

## **Административные барьеры предпринимательству в Центральной Азии**

Елена Сухир, Руководитель Программ по Центральной Азии и Евразии

и

Златко Ковач, Оценщик Программ

Центр Международного Частного Предпринимательства (CIRE)

Мария, предприниматель из Иссыль-Куля, Восточный Кыргызстан, решила арендовать участок земли для производства воды в бутылках. Чтобы начать свое дело, она должна открыть счет в банке, зарегистрировать бизнес в органах местного самоуправления и в налоговой инспекции, заверить документы в органах местного самоуправления, получить из Комитета по Статистике текст «Закона о предпринимательстве», затем получить из органов местного самоуправления сертификат регистрации, соответствующий этому закону, заверить документы у нотариуса и, наконец, представить бизнес-план, доказывающий, что предприятие будет доходным.

Все это должно было быть проделано в ограниченные сроки: 10 дней дается для регистрации, 17 дней для получения разрешения от местного самоуправления, и 3 - для оформления документов, связанных с «Законом о предпринимательстве». Кроме того, Мария должна затратить время и средства, чтобы ездить много раз в Бишкек: документы должны быть одобрены государственными инстанциями, чтобы быть признанными местным самоуправлением. Есть и другие проблемы. Различные органы власти совершенно не координируют свои действия. Мария столкнулась с такими административными «проблемами», как потерянные документы, неправильная информация, и давление, чтобы она продала лицензии. Прошло три года с тех пор, как Мария начала процесс оформления бумаг, но она до сих пор не может зарегистрировать свой бизнес. Такого рода проблемы - норма в Центральной Азии.

В течение более десяти лет проводятся всевозможные реформы, а бывшие советские республики Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан все еще имеют множество проблем с установлением демократического общества и рыночных отношений. Хотя существует много причин, затрудняющих экономический рост в этих странах, административные барьеры являются основным препятствием на пути свободного предпринимательства. Предприниматели страдают от излишнего регулирования и различных требований, предъявляемых к лицензиям, от постоянных инспекций, от чрезвычайно сложной системы налогообложения, от слабости финансового сектора, от плохой банковской системы. Упорное нежелание государства решить эти проблемы еще более ухудшает ситуацию.

Административные барьеры не только мешают свободному бизнесу строить новую экономическую систему, способную привлечь иностранный капитал, но и способствуют развитию теневой экономики. Несмотря на постоянное давление со стороны властей и испытываемые унижения, средний и малый бизнес (СМБ)

представляет собой важную часть экономики региона. В 2000 году частные предприятия составляли 60% ВВП Казахстана и Кыргызстана, и 45% ВВП Узбекистана. Эти цифры, скорее всего, не учитывают теневую экономику, составляющую значительную часть ВВП. По статистике Всемирного Банка, неформальная экономика составляет в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане 43,2% ВВП (73,7 миллиарда долларов), 49,8% ВВП (4,9 миллиарда долларов) и 34,1% ВВП (25,3 миллиарда), соответственно.

Административные барьеры отнимают миллиарды долларов потенциального дохода ежегодно и затрудняют экономическое и политическое развитие региона. Экономические потери происходят из-за плохо подготовленных и сложных законов, из-за многочисленных регулирующих актов и из-за крайне неэффективного функционирования госаппарата. Все это сильно увеличивает затраты на ведение бизнеса в официальном секторе. Высокие затраты вынуждают малых предпринимателей заниматься малоодоходными, слабо растущими бизнесами в неформальном секторе, и тем самым растрачивать свой потенциал. Кроме того, такая ситуация толкает инвесторов уходить в другие регионы с более благоприятным деловым климатом, в результате чего данный регион теряет капитал.

Чтобы лучше понять барьеры, существующие в Центральной Азии, CИPE организовал серию обсуждений за круглым столом, названных «Административные барьеры против частных предпринимательств». Эти обсуждения были проведены в октябре – декабре 2002 и собрали 110 предпринимателей из стран региона. Все участники согласились с тем, что самой большой проблемой является коррупция.

В Кыргызстане дискуссия была сконцентрирована на проблемах СМБ в области доступа к кредитам и материалам. Такой доступ затрудняется инспекциями и взяточничеством. В Казахстане коррупция особенно развита в сфере лицензирования, таможенных пошлин и кредитов. В Узбекистане обсуждения были посвящены коррупции в таких областях, как кредитование, доступ к материалам и регистрация. Коррупцированная система толкает бизнес в неформальный сектор, тем самым еще больше усиливая коррупцию и мешая свободе рыночной конкуренции. Фирмы, решающие остаться в формальном секторе, оказываются во власти государственного регулирования и лицензирования и, в конечном итоге, выходят из бизнеса.

