загальній системі оподаткування витрачали 8.2% від своїх надходжень на

ведення обліку та складання звітів, що більше, ніж обсяг сплачених ними податків. Для порівняння: завдяки ефекту масштабу для підприємств, які отримували від 5 до 35 млн. грн. щорічно, цей показник становив 0.24% («Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес», МФК, 2009).

2000 року прискорений розвиток МСБ відбувався на тлі зростання економіки, яке супроводжувалося принаймні з 2004 року швидким зростанням вартості робочої сили, а цей фактор зазвичай уповільнює розвиток малого бізнесу як більш працемісткого порівняно з великим та середнім. Більше того, у 2006–2008 рр. в Україні відчувався навіть певний дефіцит робочої сили, тож на відміну від 90-х років не можна сказати, що в цей період у МСБ йшли вимушено, від безвиході. Такі умови мали б підвищити ефективність малого підприємництва та зробити його більш життєздатним.

Водночас спостерігалася й протилежна тенденція, яка була спричинена поступовим знеціненням ставок єдиного податку. Оскільки вони не індексувалися ані зі зростанням середніх зарплат, ані навіть з інфляцією, зрештою спрощене оподаткування перетворилося на жаль на пільгу. В середині 2004 року максимальна ставка єдиного податку становила вже тільки третину від середньої зарплати, а за рік потому – чверть. Відповідно частина великих підприємств стала зловживати спрощеною системою з метою зменшення податкових платежів. Водночас самі підприємці таке фактичне полегшення податкового тиску відчували далеко не завжди, оскільки воно було перекрите подорожчанням оренди та збільшенням неформальних платежів. А там, де пільга дійсно спрацювала, були утворені підприємства, які не мали запасу фінансової стійкості.

Попри поступове фактичне зменшення податкового навантаження, темпи зростання чисельності малого бізнесу також поступово знижувалися⁴. Швидше за все, це було пов'язане з двома факторами. По-перше, вичерпувався ресурс підприємливих людей, які, до того ж, погоджувалися вести бізнес в умовах України з

майже невідворотною необхідністю вступати у корупційні стосунки та брати на себе велику кількість бюрократичної роботи. По-друге, конкуренція в тих секторах та сегментах, де можна було застосовувати спрощену систему, зросла до такого рівня, що абсолютна більшість підприємців, особливо наймасовіша категорія – базарні торговці, могла заробити тільки на рівні середньої зарплати. А зростання бізнесу було пов'язане з необхідністю переходу на загальну систему оподаткування, яка залишилася такою ж обтяжливою з точки зору паперової роботи, можливостей для адміністративного тиску та загальної величини податків. До того ж, із знеціненням ставки єдиного податку ця прірва тільки поглиблювалася.

Регуляторний клімат для малого бізнесу також поступово погіршувався. Цьому не завадило навіть прийняття чи не найкращих у Європі законів про державну регуляторну політику та про дозвільну систему – вони здебільшого ігноруються виконавцями⁵. Роль ДКРП поступово вихолощувалася, і, зрештою, його було-таки підпорядковано Міністерству економіки. Окрім того, як показала практика, велике значення має фактор особистості керівника цієї структури.

У результаті, корумповані державні службовці знайшли багато способів обкласти поборами малий бізнес або розчистити ринкові ніші під близькі до влади підприємства. Зокрема, місцеві органи влади всупереч закону масово вимагають дозволи, не передбачені законодавством. Часто умовою отримання дозволу висувається купівля обладнання чи послуг окремої фірми. Не допомогла навіть запроваджена за ініціатииви Президента В. Ющенка процедура «регуляторної гільйотини», яку було запроваджено з порушенням базових принципів такого роду заходів, а потому і успішно вихолощено.

⁴ Д. Ляпін. Державна політика розвитку малого підприємництва // Зелена книга малого бізнесу України /Д.В. Ляпін, В.І. Дубровський, О.М. Піщуліна, О.П. Продан. – К.: Інститут власності і свободи, 2012.

⁵ Д. Ляпін. "Щодо шляхів вдосконалення реалізації регуляторної політики в Україні". Аналітична записка. НІСД, <http://www.niss.gov.ua/articles/517/>

Протягом 2000-х років, попри прийняття прогресивних законів та спробу «регуляторної гільйотини», регуляторний клімат для малого бізнесу поступово погіршувався, а роль ДКРП вихолощувалася

Додатковим фактором, особливо для роздрібною торгівлі, стало утворення та швидке зростання великих магазинів. Це є природний і в цілому позитивний процес, принаймні доти, поки ринок не монополізується. Але, як і в інших випадках, коли нові технології підвищують продуктивність праці, він супроводжується болісним згортанням застарілих (в цьому випадку – малих) підприємств та звільненням робітників.

Криза 2008 року звичайно вдарила також і по малому бізнесу: скоротився попит, виникли труднощі з фінансуванням. До цього додалася спроба фактично підвищити податки через введення додаткового платежу до ПФ. Різке збільшення податкового навантаження було особливо недоречним у поєднанні з і без того кризовими явищами. На щастя, уряд тоді відступив, і навіть розпочав нову хвилю дерегуляції. Зокрема, було запроваджено принцип «мовчазної згоди» при отриманні документів дозвільного характеру та низку інших важливих нововведень, спрямованих на полегшення ведення бізнесу.

Прийшовши до влади, президент Янукович проголосив широкомасштабну програму реформ, яка, зокрема, передбачала поліпшення умов для малого бізнесу, і в тому числі дерегуляцію. Водночас програма від початку містила хибну мету «скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування», замість реформування цієї системи з метою зменшення зловживань.

Упродовж 2010 року було, на перший погляд, зроблено доволі багато для спрощення певних аспектів підприємницької діяльності. Зокрема, було вжито заходів, метою яких було скорочення кількості ліцензій та дозволів, спрощення

реєстрації та ліквідації підприємств⁶, а також було скорочено кількість податків та запроваджено Єдиний соціальний внесок (ЄСВ), що зменшив кількість платежів до бюджету для

⁶ Серед цих заходів:

«прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності». Було скорочено 31 % ліцензій на види господарської діяльності, у підсумку було скорочено ліцензування 93,9 % видів робіт;

спрощення процедури припинення підприємницької діяльності юридичних та фізичних осіб за їхнім рішенням. Це спрощення реалізується завдяки принципу мовчазної згоди та визначенню суб'єктом бізнесу терміну ліквідації для прийняття вимог кредиторів (для юридичних осіб від 2 до 6 місяців, а фізичних осіб-підприємців – від 2 до 3 місяців);

скасування свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів господарювання та скасування дозволу Міністерства внутрішніх справ України на виготовлення печатки для суб'єктів господарювання;

прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування», що регламентує відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики;

прийняття Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», який визначив вичерпний перелік документів дозвільного характеру та забезпечив його максимально можливе на сьогодні скорочення;

прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень», який спростив порядок проходження технічного огляду транспортного засобу;

Економіка України в 2011 році: поступ і суперечності післякризового відновлення. Тематична доповідь – у «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», послання Президента України.

суб'єктів підприємництва, які мають найманих працівників. У результаті рейтинг України за дослідженням Світового Банку Doing Business, яке широко використовується у світі для порівняння якості ділового клімату в різних країнах, зріс на 15 позицій⁷.

Попри це наслідки цієї політики виявилися геть протилежними до результатів аналогічної за назвою кампанії 1997–99 рр. За офіційними даними ДержКомСтату за 2010–2011 роки чисельність малого бізнесу та зайнятість у ньому вперше за роки існування України скоротилася. Це можна було б розглядати як природне продовження згаданої вище тенденції до зменшення темпів приросту, якби не масштаби цього падіння. Кількість суб'єктів малого бізнесу (малих підприємств та фізичних осіб-підприємців) зменшилася майже вдвічі: з 661 на кінець 2009 року до 360 на кінець 2011 року. Іноді це намагаються пов'язати зі спрощенням процедури припинення діяльності, а також зменшенням числа фіктивних фірм, які було утворено з метою мінімізації податкових зобов'язань великих компаній, але такий аргумент не витримує критики. Адже кількість зайнятих теж катастрофічно скоротилася – з 6450,9 тис. чоловік до 4442,2 тис. відповідно. Втрачено більше 2 млн. робочих місць (для

порівняння: усі підприємства промисловості разом узяті у 2011 році давали роботу трохи більше ніж трьом мільйонам людей).

Наслідки дерегуляції, проголошеної президентом Януковичем, виявилися протилежними до наслідків аналогічної за назвою кампанії 1997–99 рр.: за 2010–2011 роки кількість суб'єктів малого бізнесу зменшилася майже вдвічі, втрачено більше 2 млн. робочих місць

Цей звіт присвячений спробі з'ясувати причини такого гучного фіаско урядової дерегуляції. Чи винна у цьому політика уряду, чи український малий бізнес попри щире турботу уряду став жертвою непереборних об'єктивних зовнішніх обставин? Якщо перше, то в чому уряд помилився? Якщо друге, то що саме виявилось сильнішим за дерегуляцію? Ми спробували знайти відповіді на ці питання під час кількох фокус-груп з підприємцями та їхніми представниками – керівниками бізнес-асоціацій. Подробиці методології та результати доступні, якщо особисто звернутись до автора. Нижче подано основні робочі гіпотези та результати дослідження.

Попередні міркування та робочі гіпотези

Від проголошення певної політики до її втілення – великий шлях, на якому початкові наміри наражаються на численні ризики. По-перше, самі наміри можуть бути нещирими. Далі багато залежатиме від того, наскільки глибоко реформатори розуміють справжні проблеми і чи здатні вони випрацювати влучні рішення. Розробку конкретних заходів здійснюють виконавці, які здатні закласти у деталі таких «дияволів», що від початкового наміру нічого не залишиться. Саме так відбувається, коли реформи доручають розробляти бюрократам. Навіть вдачі ідеї мають пройти через

⁷ Більшість досліджень ділового клімату проводиться шляхом опитування підприємців. Але такий спосіб придатний тільки для пріоретизації перешкод для бізнесу всередині країни і не дає можливості порівнювати між собою різні економіки. Для цього в останні роки з'явився новий інструмент – рейтинг Doing Business. Він побудований на основі оцінки об'єктивних, вимірюваних перешкод, таких як розмір оплати за реєстрацію чи ліцензію, час, потрібний на отримання дозволу, кількість документів, які треба представити тощо. Але він має свої недоліки: не враховуються неформальні перешкоди; вся інформація збирається по відношенню до певної типової фірми середнього розміру тощо (Doing Business 2013, The World Bank, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>).

затвердження парламентом або відповідними структурами виконавчої влади. На цьому етапі багато з них відсіюється або вихолощується. Нарешті, нормативний акт має належним чином виконуватися.

Але і це ще не все. Адже підприємницький клімат (як і інші об'єкти реформування) складається з багатьох аспектів, за кожний з яких відповідає своє відомство. Скажімо, відкриття підприємств належить до компетенції державних реєстраторів у складі Міністерства юстиції України, оподаткування – до компетенції Міністерства доходів і зборів, а фінансування залежить від Національного банку, і всі ці та інші складові замикаються на судову систему. Якщо сама по собі дерегуляція відбувається успішно, то її результати можуть бути спотворені та перекриті погіршенням інших складових ділового клімату, зростанням неформальних поборів тощо.

Гіпотеза №1: Деретуляція фіктивна – жодного реального поліпшення немає?

Нарешті, навіть за умов реального покращення ділового клімату на бізнес впливає низка об'єктивних обставин мало підконтрольних уряду, таких як кон'юнктура ринку, вартість робочої сили, оренди приміщень та інших послуг тощо. Проміжне становище займає доступність фінансування: уряд здатний на неї вплинути, але це може мати згубні макроекономічні наслідки. Тому може виявитися, що політика дерегуляції просто не змогла подолати такі зовнішні тенденції.

Відповідно можна сформулювати низку початкових гіпотез.

1. Деретуляція фіктивна – жодного реального поліпшення немає

а. Прийняті нормативні акти не працюють.

Наприклад, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»

передбачено, що органи державної влади можуть видавати та вимагати винятково дозволи, передбачені законодавством (на противагу підзаконним актам, рішенням місцевих органів влади тощо). Утім, підприємці масово скаржаться на необхідність отримувати, наприклад, «дозвіл на торгівлю», який жодним законом не передбачено.

б. Частину скасованих обмежень заміщено аналогами (як-от ліцензії – дозволами, сертифікацією, акредитацією тощо), або кількісне скорочення відбулося суто механічно, шляхом агрегації.

«...незважаючи на скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, він все ще залишається надто великим і нараховує 45 позицій. Окрім того, відбулось розширення об'єкту ліцензування з видів діяльності до видів робіт, які взагалі не були передбачені законодавством. <...> Також негативом є не реальне, а штучне скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, яке в значній частині виконано шляхом агрегування видів господарської діяльності (див. Додаток) та частково за рахунок видів діяльності, які регулюються спеціальним законодавством».⁸

с. Полегшення в одному викликають ускладнення в іншому.

Наприклад, «Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи та фізичної особи-підприємця», не пізніше наступного робочого дня з дати державної реєстрації державний реєстратор повинен видати

⁸ Д.Ляпін. «Щодо першочергових заходів зменшення адміністративної вартості ліцензування в Україні. Аналітична записка». НІСД, <http://www.niss.gov.ua/articles/761/>.

(надіслати рекомендованим листом) засновникові юридичної особи або уповноваженій ним особі, а також фізичній особі-підприємцеві один примірник виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (ЄДР). Також виписка надаватиметься одночасно із внесенням у ЄДР запису про зміну відомостей про юридичну особу. Відтак в рамках реалізації політики дерегулювання з дати набрання чинності Законом (7 травня 2011 року) свідоцтво про державну реєстрацію, що раніше підтверджувало факт реєстрації підприємства, стало непотрібним, і його замінено на надання суб'єктом господарювання виписки, витягу або довідки з ЄДР.

До прийняття Закону у кожного суб'єкта господарювання був лише один примірник свідоцтва про державну реєстрацію, яке містило найголовніші дані про нього і підтверджувало факт його реєстрації та те, що дані, які містяться в ньому, є актуальними, а підприємство існує. Свідоцтво про державну реєстрацію вимагалось низкою нормативно-правових документів як щодо його надання до органів державної влади при отриманні дозволів, ліцензій, постановці на відповідні обліки тощо, так і до інших суб'єктів господарювання в рамках контрактного права для підтвердження статусу економічного контрагента, що, з одного боку, впливає на визначення податкового агента, а з іншого – має важливе значення для забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання. <...> скасування свідоцтва про державну реєстрацію та дозволу на виготовлення печатки для суб'єктів господарювання та одночасне закриття Інтернет-доступу до окремих розділів ЄДР призвело до суттєвого операційного та адміністративного подорожчання ведення ними [суб'єктами підприємницької діяльності] господарської (і в першу чергу підприємницької) діяльності»⁹.

⁹ Д.Ляпін. «Аналіз виконання окремих положень політики дерегуляції щодо спрощення підприємницької діяльності.

2. Деретуляція до певної міри відбулася, але стосувалася малозначущих перешкод, які проте фігурують у міжнародних рейтингах («фасадна деретуляція»), тому мала позитивний, але незначний вплив на реальні умови ведення бізнесу.

Плануючи деретуляцію, реформатори мають передусім вивчати реальну ситуацію, аби зосередитися саме на тих моментах, які найбільше перешкоджають веденню бізнесу. Саме тоді їхні зусилля приносять найбільші плоди, коли вони зосереджені на слабких місцях. До того ж, можливості будь-якого реформатора обмежені: він не може при всьому бажанні одночасно поліпшити геть усе – на це не вистачить організаційних, а іноді і фінансових можливостей. Саме для визначення таких пріоритетів існують рейтинги перешкод для ведення бізнесу, які будують на основі опитувань. Зокрема, в Україні таку роботу регулярно виконує Всесвітній економічний форум (ВЕФ) (щорічно, на невеликій вибірці) та МФК (раз на декілька років, на репрезентативній вибірці).

Гіпотеза №2: Деретуляція до певної міри відбулася, але здебільшого «фасадна» – бо стосувалася малозначущих перешкод, які проте фігурують у міжнародних рейтингах

При аналізі зусиль із деретуляції, вжитих у 2010 році, впадає в око, що принаймні деякі з них спрямовані зовсім не на ті перешкоди, які бізнес із року в рік визначає як першочергові. Натомість, увагу приділено позиціям, які оцінюються у рейтингу Doing Business, навіть якщо вони там беруться тільки в якості прикладу, що відноситься до умовного типового підприємства.

Аналітична записка». НІСД,
<http://www.niss.gov.ua/articles/547/>.

Наприклад, відкриття бізнесу вже давно не є значною перешкодою. Навіть не дуже проста порівняно з кращими світовими зразками процедура тим не менш не розцінюється підприємцями (принаймні тими, хто вже працює) як серйозна перешкода порівняно з адмініструванням податків чи доступом до фінансування, чи з корупцією. Непрямою оцінкою гостроти проблеми реєстрації може бути вартість послуги «ТОВ під ключ», яка становить на ринку близько двох тисяч гривень. Останнім (хоча і невеликим) бар'єром залишалася вимога до мінімального статутного капіталу, але і її було скасовано ще у 2009 році. Втім, зусилля було спрямовано передусім на спрощення реєстрації навіть ціною подальшого ускладнення діяльності. В сенсі «покращення» позиції в міжнародному рейтингу результату досягнуто, а його реальний вплив на умови для підприємницької діяльності швидше негативний, оскільки замість одного свідоцтва, виданого раз і назавжди, тепер доводилося щоразу звертатися до держреєстру за випискою, як описано вище.

Інший приклад стосується скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

«... слід зазначити, що частка ліцензій для видів діяльності, для провадження яких скасовано необхідність отримання ліцензій, в загальному обсязі ліцензій, які було видано у 2010 році (254696 ліцензій), була незначною: виконання авіаційно-хімічних робіт (0,003 %, або всього 9 ліцензій); пересилання поштових переказів, простих та реєстрованих листів, поштових карток, бандеролей та посилок масою до 30 кілограмів (0,006 %, або 16 ліцензій); виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння (0,02 %, або 44 ліцензії); пошук (розвідка) корисних копалин (0,05 %, або 134 ліцензії) тощо. <...>

Тому можна стверджувати, що під гаслами кардинального спрощення процедур ліцензування і скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню,

здебільшого було скасовано вимоги ліцензування по тих видах діяльності, які не справляли вагомого впливу на систему ліцензування та були одиничними»¹⁰.

3. Дeregуляція відбулася і мала відчутний вплив, але інші складові політики держави (податкове навантаження, перевірки правоохоронними органами, побори тощо) звели її ефект нанівець.

Дерегуляція співпала в часі з прийняттям Податкового кодексу. Можна припустити, що намір уряду полягав у тому, аби зменшити адміністративний тиск на підприємців, натомість збільшивши податковий. Наскільки і у який саме бік відбулося перше – це одне з питань, на які ми шукали відповіді; а от щодо другого, то тут є об'єктивні факти: податковий тиск (якщо рахувати разом з ЄСВ) значно підвищився. Окрім того, ускладнилося адміністрування, а у 2010 році до введення мораторію на перевірки до цього додалися штрафи та інші ризики, пов'язані з перевірками (вони відновилися нещодавно).