Помощь и лидерство бизнес-ассоциаций сделало обсуждения за круглым столом первым шагом на пути объединения частного сектора для борьбы с излишним вмешательством государства в их деятельность, с излишними требованиями по лицензированию и регистрации, со сложными, произвольными и необоснованными налоговыми обложениями, со слабыми банковскими системами и с просто нежеланием правительства бороться с этими препятствиями на пути к рыночной экономике.

### **Чрезмерное регулирование и лицензирование**

Регулировочные и лицензионные барьеры являются продолжением советской «системы разрешений», когда нужно было получить разрешение даже на самое

простое действие. Хотя правительства стран Центральной Азии активно провозглашают поддержку рыночным реформам, сегодняшние предприниматели должны получать разрешение на каждую отдельную бизнес-операцию. Экономический климат, созданный “системой разрешений”, характеризуется вездесущим и всеобъемлющим регулированием. Оно продолжает наносить ущерб всем секторам экономики.

Когда предприниматели пытаются соблюдать при регистрации действующие законы, они наталкиваются на новые проблемы и новые «возможности»: за взятку можно искусственно занижить цены, чтобы устранить соперников. Эта ситуация отрицательно сказывается на структуре экономики. Многие считают, что переход в неформальный сектор является единственным способом сохранить бизнес.

Возьмем, например, ТИМ – маленькую узбекскую компанию, которая экспортирует фрукты и овощи. ТИМ отказали в регистрации дважды после долгих задержек и многочисленных проволочек. И это несмотря на государственную систему регистрации «в одно окно», которая теоретически позволяет зарегистрировать бизнес за 12 дней. ТИМ наняла адвоката и в конце концов была зарегистрирована, после чего обнаружила, что не может соревноваться с фирмами, которые платят взятки за то, чтобы снизить официальные или другие штрафы, многие из которых произвольно назначаются государственными бюрократами.

Когда фирма зарегистрирована, барьеры все еще продолжают существовать. Например, постоянные инспекции не дают предпринимателям нормально работать и фактически толкают фирмы к переходу в неформальный сектор. Инспекторы с самого начала намекают, что самый простой выход сохранения времени и нервов - взятка.

Некоторые предприниматели обращаются за помощью к государству, но оно редко противостоит коррумпированным чиновникам. Существующие государственные механизмы для защиты закона, которые должны противодействовать коррупции, на самом деле лишь усиливают административные барьеры. Ситуации, когда чиновники отказываются помогать предпринимателям, не оставляют им другого выхода, кроме как перейти в теневой сектор.

Чтобы снизить административное давление, у предпринимателя есть три пути: (1) перейти в теневой сектор и давать взятки на каждом шагу, (2) найти и использовать связи в правительстве и/или (3) получить государственную должность и использовать свою собственную власть.

### **Чрезмерное, сложное и противоречивое налогообложение**

Система налогообложения по всей Центральной Азии сложна и часто меняется. Ею злоупотребляют как чиновники, так и предприниматели. Результатом является то, что СМБ просто не в состоянии следовать всем законам, делая таким образом неформальный сектор единственным способом выживания на рынке.

В Казахстане Налоговый Кодекс 1995 года существовал до 2002 и считался одним из лучших налоговых законов среди стран бывшего СССР. Тем не менее, сегодня этот закон является одной из основных причин оттока капитала из страны. Новый Налоговый Кодекс был принят в 2002, но и он делает существование СМБ очень тяжелым.

Проблемы Налогового Кодекса могут быть наглядно продемонстрированы на примере ситуации с "Акжолом", маленьким издательским агентством с двумя работниками. Кодекс запрещает инвестирование индивидуальных средств пенсионных фондов в компанию (с их согласия). Кроме того, Кодекс вводит налог на мелкую собственность и накладывает одинаковую ответственность на мелкую и на крупную собственность. Кодекс является тяжелым бременем для малых предпринимателей. В соответствии с этим налогом, "Акжол" должен заплатить около \$10000. Это огромная сумма для стран Центральной Азии. Кроме того, Кодекс делает все фирмы-налогоплательщики, зарегистрированные до января 2002 года, плательщиками НДС, который находится под контролем налоговой полиции. Чтобы избежать банкротства из-за регулирования и выплат, "Акжол" не имел другого выхода, кроме как подкупить налогового инспектора, чтобы тот изменил регистрацию "Акжола" на более позднюю дату.

В Узбекистане налоговая система тоже часто вытесняет СМБ из бизнеса. Помимо слишком высокого уровня налогообложения, налоговая система постоянно и радикально меняется, из-за чего лишь немногие желают начать или, если уж начали, поддерживать бизнес. Поскольку система налогов слишком сложна, громоздка, противоречива и часто меняется, бизнесы переходят в неформальный сектор, отказываясь регистрироваться или проводя часть своей деятельности в наличных деньгах, т.е. в теневом секторе.