Гіпотеза №3: Дeregуляція відбулася і мала відчутний вплив, але інші складові політики держави звели її ефект нанівець

По-перше, замість непомітного для ФОП розщеплення платежу з єдиного податку на власне податкову частину та внесок до ПФ, було таки (Законом «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування») запроваджено окремий платіж.

З одного боку, це більш ніж подвоїло загальне податкове навантаження на цю категорію платників. Навіть з урахуванням подальшого зниження граничної суми власне податкового

¹⁰ Д. Ляпін. «Щодо першочергових заходів зменшення адміністративної вартості ліцензування в Україні.

Аналітична записка». НІСД,

<http://www.niss.gov.ua/articles/761/>

платежу до 150 грн. загальне навантаження зросло більш ніж удвічі. Відповідні суми можуть здаватися незначними порівняно з доходами тих, хто їх обговорював, але для багатьох дрібних підприємців, які і без того потрапили у скрутне становище з об'єктивних причин, вони стали критичними. Певне підвищення податку в порядку індексації було невідворотним, але його треба було розпочинати набагато раніше і робити плавно та повільно – тоді дехто з підприємців вибрав би собі інший спосіб заробітку, а для решти неподаткові умови (особливо оренда) склалися б з урахуванням такого підвищення. До того ж, в ситуації буму 2003–2008 рр. воно пройшло б мало помітним. Натомість різке підвищення податку та ще й у кризовій ситуації просто знищило частину малого бізнесу економічно.

З іншого боку, запровадження ЄСВ дійсно зменшило кількість податкових платежів для бізнесу на загальній системі оподаткування – давно очікуваний крок, який можна тільки вітати (власне, він разом зі скороченням кількості податків відмічений рейтингом Doing Business, який оцінює труднощі у роботі умовного типового підприємства звичайно на загальній системі оподаткування). Але серед усіх проблем з адміністрацією податків кількість платежів ніколи не була на першому місці так само, як і кількість податків, існуючих в країні, – адже абсолютну більшість дрібних податків та зборів сплачувала мізерна частина підприємств, які займалися специфічними видами діяльності. А для ФОП на єдиному податку, ситуація навпаки, різко погіршилася: кількість паперової роботи – як платежів, так і звітності – більше ніж подвоїлася. При цьому Пенсійний фонд (ПФ) виявився не підготовленим до прийому такої кількості звітності (між іншим, геть не потрібної, адже розмір платежу не залежить від задекларованого доходу), не кажучи вже про інші бюрократичні незручності, такі як перенос кінцевого терміну подачі звітності. ПФ отримав також право перевіряти підприємців. Тож, зважаючи на те, що ФОП принаймні вчетверо більше, ніж усіх інших видів суб'єктів

господарювання, кінцевий ефект запровадження ЄСВ у нинішньому вигляді швидше за все є негативним всупереч оцінці Doing Business – ще один приклад «фасадної» дерегуляції.

По-друге, уряд вперто намагався закласти до Податкового кодексу норму про обов'язковий облік доходів та витрат на підставі первинних документів для всіх без винятку платників податків. Така норма вбивала б саму ідею спрощеної системи і, по суті, повертала б ситуацію до 1996 року, коли з підприємців чи не кожного дня збирали неформальну «данину» та «планові» штрафи – адже вести всю звітність бездоганно пересічний ФОП просто не в змозі. Більше того, податкова розпочала перевірки на підставі ще не затвердженої норми зі штрафами та конфіскацією товару. Це зробило підприємницьку діяльність заборонено ризикованою. Навіть після запровадження мораторію на перевірки підприємці продовжували побоюватися їх відновлення – довіру до уряду було втрачено.

По-третє, попри деяке скорочення кількості перевірок з боку традиційних контролюючих органів значно зросла їхня обтяжливість, і до них додалися перевірки з боку правоохоронних органів. Відповідно зросли сваволя та корупційні апетити чиновників.

Нарешті, впродовж 2011 року приватні підприємці на єдиному податку не могли продавати свої товари та послуги юридичним особам, оскільки в останніх такі витрати не враховувалися при розрахунку податку на прибуток. Це знищило значну частину малого бізнесу в інших, ніж дрібна роздрібна торгівля, секторах.

4. Деретуляція відбулася і мала відчутний вплив, але певні об'єктивні економічні фактори звели її ефект нанівець.

Загальне падіння споживацького попиту внаслідок кризи 2008–2009 рр. було доволі сильним, але тимчасовим. Воно безумовно

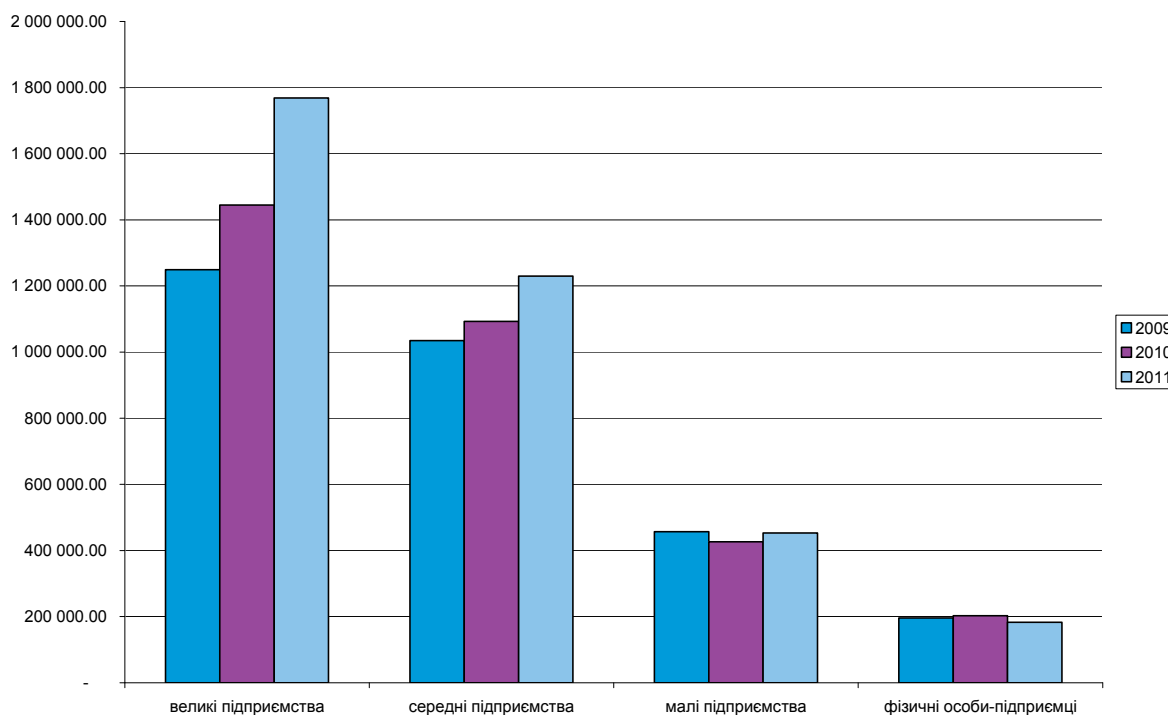
створило труднощі для малого бізнесу. Утім, вже з березня 2009 року економічне зростання відновилося. І хоча економіка в цілому все ще не наздогнала рівень економічного розвитку 2007 року, реальні доходи населення вже давно перевищили докризові показники. Тож, лише скорочення попиту не могло спричинити спад у малому бізнесі, тим більше, що він відбувся не у 2009 році, як слід було б очікувати, а пізніше на фоні відновлення.

Загалом обсяги реалізації товарів та послуг (з урахуванням інфляції) зростали. Але дуже характерно, що найбільшими темпами це

відбувалося на великих підприємствах, дещо меншими – на середніх, малі підприємства залишалися на тому ж рівні, а обсяг реалізації ФОП взагалі зменшився. Отже, труднощі малого бізнесу не можна пояснити загальноекономічною ситуацією.

Гіпотеза №4. Дeregуляція відбулася і мала відчутний вплив, але певні об'єктивні економічні фактори звели її ефект нанівець

Мал. 1. Обсяги реалізації продукції (у цінах, скоригованих на дефлятор ВВП) за розмірами підприємств у 2009–2011 рр.



Джерело: дані Держкомстату, розрахунок автора.

Інша річ, що кризу переживає найбільший сегмент малого бізнесу – роздрібна торгівля на базарах і в кіосках. Об'єктивною причиною цього є реструктуризація галузі з переходом основних потоків від базарів до супермаркетів та мережових магазинів. Саме цей процес

відображає офіційна статистика, яка щорічно показує зростання роздрібного товарообігу на 12–15%, що випереджає відповідні показники для доходів населення. Утім, цей процес є поступовим, як і будь-який природний рух. Тож, певне скорочення малого бізнесу можна

пояснити конкуренцією з боку більших підприємств торгівлі, але обвальне падіння має інші причини.

Однією з них може бути скорочення доступу до фінансування, яке відбулося після кризи 2008 року. Труднощі з кредитуванням (а саме цим джерелом переважно користувався малий бізнес) за результатами опитувань вийшли на перше місце за даними Всесвітнього Економічного Форуму (ВЕФ). До того ж, багато підприємців взяли кредити у кращі часи, очікуючи зростання бізнесу, і це привело їх до банкрутства. Утім, треба зазначити, що труднощі з доступом до фінансування тільки частково пояснюються проблемами власне банківського сектора. Насправді, обсяг депозитних вкладів в Україні зростає. Але є принаймні три причини, чому ці гроші не потрапляють до малого бізнесу.

Перша – це загальновідомий макроекономічний ефект «витіснення» (crowding out) приватних запозичень державними. За даними НБУ (підррахунок автора) 53% приросту депозитних вкладів за рік (з червня 2012 до червня 2013 року) пішло на кредитування держави, фінансування дефіциту бюджету.

Друга – це додатковий ефект поганого ділового клімату та незахищеності прав власності. Банки побоюються кредитувати незалежних підприємців, оскільки через несприятливі умови та великий неконтрольований ризик, пов'язаний із вразливістю до адміністративного тиску та рейдерства, нові кредити мають високу ймовірність поповнити і без того небезпечно високу частку «поганих». Навряд чи малий бізнес є таким вже привабливим для рейдерів (найстрашнішого головного болю при кредитуванні великих та середніх підприємств), але по ньому сильно б'ють потрясіння на вищому рівні, наприклад монополізація окремих секторів чи міжкланові суперечки за контроль над фінансовими та товарними потоками.

Детальніше проблеми фінансування МСБ обговорено у звіті [«Чи кредитуватимуть банки малий та середній бізнес? Огляд банківського кредитування МСБ та державної політики»](#).

Результати дослідження

Для з'ясування деталей та пошуку відповідей на поставлені вище питання, нами було проведено три фокус-групи за участі підприємців та представників бізнес-асоціацій у містах Донецьку, Севастополі та Вінниці (у них брали участь також учасники з інших регіонів, що приїхали на тренінги, організовані Центром міжнародного приватного підприємництва (CIPE). Присутнім роздавали анкети з переліком питань, вони заповнювали їх та давали усні роз'яснення, які потім групувалися та ранжувалися. Деталі щодо складу учасників, сценарію проведення фокус-групи, а також зібрані матеріали доступні, якщо звернутись особисто до автора. Цей розділ присвячено аналізу результатів.

Для з'ясування деталей та пошуку відповідей на поставлені вище питання нами було проведено три фокус-групи за участі підприємців та представників бізнес-асоціацій у містах Донецьку, Севастополі та Вінниці

Відповіді та роз'яснення респондентів надають аргументи на користь усіх наведених вище гіпотез, а також висвітлюють цікаві нюанси. На жаль, застосований метод не дає можливості сформулювати остаточні висновки щодо їхньої пріоритетності – з певною обережністю це можна робити тільки тоді, коли всі учасники одноставно погоджуються з певними твердженнями. Для остаточного з'ясування пріоритетності потрібне репрезентативне кількісне дослідження.

Однак, зібрані матеріали містять багато цінної інформації, яку можна використати для уточнення розуміння проблем, а також практичних рекомендацій, які можуть в разі належного врахування зробити дерегуляцію дієвішою. Нижче ми згрупували типові та найбільш інформативні відповіді за перерахованими вище гіпотезами.

1. Деретуляція фiктивна – жодного реального полiпшення немає

Непрямо на користь цього фактору свiдчить переважна кiлькiсть вiдповiдей респондентiв, якi вказали, що перерахованi в анкетi закони, прийнятi у перебiгу кампанiї з дерегуляцiї, не справили жодного впливу на їхнiй бiзнес. Це може свiдчити: (i) про те, що респонденти не стикалися з вiдповiдною сферою регуляцiї (i тому можуть взагалi не знати про змiни) – в такому разi це означає, що реформа торкнулася мало актуальної сфери; або (ii) про вiдсутнiсть реального впливу вiдповiдного закону.

а. Прийнятi нормативнi акти не працюють

Респонденти доволi часто вiдзначають, що «закон не працює», «чиновники навчилися обходити закон», «низьку виконавську дисциплiну», зокрема що «податкова вимагає документи, не передбаченi законодавством, як-от дозвiл на торгiвлю», «закон вимагає три довiдки, чиновник «внизу» – п'ятнадцять», «чиновники вимагають узгоджень, не передбачених законом» тощо. Серед причин називають безвiдповiдальнiсть чиновникiв, неузгодженiсть нормативної бази («зареєструвати пiдприємство без нотарiального посвiдчення документiв можливо, але вiдкрити рахунок у банку – нi»), а також тимчасовi (будемо сподiватися) технiчнi труднощi, на кшталт погано вiдпрацьованої електронної комунiкацiї мiж державними органами. Також щодо спрощення лiквiдацiї пiдприємств, вiдзначають, що насправдi воно працює тiльки для тих, хто останнi два роки не проводив дiяльностi.

Сприятливі для пiдприємцiв закони масово порушуються чиновниками на мiсцях

б. Всi полегшення замiщено аналогами (як-от лiцензiї – дозволами, сертифiкацiєю, акредитацiєю тощо), або кiлькiсне скорочення процедур вiдбулося суто механiчно, шляхом агрегацiї.

Це стосувалося майже всiх законiв, окрiм закону про скасування свiдоцтва про державну реєстрацiю, який натомiсть є головним «героем» наступного пункту.

с. Полегшення в одному викликають ускладнення в iншому.

Респонденти були однотайнi в тому, що скасування свiдоцтва про державну реєстрацiю створило бiльше проблем, нiж вирiшило. Поодинокi нарикання були щодо деяких iнших законiв, але їх не вдалося конкретизувати.

Водночас респонденти вiдзначили й деякi позитивнi зрушення. Зокрема, «не треба кожнi п'ять рокiв поновлювати лiцензiї» (цю норму було прийнято ще у 2009 році), дещо знизилися витрати на лiцензування; деякi пiдприємцi вiдзначають зменшення кiлькостi перевiрок та контролюючих органiв, та навiть здирництва, хоча водночас iншi свiдчать про те, що корупцiї стало, навпаки, бiльше, а тi перевiрки, що залишилися, стали жорсткiшими. Учасники в цiлому позитивно ставляться до спрощення дозвильних процедур, хоча воно i не завжди досягло поставленої мети (див. вище). Зокрема, вiдзначають прискорення видачi дозволiв та зменшення корупцiї у цьому питаннi, що ймовiрно пов'язано iз запровадженням принципу «мовчазної згоди». До певної мiри полегшилося вiдкриття пiдприємницької дiяльностi, хоча подальшi перешкоди часто зводять ефект нанiвець. Так само, дещо легше стало закрити

діяльність тим, хто її фактично не проводив. Однозначно позитивно оцінюється електронна реєстрація.

Деякі позитивні зрушення в плані дерегуляції відбулися, хоча значно менші, ніж анонсував уряд

Таким чином, результати свідчать, що деякі позитивні зрушення в плані дерегуляції відбулися, хоча значно менші, ніж анонсував уряд. На нашу думку, причинами недостатнього ефекту вжитих заходів є:

- 1) недостатня продуманість заходів, особливо помітна у випадку з відміною свідоцтва про реєстрацію;
- 2) незадовільна робота ДКРП, який мав би стояти на перешкоді прагненню недобросовісних чиновників відновити свої зайві повноваження, скасовані в ході дерегуляції;
- 3) відсутність належного контролю за виконанням законів на місцях.

Остання проблема є системною, тому на ній варто зупинитися детальніше. З теорії та практики управління добре відомо, що суто вертикальний контроль не може бути ефективним в масштабах 45-мільйонної країни. Аби змусити чиновників виконувати закони, що обмежують їхнє свавілля та зменшують корупційні можливості, контроль має працювати на горизонтальному рівні – через скарги постраждалих та судову систему. На жаль, підприємці не налаштовані псувати відносини з державною владою, оскільки вони значною мірою залежать від свавільних рішень її представників. Вони також часто недостатньо обізнані зі своїми правами. Але навіть якщо проблема порушується, то судова система не захищає законні інтереси підприємців. А чиновник, у свою чергу, майже ніяк не відповідає за завдану шкоду та порушення закону. Як висловився один з учасників (мовою оригіналу): «Создано очень много документов,

но процесс не улучшился. Не выполняется закон – высшая юридическая сила... Если наверху сказали, что нужно три справки, то внизу говорят – пятнадцать. Заставит власть выполнить закон некому, то есть не работает система государственного контроля. Уполномоченный орган, которым является ДКРП, не исполняет свои функции, а существующий государственный контроль: прокуратура и т.д. – не работает. Общественного контроля недостаточно».

2. Деретуляція до певної міри відбулася, але виявилася «фасадною», бо стосувалася малозначущих перешкод, які проте фігурують у міжнародних рейтингах. Тому вона мала позитивний, але незначний вплив на умови ведення бізнесу.

Респонденти одностайно відзначили, що певне покращення процедури реєстрації мало незначний вплив, оскільки не є актуальною сама проблема. Зокрема, респонденти відзначали, що головними реальними перешкодами для започаткування діяльності залишаються проблеми із земельними ділянками, орендою приміщень, отриманням дозволів тощо. Вони набагато перевищують ті, що виникають в процесі власне реєстрації бізнесу. А ті види діяльності, які не вимагають подібних дій, є або дуже специфічними (як-от консультаційна діяльність), або переживають кризу внаслідок перенасичення ринку (як от базарна торгівля). Тож, зусилля на цьому напрямку можна вважати неефективними. До того ж, з огляду на подальші труднощі, які створило це покращення, його можна вважати цілком провальним.

Певне покращення процедури реєстрації мало незначний вплив, оскільки не є актуальною сама проблема. А з огляду на подальші труднощі, які воно створило, це просто провал

Деяке полегшення отримання дозволів теж не було актуальне для бізнесу, який не стільки розширюється, скільки змушений виживати. Ще 2011 року (МФК) зниження витрат на дотримання регуляцій, зокрема отримання дозволів та ліцензій, що пояснювалося передусім переходом бізнесу до «захисної» стратегії під впливом несприятливих економічних обставин¹¹. Оскільки нові дозволи та ліцензії більше потрібні саме при розширенні бізнесу, а це зараз не на часі, то і витрати на ці цілі скоротилися. Відповідно впало значення удосконалень дозвільної системи.