Процесс ввоза материалов в Узбекистан является серьезной проблемой из-за таможенных пошлин. Лишь очень немногие регулирующие акты эффективно контролируют провоз товаров через границу. Внезапные и произвольные административные решения создают плодотворную почву для коррупции. Например, уже упоминавшаяся фирма ТИМ собиралась ввезти фрукто-морозильные аппараты и получить статус совместного предприятия, чтобы остаться в бизнесе и не давать взятки. Совместные предприятия должны платить чрезмерный, 30%, налог на импорт. Если бы ТИМ следовала всем этим законам, она бы разорилась. Единственным выходом стали взятки.

### **Неадекватная банковская система**

Неадекватная банковская система часто налагает на предпринимателей практически невыполнимые требования. Дискуссии за круглым столом во всех трех странах выявили тот факт, что требования по кредитам и по их выплатам совершенно неадекватны. Трудно представить залог и найти гаранта, а получить кредит практически невозможно. Кроме того, у банков слишком мало стимулов для

предоставления кредита, поскольку более половины их доходов приходят от операций с наличностью и других банковских операций.

Одна из основных причин плохой работы банковской системы - высокий риск невыплат. В Узбекистане 50% всех заемщиков объявляют дефолт. В результате ставка по кредитам очень высока – в среднем 17% годовых. Она немного падает после первого года. Такая кредитная ставка является тяжелым бременем для СМБ, особенно занятых в сезонном бизнесе. Частые проверки, инспекции, и проблемы с документацией составляют дополнительные трудности.

"Берке", Казахский производитель детской одежды, запросил кредит на три года на \$100 000, чтобы купить швейное оборудование. Компания должна была представить бизнес-план, результаты налоговой проверки (аудита), и подтверждение залога. Цена выполнения первых двух требований составляет две пятых финансового оборота "Берке". Когда банк сменил владельцев, в кредите было просто отказано. "Берке" прошел тот же процесс с другим банком. На этот раз банк потребовал, чтобы представитель банка провел оценку залога. В результате "Берке" был оценен только на 50% его настоящей стоимости и должен был заплатить адвокату за подготовку бизнес-плана и за проведение налоговой проверки. Через пять месяцев "Берке" получил кредит на \$20 000 меньше, чем запрашивал, потратив на этот процесс много времени и средств.

Предприниматели страдают также от некомпетентности и превышения полномочий банковскими служащими. Участники нескольких обсуждений за круглым столом рассказали, как представители банков стояли рядом с кассовыми аппаратами и записывали каждую операцию, чтобы установить, какую взятку запросить с той или иной фирмы. "Зигзаг", узбекская компания, продающая соки и соковые концентраты, прошла, из-за смены владельца банка, через такие же трудности, как и "Берке". Изначально, «оплата за ускорение» должна была решить проблемы "Зигзага" с доступом к кредиту. Но, поскольку "Зигзаг" имеет иностранного партнера и собирался ввозить оборудование, он должен был получить от Министерства экономических связей «ввозной контракт». На это было потрачено больше двух месяцев (вместо предписанных 10 дней). Прошел уже год, а из-за бюрократических проволочек "Зигзаг" до сих пор не получил кредита.

У узбекских предпринимателей большие проблемы с доступом к наличным деньгам. В Узбекистане предприниматели не могут просто снять деньги со своего счета. Деньги могут быть сняты только для двух целей – для выплаты зарплаты и для оплаты транспорта. Банки утверждают, что у них не хватает резервов наличности, и приводят многочисленные государственные постановления, запрещающие выдавать наличные деньги. Чтобы купить совершенно простые продукты или материалы, покупатель должен найти продавца, который примет оплату по банковскому переводу. В результате предприниматели отказываются класть полученную прибыль на банковский счет и тем самым увеличивают нехватку наличности у банков.

Узбекский закон «О мерах по уменьшению внебанковского оборота денег», принятый в августе 2002г., разрешает каждому вкладчику снять любое количество денег со счета для покупки сырья и материалов. Теоретически - это шаг в правильном направлении. На практике банки отказываются следовать этому закону, ссылаясь на более ранний Указ, опубликованный в марте 1999г. В этом Указе Кабинет Министров требует, чтобы деньги при любых сделках переходили из рук в руки только посредством банковских переводов.

Хотя официально больше не существует верхних пределов на зарплату, на практике они до сих пор имеют место. Банки до сих пор не получили инструкции, снимающие лимиты на зарплату, и отказываются выдавать деньги после 20-го числа текущего месяца. В результате СМБ вынуждены покупать материалы на базарах у местных торговцев по завышенным ценам.