Вжиті урядом заходи не мали системного характеру і не були спроектовані відповідно до справжніх потреб МСБ

Треба зазначити, що вжиті урядом заходи не мали системного характеру, і не були спроектовані відповідно до справжніх потреб бізнесу. Інакше їм мало б передувати ґрунтовне дослідження таких проблем, яке швидше за все виявило б зовсім інші пріоритети. Адже, скажімо, дослідження ВЕФ свідчить про те, що серед перешкод для ведення бізнесу в Україні з великим відривом лідирують: доступ до фінансування, корупція та податкові регуляції; далі йдуть розміри податків, а все інше можна вважати другорядним. Однак при всій повазі до шанованої міжнародної організації це дослідження не може бути дороговказом, оскільки проводиться воно зовсім з іншою метою і охоплює тільки приблизно сто підприємств, причому зі специфічними характеристиками вибірки.

3. Дерегуляція відбулася і мала відчутний вплив, але інші складові політики держави звели її ефект нанівещь.

¹¹ «Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес», МФК, 2011.

Учасники фокус-груп відзначають значне погіршення різних складових ділового клімату в останні роки. Покращення відмітили тільки шестеро (з 46), з них п'ятеро – у Севастополі; значне погіршення – вдвічі більше, і ще 22 респондента сказали про просто погіршення. Причинами різкого скорочення малого бізнесу найбільша кількість опитаних (23) назвали податковий тиск та адміністрування податків. На другому місці із значним відривом (17 голосів) – нечесна конкуренція, монополізація, на тому ж рівні (16 голосів) – корупція, далі йдуть інші фактори, на яких ми зупинимося далі, 5 голосів набрали проблеми з орендою приміщень та виділенням землі. Підкреслимо, що це – не репрезентативне опитування, і результати можуть не точно відображати реальну ситуацію. Однак пріоритетність саме податкових проблем та корупції (власне, поборів) підтверджується іншими опитуваннями, а актуальність проблеми монополізації широко відома¹². Також, респонденти підтверджують зростання видатків, пов'язаних з перевірками: на штрафи (часто призначені за планом, до перевірки як такої) та неформальні платежі.

Як з'ясувалося в ході фокус-груп, проблема рейдерства є актуальною навіть для дрібного бізнесу. Один з учасників, наприклад висловився так (мовою оригіналу) *«весь малый и средний бизнес прокурорский – если нет прокурорского прикрытия, его заберут. Малой бизнес обречен по определению: если он успешен, его отберут, если нет – в 90% случаев он умирает. И в этом также причина того, что банки отказываются*

¹² Утім, підприємцям часто притаманне плутати її з природною консолідацією галузей, наприклад витісненням малого бізнесу більшими магазинами у роздрібній торгівлі. Ця тенденція є цілком природною, на відміну від штучного винищення конкурентів в особі малого бізнесу. Якщо концентрація не заходить надто далеко, і не супроводжується насильницьким (в тому числі, з застосуванням державного примусу) згортанням малого бізнесу, їй не варто чинити опір. Натомість, за можливості варто було б вживати заходів з полегшення пристосування підприємців до нових умов.

кредитоватъ МБ – слишком высокие риски кредитования». Інша проблема з кредитуванням була пов'язана з труднощами в отриманні документів на нерухомість – три місяці державний реєстр не працював належним чином.

**Зростаючий податковий тиск та перевірки
заганяють бізнес у тінь, або роблять
легальний бізнес неконкурентоздатним
порівняно з нелегальним**

При цьому, як відмічають учасники фокус-груп, зростаючий податковий тиск та перевірки заганяють бізнес у тінь, або роблять легальний бізнес неконкурентоздатним порівняно з нелегальним. Це стосується, наприклад, транспортного сполучення, де легальних перевізників перевіряють (і на них не розповсюджувався мораторій на перевірки, який врятував значну частину МСБ), натомість нелегальні займають їхнє місце, виплачуючи тільки корупційний «податок» тим, хто їх прикриває. Ми почули численні скарги на «нечесну конкуренцію», «витіснення нелегалами» і, навіть «поглинання легального бізнесу нелегальним».

Після відновлення можливості продавати продукцію юридичним особам, ті підприємці, які наважилися повернутися на відповідні ринки зіткнулися з тим, що їхніх контрагентів почали особливо прискіпливо перевіряти, фактично змушуючи відмовитися від послуг ФОП. Так само, малий бізнес скаржиться на дискримінацію при державних закупівлях.

4. Дерегуляція відбулася і мала відчутний вплив, але певні об'єктивні економічні фактори звели її ефект нанівець.

На одному рівні з корупцією респонденти відзначили зниження купівельної спроможності. Насправді, державна статистика не відмічає такого зниження – навпаки, тільки минулого року реальні доходи населення зросли майже на

десять відсотків. Утім, респонденти вважають, що на бізнес негативно вплинули не виплати зарплат («це наш контингент»). Окрім того, більш платоспроможні покупці першими відмовилися від базарів на користь супермаркетів. Частина підприємців сприймає це як виклик - «изменение ситуации потребовало большего предпринимательства, чем требовалось до сих пор: менеджмента, маркетинга, изощренности – того, что включает понятие предпринимательства». Але інша частина скаржиться на «монополізацію» ринку великими магазинами. В останньому випадку треба додатково дослідити, чи відповідають ці твердження дійсності.

Дещо менше (14 учасників) відмітили проблеми з доступністю кредитування. Цим проблемам присвячено окреме дослідження (див.вище), тому ми не будемо на них зупинятися. Зазначимо тільки, що велику роль у їх загостренні останніми роками, поряд з макроекономічними факторами, відіграє поганий захист прав власності та загальна вразливість малого бізнесу до адміністративного тиску, як описано вище. Але діють і зовнішні, об'єктивні, фактори: банки набагато обережніше, ніж це було до кризи, ставляться до кредитування; немає припливу грошей з-за кордону; НБУ проводить дуже обережну монетарну політику, побоюючись девальваційного тиску... На додаток до цього, учасники звертали увагу, що виникла проблема з заставами: падіння ринку нерухомості зробило їх неліквідними.

Що пропонують підприємці

В ході фокус-груп ставилося питання про те, що мають робити органи влади. Як завжди, далеко не всі поради підприємців були виваженими та відповідальними – часто брали гору емоції та радикалізм, або навпаки, поради були дуже загальними. Тому ми відібрали найбільш конструктивні пропозиції. Їх можна поділити на кілька груп.

- 1) Посилити контроль за виконанням законів, які мають обмежувати свавілля чиновників на

місцях. Серед способів досягнення цієї мети, підприємці та їхні представники пропонують зробити чіткі переліки документів, які важче буде порушувати; запровадити жорстку відповідальність, аж до кримінальної, за порушення закону державними службовцями; та запровадити посаду «антикорупційного омбудсмена», підзвітного місцевій раді, або мерів.

2) Передати більше повноважень місцевим органам влади – «реформа на зразок польської», аби місцеві громади самі визначали правила для підприємців, а дозволи та ліцензії можна було отримувати на місцях. Треба зазначити, що ця пропозиція суперечить першій в частині «посилення контролю». Вочевидь, децентралізація здатна покращити діловий клімат тільки в разі, якщо підприємці самі краще контролюватимуть місцеву владу. Наразі маємо протилежний приклад: громадську раду одного з регіонів, обрану місцевими підприємцями, влада замінила власними призначенцями.

3) Удосконалити процес законотворення. Зокрема, більше консультуватися з громадськістю (це передбачає Закон про державну регуляторну політику, який, утім, масово ігнорується¹³), розглядати ефект від законів комплексно, з урахуванням довгострокових наслідків. Закони, зокрема податкові, мають бути простими та зрозумілими, забезпечувати передбачуваність майбутніх платежів (це особливо стосується оподаткування прибутку).

4) Природно, підприємці намагаються отримати пільги з оподаткування та кредитування.

Якщо дерегуляція і мала якийсь позитивний ефект, то він виявився незначним на фоні консолідації ринку роздрібної торгівлі, зменшення доступності фінансування, та посилення податкового тиску у поєднанні з послабленням прав власності

Аналіз результатів

Загалом, можна констатувати, що, на відміну від дерегуляції кінця 90-х, нинішня хвиля не мала відчутного позитивного впливу на підприємницький клімат. Головні причини цього

а) погана спрямованість – не на дійсно важливі для підприємців проблеми;

б) недостатня продуманість – як у випадку з скасуванням свідоцтва про реєстрацію – та неквапливість у виправленні помилок;

в) незадовільна виконавча дисципліна на місцях, відсутність дієвих механізмів контролю за втіленням законодавства та «зворотного зв'язку»; а також

г) незадовільна робота ДКРП

Тож, якщо дерегуляція і мала якийсь позитивний ефект, то він виявився незначним на фоні інших, негативних, змін. Серед останніх ми можемо виділити три головні: консолідацію ринку роздрібної торгівлі, зменшення доступності фінансування, та посилення податкового тиску у поєднанні з послабленням прав власності. Саме останнє, найімовірніше, призвело до обвального скорочення легального малого бізнесу, головню за рахунок тінізації. Можливий економічний механізм такого обвалу уявляється таким.

¹³ Д.Ляпін. «Щодо шляхів вдосконалення реалізації регуляторної політики в Україні». Аналітична записка». НІСД, <http://www.niss.gov.ua/articles/517/>

Посилення податкового тиску у поєднанні з послабленням прав власності ймовірно, призвело до обвального скорочення легального малого бізнесу, головню за рахунок тінізації

Підприємець завжди має вибір: працювати легально, сплачуючи податки та виконуючи норми законодавства; чи нелегально. Чому всі не йдуть у «тінь» від початку? Вочевидь тому, що цей варіант попри формальну дешевизну, має свої недоліки.

По-перше, нелегали повсюдно теж платять данину, хоча і неофіційно – поліції, іншим «кришам», або рекету. Звичайно, «криші» тримають ставки такого «податку» на нижчому рівні, ніж вимоги держави, в іншому разі вони залишилися б без «клієнтів». Але єдиною гарантією того, що сплачена сума – остаточна, є персональна домовленість, причому з тим, хто сильніший від підприємця. І вона ж є єдиною гарантією права власності. Чи не єдиною гарантією виконання неофіційних контрактів є репутація, яка тільки частково доповнюється можливістю застосувати проти порушника силу – адже правових підстав для цього немає. Така само ситуація і з найманими працівниками, які можуть обкратати нелегального роботодавця, натомість самі не підпадають під захист законодавства про працю.

По-друге, легальний статус забезпечує підприємця захистом з боку держави як єдиного легітимного джерела насильства. Неявний договір, який бізнес укладає з державою самим актом реєстрації полягає у тому, що він зобов'язується сплачувати податки та виконувати інші вимоги законодавства, натомість держава зобов'язується захищати його законні права, насамперед право власності та вільного здійснення своєї діяльності в рамках закону.

По-третє, легальний статус дає можливість залучати фінансування з офіційних джерел. Воно є зазвичай дешевшим, а ризики в разі неповернення – обмеженими, на відміну від нелегальних фінансів. При цьому доступність легальних фінансів вирішальною мірою визначається здатністю держави захистити права власності на об'єкт застави, чи бізнес в цілому, а також і законні права кредитора.

Тому в тих країнах, де держава вправно виконує зазначені вище обов'язки практично весь бізнес, який займається легальною по своїй суті, діяльністю, працює офіційно. Тіньовий сектор представлений переважно або суто кримінальним бізнесом (таким як наркоторгівля), або тіньовою зайнятістю у сфері послуг на індивідуальній основі, де неактуальна проблема захисту прав, чи фінансування. Натомість, в Україні, як і у більшості країн світу, легальний статус не забезпечує належного захисту прав підприємця. Тому вигоди від перебування у «тіні» є для багатьох підприємців більшими, ніж від легалізації.

В Україні легальний статус не забезпечує належного захисту прав підприємця. Тому вигоди від перебування у «тіні» є часто більшими, ніж від легалізації

Встановлюється певна рівновага, яка залежить від специфічного для кожного окремого випадку співвідношення низки факторів. Найважливіші з них – це вартість дотримання законодавства (формальна та неформальна); наявність активів, вразливих до експропріації; вірогідність хижацьких дій з боку держави та її представників; часовий горизонт планування; наявність можливостей для зростання, тощо.

Наявність такої хиткої рівноваги значно посилює суто економічні ефекти від зростання податкового навантаження, погіршення кон'юнктури, та інших несприятливих умов. Адже якщо усі учасники ринку працюють у більш-менш рівних умовах, несприятливі фактори діють на всіх однаково. В результаті,

гине певна частина найслабших підприємств, інші пристосовуються, і, в результаті такого пристосування розміри втрат зменшуються, порівняно з тим, чого варто було б очікувати, виходячи із аналізу поточного фінансового стану групи досліджених підприємств. Коли ж поруч працює суто тіньовий конкурент, якого погіршення умов роботи (наприклад, оподаткування) зачіпає менше, тож він може демпінгувати, легальний підприємець постає перед альтернативою: працювати на збиток, або втратити більшість ринку на користь «нелегалів». Зрештою, це змушує його йти у тінь самому, автоматично загострюючи проблему конкуренції для решти, що залишилися в легальному секторі. Водночас, податкові органи, особливо якщо вони, як в Україні, мають план по надходженнях, відповідно збільшують тиск на тих, хто залишився під їхнім контролем, надалі погіршуючи ситуацію. Виникає хибне коло, яке створює ефект мультиплікатора і призводить до значного збільшення негативних наслідків несприятливих умов для легального бізнесу. Насправді, на щастя, загальноекономічний результат не є настільки катастрофічним – перехід у «тінь» працює як своєрідний «амортизатор». Але саму тінізацію навряд чи можна вважати позитивним результатом.

Саме таким ефектом може пояснюватися настільки катастрофічне згорання малого бізнесу у 2010-2011 рр. у відповідь на погіршення ділового клімату та збільшення податкового тиску. Адже вітчизняний малий бізнес всі роки незалежності змушений задовольнятися перевагами легального статусу тільки частково. На додаток до офіційних податків, він все одно має платити «криші», сплачувати штрафи навіть без вини, та задовольняти корупційні апетити працівників контрольних органів. Легальний бізнес можуть так само відібрати, при чому з участю тих самих представників правоохоронних органів, які мали б його захищати. Тому значна частина підприємств працює нелегально, а легальні підприємства приховують значну частину своїх надходжень – адже повністю офіційна робота не

тільки не надає переваг, але й позбавляє можливості отримати в разі необхідності неформальний захист. Частково відійти від цієї поганої традиції, чи принаймні зменшити залежність, малий бізнес зміг тільки внаслідок дерегуляції кінця 90-х.

Натомість, в останні роки ситуація значно погіршилася. Об'єктивно звужився ринок, особливо в роздрібній торгівлі, та значно ускладнився доступ до фінансування. Це само по собі штовхає бізнес у «тінь», адже за таких умов головним стає мотив простого виживання, а переваги легального фінансування не настільки важливі, оскільки воно все одно мало доступне.

Адекватною відповіддю держави на об'єктивні труднощі, пов'язані з економічною кризою, мало би бути зменшення вартості та посилення переваг легальності. Але відбулося прямо протилежне

Адекватною відповіддю держави мало би бути значне зменшення вартості ведення легального бізнесу, та посилення переваг легальності – насамперед, захисту прав власності. Але відбулося прямо протилежне: податковий тиск зріс, тож вартість перебування в легальному статусі підвищилася – держава ніби то вимагає більше за свої «послуги». І, при цьому, як свідчать наші респонденти, різко загострилися проблеми із здирництвом та рейдерством, судовою системою та перевірками. Тому легальний бізнес значною мірою втратив свої переваги перед тіньовим, і почав програвати йому у конкуренції.

Висновки та рекомендації

Отримані відповіді респондентів не дають підстав відкинути жодну з наведених вище гіпотез щодо причин скорочення малого бізнесу попри проголошену політику дерегуляції. Усі наведені фактори мали місце тією чи іншою

мірою, і без проведення кількісного дослідження у нас немає достатніх підстав визначати серед них пріоритетні. Однак деякі з них (як от реструктуризація сектору роздрібної торгівлі) є об'єктивними, зовнішніми по відношенню до взаємовідносин малого бізнесу і держави; в той час, коли інші – такі як оподаткування, захист прав власності, тощо – є об'єктом державної політики. А низка важливих факторів, насамперед тих, що стосуються виконання законів, можуть бути, до певної міри, предметом впливу і самих підприємців, за умов належної самоорганізації та усвідомлення своїх інтересів.

Загальний висновок полягає у тому, що економіка України, особливо малий бізнес, підійшли до тієї межі, де подальше збільшення податкового тиску за незмінних інших умов є неможливим і контрпродуктивним.

Економіка України, особливо МСБ, підійшли до тієї межі, де подальше збільшення податкового тиску за незмінних інших умов є неможливе і контрпродуктивним

Мова має йти про підвищення ефективності витрачання бюджету як передумову для реального зниження податкового тиску, вжиття ефективних заходів для зниження «корупційного податку», демонополізації та вирівнювання конкурентного поля. Але насамперед бізнес потребує надійного захисту прав власності, відновлення судового захисту, та обмеження сваволі чиновників і контролерів. Для цього, з урахуванням ситуації що склалася, необхідні ще радикальніші заходи, ніж ті, що склали сутність дерегуляції кінця 90-х. Однак, цього разу, зважаючи на проблеми керованості державного апарату, вони не спрацюють без (а) відновлення законослухняності виконавчої та місцевої влад; (б) відновлення судової системи як дієвого способу відновлення законності, у чий би бік вона не порушувалася, та (в) підтримки «знизу». Перші два пункту з цього переліку виходять далеко за межі даного дослідження (і

компетенції автора), а щодо третього рекомендації, адресовані бізнес-асоціаціям наведено нижче. Утім, певні попередні рекомендації можна з певною обережністю сформулювати і до інших учасників процесу.

Уряд, якщо його метою є дійсно розвиток підприємництва, а не «повернути людей на заводи», має розпочати з ретельного вивчення ситуації.

Політику дерегуляції треба базувати на дослідженні справжніх перешкод для розвитку бізнесу, а не на уявленнях окремих урядовців чи експертів

Політику дерегуляції треба базувати на дослідженні справжніх перешкод для розвитку бізнесу, а не на уявленнях окремих урядовців чи експертів. Обов'язковим є постійно діючий зворотний зв'язок через періодичні повторення досліджень та консультації з представниками підприємців.

Зокрема, проведене нами попереднє дослідження свідчить, що на додаток до стандартних запитань обстежень бізнесу, у нинішній ситуації актуальними є кілька додаткових груп запитань:

- 1) Щодо захисту прав власності. Чи відчувають підприємці себе захищеними? Яка ймовірність того, що успішний бізнес відберуть рейдери, або обкладуть додатковою даниною державні чи недержавні рекетири? Від кого саме походять основні загрози, і у які способи вони реалізуються? Які фірми є найбільш вразливими?
- 2) Щодо взаємодії з тіньовим сектором. На додаток до стандартного запитання «Який відсоток фірм у Вашій галузі працює неофіційно?» варто було б запитати про те, які саме фактори, на думку респондента, змушують його колег йти у тінь, або ж, навпаки, чому робота у легальному секторі для них не приваблива. Також, важливе запитання –

наскільки респондент відчуває конкуренцію з боку нелегального бізнесу тієї ж галузі?