Не имея возможности получить кредит или наличные деньги внутри страны, СМБ также имеют трудности с получением кредитов в иностранных банках. В Узбекистане все запросы на получение иностранных кредитов должны пройти через Узбекский Центральный банк (УЦБ), который обычно отказывается пересылать их в иностранный банк. Хотя официальный срок рассмотрения заявления, установленный законом, составляет пять - десять дней, в действительности этот процесс длится от шести месяцев до года. УЦБ находится «над банковской системой», и предприниматели имеют право держать свои фонды непосредственно в Центральном банке. Несмотря на это, Министерство финансов запрещает самим предпринимателям класть деньги на счёт «на прямую», даже в УЦБ. В результате, Министерство финансов нанимает через УЦБ третью сторону. Эта «сторона» посещает предпринимателя каждый день, чтобы забрать их выручку. За это предприниматели должны платить дополнительную плату. Выручка должна быть оценена заранее, и, если есть разница между оценочной и представленной выручкой, бизнес должен платить штраф. УЦБ задает тон, которому следуют и другие банки.

### **Нежелание правительств снизить административные барьеры**

Деловые круги считают, что правительства делают слишком мало для того, чтобы снизить административные барьеры, ограничивающие инвестиции и региональную торговлю. Предприниматели по всей Центральной Азии обвиняют правительства в недостаточной квалификации и в плохом понимании важности проблем. Они утверждают, что правительства плохо понимают, как работают свободные рынки и как рыночная экономика содействует развитию общества в целом. Неформальный сектор продолжает расти, и налоги, которые государство могло бы собрать, теряются, в результате чего у государства нет денег для выплаты зарплат своим работникам. В целом, существующая система взяток позволяет некоторым служащим получать огромные доходы и противодействовать любым изменениям. Естественно, что государственные чиновники-взяточники очень заинтересованы в сохранении существующей ситуации и существующих законов, создающих административные барьеры.

Государственные чиновники не понимают и не могут объяснить, что можно сделать и почему существующая система не дает развиваться торговле и капиталовложению. Разные возможные интерпретации законов дорого обходятся предпринимателям. Дискуссии за круглым столом свидетельствуют о том, что чиновники часто принимают противоречивые и необоснованные решения.

Еще одна важная проблема региональной торговли и инвестирования - это слабая система защиты частной собственности. Дискуссии за круглым столом отметили, что частная собственность в Центральной Азии постоянно недооценивается из-за отсутствия эффективной системы защиты. Когда предприниматель пытается защитить свою собственность, власти отказываются ему помочь. Кыргызский производитель дверей Алексей отказался следовать многочисленным требованиям по сертификации, чтобы иметь право производить двери. Он даже пообещал публично сжечь все двери, которые он сделал, если ему не выдадут все сертификаты в соответствии с законом. Такие радикальные меры не являются, конечно, решением проблемы. Чтобы остаться в бизнесе, предприниматели вынуждены принимать нелегальные меры, тем самым способствуя росту неформального сектора.

Барьер, который был несколько раз отмечен на каждом обсуждении и который постоянно вызывает рост неформального сектора - это недостаток информации о существующих законах, их громоздкость, сложность и противоречивость. Много изменений к законам было принято в последние годы, и многие предприниматели считают, что ключ к улучшению ситуации - в доступе к информации.

### **Толчок к изменениям в частном секторе**

Во многих случаях, правительства стран Центральной Азии работают по старой советской системе, и бизнес находится под давлением обременительного регулирования, патронажа, коррупции, и слабых механизмов защиты собственности и прав. Бизнес выдавливается в неформальную экономику, страны не могут привлечь инвестиции, и частный сектор не имеет голоса при принятии решений.

Бизнес-ассоциации и другие негосударственные организации в странах Центральной Азии хотят реформ. CIRE постоянно работает с основными организациями в регионе, чтобы повысить роль частного сектора в продвижении принципов демократии, включающих в себя прозрачность, ответственность, рыночную экономику, и открытую политическую систему. В то время как правительства этих государств заинтересованы в такого рода диалоге, до сих пор испытывается недостаток в объединенных усилиях предприятий частного сектора для продвижения нужных изменений в законодательстве. И все же, движение в направлении необходимых реформ постепенно набирает силу. Частный сектор и бизнес-ассоциации начинают понимать, что их голос должен быть услышан, если они хотят роста инвестиций, развития региональной торговли, и уменьшения роли неформального сектора. CIRE помогает этим организациям усилить их влияние и возможность провести реформы, снижающие барьеры для развития свободного бизнеса.