- 3) Щодо виконання законів. Чи зтикалися респонденти з випадками відмови від виконання законів державними службовцями? Чи чули вони про такі випадки? Як саме вони (чи їхні знайомі) діяли? Чи принесло це успіх?
- 4) Щодо ефективності урядової політики. Які саме дії уряду за останній період часу (наприклад, рік) мали найбільший позитивний чи негативний вплив на Ваш бізнес? (варіант – дати перелік найважливіших нормативних актів, що набрали чинності останнім часом, і попросити оцінити вплив кожного з них, як ми робили на фокус-групах).

Можливі більш конкретні варіанти пропонованих відповідей треба уточнити в ході подальших фокус-груп, які мають передувати такому дослідженню.

Владі необхідно оперативно виправляти усі помилки та неефективно працюючі норми.

Щодо конкретних рекомендацій, які можна зробити вже зараз, то, насамперед, владі необхідно оперативно виправляти усі помилки та неефективно працюючі норми. Зокрема, ліквідація згубних наслідків непередуманої відміни свідоцтва про державну реєстрацію забрала кілька років, та, ймовірно, не повністю завершилася і дотепер (оскільки наші респонденти досі згадують цей приклад). Це свідчить про кричущий брак зворотного зв'язку. Якби він був дієвим, то помилку можна було б виправити за лічені дні, в крайньому випадку, тижні, або, навіть, уникнути її взагалі. Хоча ця конкретна проблема і є відносно дрібною, порівняно з багатьма іншими, небажання або нездатність держави її виправляти подало сильний негативний сигнал всім учасникам процесу: чиновникам – про те, що життя

підприємців можна безкарно ускладнювати і надалі; а підприємцям – про те, що дерегуляція робиться «для галочки», без належної уваги до їхніх справжніх потреб; отже на захист держави сподіватися не варто.

Найголовніше, наші результати свідчать, що замість формальної дерегуляції варто зосередитися на відновленні виконавчої дисципліни у самій владі – бо без цього найкращі закони залишаться на папері.

Замість формальної дерегуляції варто зосередитися на відновленні виконавчої дисципліни у самій владі

Зокрема, треба підвищити відповідальність чиновників за неналежне дотримання законодавства, і, водночас, відновити чи створити дієві правові та адміністративні інструменти для виявлення та покарання порушників із залученням самих потерпілих. Якщо скарга на неправомірні вимоги з боку чиновника, в разі підтвердження, буде призводити, принаймні, до його негайного звільнення, то й підприємці отримають стимул допомагати владі у відновленні дисципліни. Але принципово важливо, аби функції контролю за виконавською дисципліною були відокремлені від поточної роботи та зосереджені в іншому державному органі, не пов'язаному адміністративно із тими, кого він має контролювати. Як довела практика, контрольні підрозділи всередині відповідних державних органів не стали ефективним інструментом підтримання виконавчої дисципліни та запобігання корупції.

Треба зміцнити керівництво ДКРП та підсилити його роль, можливо, наділивши його функціями контролю за впровадженням законів, які мають забезпечувати дерегуляцію

Треба підсилити роль та зміцнити керівництво ДКРП. Можливо, навіть, саме він має стати описаним вище контролюючим (чиновників) органом із завданням створити умови для розвитку підприємництва. Головними показниками успіху його роботи мають бути:

- збільшення кількості діючих суб'єктів господарювання
- зростання зайнятості
- збільшення обсягу валової доданої вартості (ВДВ) (у постійних цінах), що створюється у секторі МСБ

Усі ці показники мають зростати одночасно, в іншому разі це може вказувати на нездорові тенденції. Наприклад, збільшення кількості суб'єктів без зростання двох інших показників свідчить про подрібнення підприємств, скоріше за все, штучне; зростання зайнятості при збереженні обсягу доданої вартості – про зниження продуктивності праці; у свою чергу збільшення ВДВ само по собі може свідчити як про певні позитивні явища – зростання продуктивності, детінізацію – так і про негативні: монополізацію, скорочення персоналу, зростання тіньової зайнятості; або ж просто може бути результатом статистичної помилки.

Також важливими показниками є «демографія» малого та середнього бізнесу. Адже підприємництво як економічне явище полягає не просто в утворенні підприємств, а і у подальшому їхньому зростанні з малих до середніх та великих. Створити власний бізнес аби ледь животіти може і не дуже підприємлива людина, просто від безвиході. І такими є, на жаль, чи не більша частина приватних підприємців в Україні. Вони відіграють певну роль в економіці, але не можуть бути її головною рушійною силою. Натомість такою силою є приватна ініціатива, яку проявляють наділені підприємницьким талантом громадяни. Утім, за існуючих в Україні умов далеко не всім із них вдається розвинути свою справу до масштабів, які б відповідали їхнім здібностям, натомість

багато великих та середніх компаній управляються не найкращим чином. Тому головним показником є саме динаміка зростання одних та виходу з бізнесу інших, а не просто створення та закриття підприємств – тим більше, що остання взагалі не може вважатися достовірною, з огляду на велику кількість фіктивних та непрацюючих фірм.

Усе інше, в тому числі і позиції у міжнародних рейтингах, є суто проміжними показниками, які самі по собі можуть нічого не значити, і, навіть, вводити в оману (як у випадку «фасадної» дерегуляції), або, принаймні, нездатні забезпечити кінцеву мету – розвиток підприємництва. Саме так сталося на протязі останніх років.

Позиції у міжнародних рейтингах, є проміжними показниками, які самі по собі нездатні забезпечити кінцеву мету – розвиток підприємництва

Законодавчій владі варто, краще пізно, ніж ніколи, звернути підвищену увагу на проблему скорочення малого бізнесу. На сьогоднішній день нею переймаються тільки окремі депутати. Водночас, досвід попередніх років свідчить, що законопроекти з дерегуляції та полегшення ведення бізнесу часто об'єднували навіть непримиренні владу та опозицію.

Насамперед, треба дослідити, які саме положення законодавства найскладніші, викликають найбільше непорозуміння, допускають найбільше сваволі та двозначності, і, відповідно, створюють найбільше можливостей для тиску на бізнес, монополізації та корупції – і негайно переглянути відповідні норми. Треба досягти ситуації, коли підприємство, яке прагне працювати легально, може упевнено відчувати, що воно нічого не порушує – так, як це зробила свого часу спрощена система оподаткування та обліку. Без цього легальні підприємці почуватимуться незахищеними, і надалі йтимуть

у тінь замість боротьби за виконання законів державними службовцями.

Треба досягти ситуації, коли підприємство, яке прагне працювати легально, може бути упевненим, що воно нічого не порушує – так, як це зробила спрощена система оподаткування та обліку

Але наші результати підтверджують, що сама проблема є набагато глибшою за дерегуляцію як таку, і не може бути вирішена на рівні тільки регуляторних чи реєстраційних процедур – адже не вони є головними чинниками занепаду малого бізнесу. Потрібна глибока податкова реформа, яка має включати (і зробити можливим) скасування планів із податкових надходжень, не кажучи вже про плати із збирання штрафів, для усіх контролюючих органів. Повноваження усіх видів контролерів, а також правоохоронних органів, щодо перевірок малого бізнесу треба радикально зменшити, особливо у частині призначення позапланових перевірок. Водночас, особливої уваги варта проблема захисту прав власності та інших прав підприємців. Вона потребує комплексного вирішення. Суто законодавчі заходи тут, на жаль, не працюють, як, утім, і в питанні дерегуляції – адже, за свідченням наших респондентів, головним питанням є дотримання законів самими державними службовцями.

Однак це не означає, що законодавча влада не може нічого взагалі зробити. Наші результати вказують на те, що в той час, коли одні закони просто ігноруються, інші все ж таки певною мірою виконуються, і, навіть, мають деякий (хоча й, на жаль, обмежений) позитивний вплив. З'ясування чинників, які відповідають за таку різницю, має стати предметом подальшого вивчення. Результати такого дослідження могли б допомогти покращити якість законодавства з огляду на його реальний вплив на економіку.

Законодавча влада також має стати на шляху спроб подальшого збільшення податкового тиску. Наші результати вказують на те, що, принаймні по відношенню до малого бізнесу, ці спроби є контрпродуктивними, і за існуючих умов переважно збільшують тінізацію. У зв'язку з цим, час від часу лунають заклики до утисків тіньового, а надто, нелегального, сектору економіки. Такі заходи теж не вирішують проблему, оскільки в умовах системної корупції та зазначених вище проблем у легальному секторі це означає збільшення поборів, яке не стільки вижене нелегалів «на світло», скільки змусить їх взагалі припинити діяльність, на шкоду споживачам та в цілому економіці країни – в тому числі, державному бюджету, який отримує непрямі податки від їхньої діяльності. Це, у свою чергу, означатиме подальше зростання соціальної напруги та занепад економіки.

Зрозуміло, що на тлі безпрецедентних проблем з наповненням бюджету та фінансуванням його дефіциту знизити податкове навантаження навряд чи вдасться – хоча в разі успіху це, дуже ймовірно, призвело б до збільшення надходжень. Але конче треба принаймні позбавити тих, хто ще не пішов у тінь, хоча б зайвого клопоту. Зокрема, найлегше, що можна було б зробити без номінального зменшення податкового тиску – це повернутися до принципу розщеплення єдиного податку з фізичних осіб-підприємців, об'єднавши платіж до ПФ з податковим для усіх категорій платників ЄП, як це було до набуття чинності Законом про ЄСВ.

Варто повернутися до принципу розщеплення єдиного податку з фізичних осіб-підприємців, об'єднавши платіж до ПФ з податковим для усіх категорій платників ЄП, як це було до набуття чинності Законом про ЄСВ

При цьому, ФОП, які не мають найманих працівників, не повинні здавати жодної звітності до ПФ, і, відповідно, перевірятися ним. Це,

звичайно, не дуже значне полегшення, але, принаймні, здатне заощадити підприємцям набагато більше часу та зусиль, ніж, наприклад, скасування свідоцтва про реєстрацію – навіть якби останнє не мало жодних негативних наслідків.

Варта обговорення також пропозиція деяких учасників фокус-груп щодо певної децентралізації регуляторних повноважень. Однак з отриманих нами результатів випливає, що сам по собі такий захід може надалі погіршити ситуацію, бо вже сьогодні чиновники на місцях додатково ускладнюють підприємницьку діяльність, навіть всупереч закону. Натомість, здоровій конкуренції між місцевими органами влади, а також політичній підтримці дерегуляції могла би сприяти норма закону, яка б наділяла місцеву владу певними повноваженнями з дерегуляції (їхній обсяг треба уточнити). Тоді місцеві органи влади, на власне бажання та під власну відповідальність, могли б утворювати по справжньому вільні економічні зони на своїх територіях, спрощуючи ведення бізнесу шляхом відміни обмежень та удосконалення процедур, але не за рахунок пільг із загальнодержавних податків, як це було у випадку так званих «спеціальних економічних зон». Звичайно, відповідний закон має бути рівним для всіх територій, і тільки встановлювати мінімальний перелік регуляторних вимог, які є обов'язковими для виконання на всій території України.

Варта розгляду пропозиція наділити місцеву владу певними повноваженнями з дерегуляції

Нарешті, сам малий бізнес має на даному етапі відіграти ключову роль у дерегуляції. Точніше, у тому, аби зробити її дієвою. Підприємці – зокрема, майже всі учасники наших фокус-груп – з одного боку, скаржаться на державу та висувають пропозиції аж до знищення державних інститутів; а з другого боку –

сподіваються саме на її позитивну роль у вдосконаленні ділового клімату.

Це протиріччя можна усунути тільки в один спосіб: якщо до влади прийдуть політики, які не на словах, а на ділі перейматимуться розвитком підприємництва; або ж існуючі політики будуть змушені рахуватися з відповідними вимогами виборців. Але це, у свою чергу, залежить від настроїв останніх, серед яких самі підприємці становлять мізерну частку.

Якщо підприємці хочуть отримати більш сприятливу до них владу, то їм треба перейнятися проблемою популяризації своєї діяльності серед решти співвітчизників

Саме ставлення решти населення є кінцевою запорукою сильних та захищених прав власності, а також інших складових сприятливого ділового клімату – в тому числі і регуляторних. Тож аби отримати іншу, більш сприятливу, владу, принаймні на місцях, підприємцям треба перейнятися проблемою популяризації своєї діяльності серед своїх менш підприємливих співвітчизників. З одного боку, це передбачає активну роз'яснювальну роботу серед сусідів, родичів, клієнтів та найманих працівників. Однак така робота буде марною, якщо хоча б якась помітна частина підприємців продовжуватиме поводитися нечесно, наприклад, обдурюючи покупців; або ж сповідуватиме «груповий егоїзм» за рахунок решти суспільства – зокрема, лобіюватиме заходи, шкідливі для співвітчизників (як от заборону на торгівлю «секонд-хендом», імпорتنі мита, монополізацію, тощо). Тому, з іншого боку, необхідна самоорганізація підприємців з метою самообмеження заради репутації бізнесу як такого.

Друге, чому конче треба навчитися робити підприємцям та їхнім асоціаціям – це відстоювати свої законні права. Дотепер абсолютна більшість зусиль як самих бізнес-асоціацій, так і донорів, зосереджені насамперед

на адвокатів – діяльності з просування своїх інтересів на законодавчому рівні. Це є стандартним способом самозахисту підприємництва та протидії намаганням бюрократів все затиснути в рамках регуляції. Але цей спосіб добре працює у правових державах, де проблемою може бути прийняття сприятливого для підприємців закону (можливо, у протистоянні з іншими групами інтересів – профспілками, споживачами, бюрократами, тощо), однак після цього виконання є автоматичним. На превеликий жаль, як підтверджують наші результати, в Україні підхід «домоглися прийняття гарного закону – тепер можемо жити спокійно», за яким звикли жити бізнес-асоціації, на жаль, не спрацьовує, чи більше не спрацьовує.

***Малому бізнесу (як і решті громадян)
треба навчитися примушувати чиновників
дотримуватися законів***

Зважаючи на масове безкарне порушення законів державними службовцями, малому бізнесу (як і решті громадян) ще треба навчитися примушувати чиновників дотримуватися законів. Це є відносно новим викликом, який потребує нових методологічних підходів. Для початку, потрібне хоча б усвідомлення необхідності постійної боротьби за виконання вистражданих норм. Далі треба розробити підходи, способи дій, організувати обмін досвідом, за необхідності залучити консультантів з ненасильницького спротиву та інших способів мирного але дієвого протесту, тощо. Тут є велике поле для діяльності донорських організацій, а, також, центральної влади – якщо, звісно, вона прагне досягти успіху у дерегуляції не на словах, а на ділі.

Третє, що потрібно – це просвіта серед самих підприємців, з метою підвищення їхньої спроможності у формулюванні своїх вимог. Адже на сьогодні багато з них пропонують шляхи вирішення проблем, які, у разі реалізації, зашкодять підприємництву. Наприклад, частина наших респондентів пропонувала «розпустити Верховну Раду», посилити централізацію влади

під керівництвом Президента, тощо. Але навіть обмежені кроки у цьому напрямку вже призвели до значного ускладнення проблем керованості державного апарату, що, серед іншого, негативно позначилося і на умовах для підприємництва. А у перебігу проекту «5 вимог» підприємці наполягали на штучному зменшенні ставок кредитування до 5-10% - хоча насправді зробити це в масштабах усієї країни наразі неможливо з низки об'єктивних причин, насамперед великої непевності; а надання пільгових кредитів тільки погіршить ситуацію для пересічних підприємців, бо ці гроші отримують їхні конкуренти, які мають відповідні корупційні «зв'язки». Тож другим перспективним напрямком підтримки підприємницького руху має стати просвіта підприємців – не тільки у питаннях ведення бізнесу, утворення асоціацій, та техніки адвокату, але й у більш широких та загальних питаннях економіки, державного управління та політичної економії.

***Перспективним напрямком підтримки
підприємницького руху має стати
просвіта підприємців***

Заключне слово

Проведене дослідження показало, що проголошена політика дерегуляції не спрацювала, насамперед, через недостатню продуманість та послідовність дій уряду, які не повністю відповідали задекларованим у програмі намірам; а також недостатню продуманість та послідовність самої цієї програми. В результаті, на відміну від кінця 90-х, реформи було зосереджено на неперіоритетних для бізнесу напрямках (як-от, відкриття підприємств), натомість набагато більш важливі та чутливі перешкоди для бізнесу (як-от, податкові) було збільшено. При цьому, навіть добрі наміри було багато у чому вихолощено непродуманістю (як у випадку відміни свідоцтва про реєстрацію) та поганою виконавчою дисципліною на місцях. Одночасно, за потурання влади, та, навіть,

прямої участі її представників, суттєво погіршилася ситуація із захистом прав власності. Все це разом узятє спричинило різке скорочення легального малого бізнесу, ймовірно з переходом більшої частини ліквідованих суб'єктів господарювання, та, відповідно, втрачених легальних робочих місць, до неофіційного сектору.

***Дерегуляція потребує відновлення
керованості державного апарату та
судової системи***

Головні уроки, які варто винести із цієї ситуації, полягають у тому, що обом сторонам – як реформаторам, якщо, звичайно, вони дійсно були в уряді; так і самим підприємцям та їхнім представникам – треба дещо змінити свої пріоритети у відповідності до реалій. З одного боку, якщо реформатори дійсно хочуть покращити підприємницький клімат, то робити це слід у тісному контакті з представниками МСБ, а, також, визначати напрямки за допомогою об'єктивних досліджень, починаючи з найважливіших за їхніми результатами. З іншого боку, бізнес-асоціаціям треба зосередити свої зусилля не тільки на просуванні потрібних підприємцям нормативних актів, але й на нагляді за їх дотриманням. Потрібна також широкомасштабна роз'яснювальна робота, як серед самих підприємців, так і серед решти населення. Але на успіх навряд чи можна розраховувати без відновлення деяких критично важливих загальних інституційних моментів, таких як керованість державного апарату, судова система, дієвий захист прав власності, тощо. 

Додаток

Об'єднання (агрегатування) видів діяльності для штучного скорочення переліку¹⁴

Витяг з переліку видів діяльності, що підлягали ліцензуванню станом на 2009 р. (в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. № 1759-VI)	Види діяльності, що отримані шляхом агрегатування (в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 р. № 2608-VI)
4) виробництво особливо небезпечних хімічних речовин (за переліком, який визначається КМУ);	3) виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; операції у сфері поводження з небезпечними відходами, збирання і заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються КМУ);
38) збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини (за переліками, які визначаються КМУ);	
39) операції у сфері поводження з небезпечними відходами;	
31) надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів повітряним транспортом;	25) надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу повітряним, річковим, морським, автомобільним, залізничним транспортом;
32) надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом;	
33) надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт";	
35) надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом;	
62) виробництво дисків для лазерних систем зчитування;	36) виробництво, експорт та імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць;
63) експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць;	
79) виробництво, зберігання та реалізація рідкого палива з біомаси;	45) торгівля рідким паливом з біомаси та біогазом.
80) виробництво, зберігання та реалізація біогазу.	

¹⁴ Д.Ляпін. «Щодо першочергових заходів зменшення адміністративної вартості ліцензування в Україні». Аналітична записка». НІСД, <http://www.niss.gov.ua/articles/761/>

CASE УКРАЇНА
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г
офіс 310
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства

