

В ПОИСКАХ СКРЫТЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Катрин Кучта-Хелблинг

Центр международного частного предпринимательства (www.cipe.org)

© 2001 Center for International Private Enterprise

Страны, вставшие на путь демократического развития, ежегодно теряют потенциальные доходы на общую сумму в миллиарды долларов, что ведет к подрыву процессов политических и экономических реформ. Эти потери связаны, в первую очередь, с серьезными недостатками действующего законодательства и нормативных актов, которые препятствуют участию миллионов граждан в политической и экономической жизни и неоправданно повышают затраты, связанные с предпринимательской и производственной деятельностью в официальном секторе экономики. Слишком высокие затраты, связанные с предпринимательской деятельностью, вынуждают мелких предпринимателей заниматься малопроизводительной, низкодоходной деятельностью в теневом секторе. Таким образом, напрасно расходуется ценный экономический потенциал. Более того, высокие затраты, связанные с соблюдением требований действующего законодательства, вынуждают инвесторов находить возможности в странах с более благоприятным инвестиционным климатом, а это, в свою очередь, приводит к потере инвестиций на сотни миллионов долларов. Все это в значительной мере препятствует развитию конкуренции, росту доходов и росту экономики в целом, а также возможности стран в полной мере воспользоваться всем тем положительным, что несет с собой глобализация. В результате многие считают, что демократические и рыночные реформы практически ничего им не дали, поэтому и выступают против дальнейших экономических и политических преобразований. Во многих странах все шире звучат призывы к свертыванию реформ. Если в самое ближайшее время препятствия в политической и экономической жизни не будут устранены, процессы демократизации и рыночных реформ пойдут на спад во многих странах мира.

Основная проблема состоит в объемах затрат на обеспечение предпринимательской деятельности в официальном секторе экономики. Предприниматели, желающие работать в официальном секторе, вынуждены потратить слишком много усилий и денежных средств для того, чтобы:

- получить лицензию на право заниматься предпринимательской деятельностью;
- получить право на владение землей или на аренду земли;
- нанять работников;
- соблюдать требования текущего законодательства (например, налогового);
- получить кредит;
- подключить и пользоваться телефоном, электричеством;
- контролировать соблюдение договором и т.д.

Диапазон затрат на организацию предпринимательской деятельности достаточно широк в разных странах. Самые высокие затраты характерны для стран,

в которых законодательство возлагает на предпринимателей особенно тяжкие требования, и где предприниматели вынуждены иметь дело с неэффективным и коррумпированным административным аппаратом, который не оказывают предпринимателям практически никакой поддержки. Высокий уровень коммерческих затрат вынуждает предпринимателей делать выбор - какие нормативные акты соблюдать, а какие нет, исходя из того, что они могут себе позволить с финансовой точки зрения, что они могут получить, соблюдая законодательство, и какой ущерб могут понести в результате уклонения от него. При этом многие предприниматели, производящие вполне законную продукцию, вынуждены делать это на «теневых» условиях, т.е. без соответствующих лицензий и разрешений, потому что это значительно снижает их расходы. Эту категорию предпринимателей принято относить к теневому сектору экономики (к категории так называемых «теневики»).

В любой экономике - развитой и находящейся на стадии становления - присутствует теневой сектор. Нью-йоркские предприятия, на которых существует потогонная система труда, - лучшее свидетельство о наличии теневого сектора в США. Однако наибольшую тревогу вызывает обширный теневой сектор и его продолжающийся рост в странах, ставших на путь демократического развития и свободного предпринимательства. Согласно последним исследованиям Международного валютного фонда, около девяти триллионов долларов (т.е. около трети валового национального продукта этих стран) приходится на теневой сектор экономики. Данные Международной организации труда за 1999 год свидетельствует о том, что от 17 до 84% городского населения развивающихся стран занято в этом секторе.

В чем опасность, связанная с высокими затратами на предпринимательскую деятельность и слишком большим теневым сектором?

Прежде всего, слишком большой теневой сектор подрывает основы демократии, тормозит реформы, искажает реальность, на основе которой принимаются политические решения. Если дать предпринимателям, работающим в теневом секторе, соответствующую возможность, они, в большинстве случаев, смогут предложить эффективные меры для снижения коммерческих затрат и создания одних и тех же условий для всех участников рынка. Однако их нелегальный статус не позволяет им обращаться к представителям власти и требовать от них отчета. В результате реформы, призванные увеличить частное предпринимательство и обеспечить рост частного сектора, терпят неудачу. Более того, политики не могут принимать правильные решения, поскольку не имеют никакой информации о масштабах производства в теневом секторе, а ошибочные макроэкономические решения могут серьезно подорвать национальную экономику.

Высокие затраты, связанные с организацией бизнеса, также наносят вред экономике, снижая производительность, подрывая конкурентоспособность, способствуя развитию теневого сектора. Высокие затраты проявляются по-разному. Одни – в высокой стоимости лицензирования, в результате чего богатые (но не всегда самые производительные) предприятия имеют преимущество перед менее

состоятельными но, потенциально более эффективными предприятиями, которые не располагают нужными средствами на лицензию. Другие – в жесткости трудового законодательства, требующего от предпринимателей больших затрат на его соблюдение. Предприятия, работающие «официально», снижают трудовые затраты благодаря интенсивному использованию капитала и рациональному использованию трудовых ресурсов. И напротив, предприниматели, работающие в теневом секторе, в значительной мере полагаются на теневой рынок рабочей силы, а не на экономное и эффективное использование капитала. И в том, и в другом случае подобная практика приводит к нерациональному размещению ресурсов, снижению производительности, ухудшению условий труда. Рабочие и служащие официального сектора постепенно теряют тяжело доставшиеся им, «отвоеванные» права и льготы, в то время как «теневики» остается низкая заработная плата, текучесть кадров, плохие условия труда.

Наиболее известны, однако, другие причины низкой производительности труда и развития теневого рынка. Это – необоснованно сложные и требующие больших затрат со стороны предпринимателя системы налогообложения и регулирования. Многие предприниматели предпочитают не тратить время, деньги и силы на отношения с работниками налоговых органов, а просто уклоняются от налогообложения, нарушая тем самым закон. Это приводит к снижению уровня государственных доходов, которые столь необходимы для работы государственных учреждений, «обслуживающих» предприятия коммерческого сектора - судов, ведомств, транспортных организаций, учреждений здравоохранения и т.д. В результате качество государственных услуг и производительность предпринимателей снижаются параллельно. Так образуется замкнутый круг: из-за низкого качества государственных услуг все больше и больше предпринимателей отказываются платить налоги и сборы, а это ведет к снижению уровня государственных доходов и, соответственно, к снижению качества услуг государственных учреждений, развитию теневого сектора и коррупции.

Теневые отношения в экономике и коррупция ведут к нерациональному использованию жизненно-важных ресурсов и ослабляют деятельность государственных и экономических институтов. Теневики работают вне закона и поэтому не могут обращаться за помощью в правоохранительные органы – суды, милицию, чья защита, несомненно, снижает риск, связанный с предпринимательской деятельностью. Некоторые предпочитают работать по небольшим краткосрочным договорам, которые заключают только со своими старыми партнерами, несмотря на то, что подобная практика значительно снижает эффективность их предприятий, ограничивает их коммерческие возможности. Другие прибегают к подкупу государственных чиновников, чтобы получить необходимые им государственные услуги или избежать наказания за незаконную деятельность. Прошедшие через каналы коррупции деньги оседают в карманах чиновников, не поступают в бюджет, лишая государство необходимых ему средств для обеспечения государственных услуг, приводя к росту цен на товары и услуги. Кроме того, повсеместное нарушение законодательства подрывает доверие потенциальных инвесторов.

Сложная, дорогостоящая и не обеспечивающая защиту производителя система частной собственности также отрицательно сказывается на показателях экономического развития. Активы, не защищенные в должной мере правами собственности, по-прежнему остаются в теневом секторе, поскольку их невозможно использовать в качестве «живых средств», например, для залога, чтобы получить кредит на организацию или развитие бизнеса под нормальный процент, или в качестве обеспечения акций. Без должных законодательных основ прав собственности предприниматели не смогут привлечь инвесторов и не будут заинтересованы в подготовке персонала и в приобретении дорогостоящих средств производства (например, компьютеров и другой высокотехнологичной аппаратуры), что позволило бы им в дальнейшем делать крупные долгосрочные инвестиции, специализироваться в определенной области и успешно конкурировать на рынке. В результате экономический потенциал, выражающийся в триллионах долларов, расходуется на приносящие незначительную прибыль мелкие, краткосрочные предпринимательские операции в неформальном секторе экономики.

Дорогостоящее и ненадежное обеспечение прав собственника имеет и другие отрицательные последствия для развития экономики. Подключение водоснабжения, электроэнергии и телефонной связи, как правило, требует права на владение собственностью. Предприниматели, не имеющие должным образом оформленных прав собственности, могут пользоваться коммунальными услугами только незаконным путем. Широко распространенное незаконное подключение вынуждает коммунальные предприятия возмещать убытки за счет «правопослушных» потребителей. Рост цен, с другой стороны, подрывает конкурентоспособность компаний, которые производят коммунальные услуги и пользуются ими.

С чем связаны высокие коммерческие затраты и большая доля теневого сектора в экономике?

Ответ однозначен: как высокие коммерческие затраты, так и большая доля теневого сектора являются результатом недостаточно развитой правовой и нормативной базы и недостатков в работе государственных учреждений и организаций, которые препятствуют деятельности мелкого предпринимателя. Положение еще более усугубляется в том случае, если предприниматели отстранены от процесса принятия политических решений и не могут высказать свое мнение по вопросам, касающимся их сферы деятельности. В результате законы и нормативные акты вырабатываются небольшой группой людей, движимых собственными узкими интересами, далекими от долгосрочных потребностей экономического развития страны. Потерпевшие полную неудачу псевдо-капиталистические системы в странах Азии, в которых политические решения принимались узким кругом лиц, наглядно подтверждают пагубность подобного курса. Подобные кризисы также свидетельствуют о том, что люди, создавшие подобные системы, или успешно адаптировавшиеся к ним, упорно их защищают, так как более или менее значительные изменения повлекут для них

значительные материальные потери и связаны с большим для них риском. Именно поэтому малопродуктивные государственные структуры часто существуют достаточно долгое время.

Можно привести много примеров плохо разработанных законов. Чаще всего они касаются налоговых кодексов и законов о труде. Высокие налоги и неэффективная система налогообложения снижают уровень доходов предприятий, что приводит к уклонению от налогообложения и росту теневого сектора. Также, излишне строгое трудовое законодательство вынуждает предприятия (в особенности с небольшими доходами) брать на себя обременительные материальные обязательства по отношению к своим работникам, и могут побудить руководителей этих предприятий прибегать к найму работников из теневого сектора.

В некоторых странах процесс создания собственного бизнеса напоминает многолетний марафон. Одна из первых проблем, с которыми сталкивается предприниматель — это оформление прав собственности, например, права собственности на участок земли или на сделанное им научное открытие. Сложные и долгие процедуры получения прав собственности могут заставить даже самых упорных и настойчивых предпринимателей отказаться от идеи создать собственное дело. В одной из последних книг ДеСото «Загадки капитализма» приводятся примеры того, насколько может быть затруднена процедура получения права на владение недвижимостью в некоторых странах. Например, на Филиппинах предпринимателю приходится пройти 168 бюрократических процедур в 53 государственных и частных учреждениях, на что ему потребуется от 13 до 25 лет. В Египте требуется совершить 77 бюрократических действий в 31 государственном и частном учреждении, на что потребуется от 5 до 14 лет. На Гаити процедура включает 111 бюрократических действий, на которые может потребоваться приблизительно 12 лет.

Даже получив права собственности, предприниматели вынуждены нести необоснованно большие расходы и проходить сложную процедуру получения лицензирования или разрешения на право заниматься предпринимательской деятельностью. Институт экономических исследований в Гарварде недавно опубликовал сведения о том, что требуется от лиц, желающих начать собственное дело, в 75 различных странах. Результаты показывают, что наиболее простой порядок действует в Канаде: там предпринимателю нужно посетить всего лишь две инстанции, на что требуется 2 дня и сумма в размере 280 долларов США, а самый сложный – Боливии: 20 процедур, на которые требуется 82 дня и сумма 2696 долларов США. Соответствующий средний показатель по исследованным странам составляет 10,17 согласований в различных инстанциях, на что в среднем требуется 63,05 дня.

Заботы и трудности для предпринимателей не прекращаются с получением разрешения на открытие своего дела. Теперь они должны выполнять целый ряд административных требований и правил, в том числе, согласовывать разрешения по ценам, норме прибыли, проведению импортных и экспортных операций. В Перу расходы участников «официального» сектора экономики на 72,7% связаны с действующими административными требованиями. Бразильские предприниматели

должны заполнять более 50 комплектов различной отчетно-платежной документации, а при разрозненном ведении учета - представлять по 4 копии документа на каждую сделку по продаже продукции.

Выполнение многочисленных нормативно-правовых требований связано с еще большими затратами и трудностями в тех случаях, когда государственные учреждения не располагают необходимыми финансовыми, техническими и кадровыми ресурсами, которые позволяли бы им осуществлять административные мероприятия быстро и эффективно. Столько выгодных возможностей не реализуются предпринимателями лишь из-за того, что 5 месяцев уходит на получение лицензии или разрешение коммерческого спора в суде. В таких условиях трудно устоять, чтобы не дать взятку или не уйти в теневой сектор, ускорив тем самым процедуру оформления, а иногда и разом решив все проблемы.

Те же предприниматели, которые пытаются работать в рамках формальной системы, вынуждены иметь дело с неясной, противоречивой и постоянно изменяющейся нормативно-правовой базой. Такое положение вещей вынуждает государственных чиновников и предпринимателей тратить время и средства на выяснение того, какие именно законы и нормативные акты применяются в каждом конкретном случае. Иначе, придется платить штрафы за невыполнение (непонимание) требований. Одновременно создается благодатная почва для развития коррупции, поскольку государственные чиновники, пользуясь данными им полномочиями, начинают за взятки влиять на оперативность рассмотрения административных и правоохранных вопросов и на их результаты. Наиболее наглядный тому пример – разные требования, которые предусмотрены в Бразилии федеральными и местными инструкциями в отношении высоты, на которой должны располагаться огнетушители в помещении офиса. Один из наиболее находчивых предпринимателей смонтировал два крепления для огнетушителя на разной высоте и вешал огнетушитель на то или иное крепление в зависимости от того, кто приезжал на очередную проверку - федеральный или местный инспектор. Однако довольно скоро инспекторы договорились между собой и явились на проверку вместе, тем самым, поставив предпринимателя в тупик и, в конечном итоге, потребовав с него взятку (плату) за неправильное размещение огнетушителя.

Низкое качество или полное отсутствие связи и транспорта также служат источником непомерных расходов для предпринимателей. Расходы значительно увеличиваются, если предприниматели вынуждены ездить на большие расстояния по плохим дорогам и много месяцев дожидаться подключения к системе электроснабжения и телефонной сети. Равным образом плохо развитая с технологической точки зрения инфраструктура препятствует созданию надежных баз данных, содержащих крайне важную информацию, в том числе, «кредитные истории» предпринимателей и предприятий, без которых кредитоспособные заемщики не могут рассчитывать на получение кредитов под низкий процент.

Как можно снизить коммерческие затраты?

Благодаря существованию соответствующих рекомендаций, снижение коммерческих затрат и экономический рост – задачи вполне достижимые. К ним следует отнести пересмотр конкретных нормативно-правовых актов, порядка принятия решения, а также процедуры работы государственных учреждений.

Неудовлетворительные законы и практику работы государственных учреждений легче изменить, если предприниматели непосредственно участвуют и контролируют процесс принятия политических решений. Для этого следует сделать доступными для широкой публике тексты законов и нормативов (включая на стадии разработки), проекты бюджетов и отчеты о голосовании членов законодательных органов по тем или иным вопросам. Для этого необходимо разработать и принять закон об открытом доступе к информации. Кроме того, необходимо обеспечить открытость законотворческого процесса с тем, чтобы все граждане имели возможность высказать свою точку зрения в связи с законопроектами, вносить предложения. (Более подробно способы участия населения изложены в Декларации Саны, которая представлена на веб-сайте по адресу: www.cipe.org.)

Совершенствование нормативно-правовой базы может в значительной мере способствовать снижению затрат, связанных с предпринимательской деятельностью. Для этого следует устранить устаревшие, дублирующие, излишне сложные, конфликтующие положения законов и нормативных актов и заменить их другими законами, в которых ясно и четко излагались бы права, обязанности и процедуры выполнения действующих требований. В законах о правах собственности должны быть установлены жесткие стандарты, определяющие порядок регистрации владельцев прав собственности, а также порядок объединения и сдачи в наем собственности и ее обмена. Необходимо упростить налоговые кодексы и требования финансовой отчетности, а также в целом снизить ставки налогообложения. Кроме того, следует пересмотреть трудовое законодательство, исключив из него устаревшие положения и предусмотрев более гибкие системы заключения договоров о найме. Не менее важно разработать и опубликовать упрощенные требования к процедуре регистрации предпринимательской деятельности. Порядок, согласно которому предприниматель может пройти всю процедуру регистрации в одном регистрационном пункте (такие пункты должны быть в каждом регионе страны) – один из наиболее эффективных путей снижения начальных затрат по организации бизнеса.

Четкая структура корпоративного управления способна многое сделать для развития предпринимательского климата в стране. Для этого необходимы законы, которые защищали бы интересы инвесторов, акционеров и других заинтересованных лиц, обеспечивали бы открытость списков акционеров и соответствовали бы положениям Конвенции о корпоративном управлении, разработанной Организацией Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), и стандартам бухгалтерского учета, разработанным Международной организацией

по стандартам (более подробную информацию можно получить по адресу электронной почты: www.cipe.org/efn/governance.php3).

То же касается и правил, регулирующих деятельность финансового сектора и системы государственных заказов. Внедрение надежных механизмов контроля в банковскую систему и в финансовый сектор позволит значительно снизить риск финансовых и банковских кризисов, подобных недавнему финансовому кризису в Азии. Добиться снижения коррупции среди государственных чиновников и находящихся с ними в сговоре представителей частного сектора можно, если внести ясность в законы о конфликтах интересов, принять кодекс законов, предложенный специалистами «Transparency International» об организации системы государственных заказов и строго придерживаться Принципов по борьбе с коррупцией, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития.

Реформа работы государственных учреждений по перечисленным выше направлениям способна снизить затраты предпринимателей и оздоровить предпринимательский климат в стране. Для этого необходимо упростить порядок работы в государственных учреждениях и регулярно проводить проверку их деятельности с использованием тщательно разработанных стандартов оценки. Подбор служащих для работы в государственных учреждениях, дальнейшее их продвижение по служебной лестнице необходимо проводить с учетом объективных стандартов. Работники государственных учреждений должны получать достойную заработную плату. Всем учреждениям — и, в первую очередь, судам — должны быть предоставлены достаточные (но рационально используемые) материальные и технические ресурсы, что даст им возможность эффективно и последовательно осуществлять свою деятельность.

Взаимоконтроль различных ветвей государственной власти (принцип «сдержек и противовесов») помогает избежать частных радикальных изменений в нормативно-правовой базе и, следовательно, неоправданной нагрузки на судебную систему и злоупотреблений со стороны работников государственного аппарата. Это в особенности касается стран, в которых предпринимательская деятельность регулируется гражданским кодексом, положения которого могут быть отменены государственным декретом.

Качественная, эффективная и экономичная инфраструктура способна значительно снизить затраты, связанные с предпринимательской деятельностью. Чтобы обеспечить подобные условия, государство должно поддерживать на достаточном уровне конкуренцию в соответствующих областях путем приватизации принадлежащих государству неэффективных производителей услуг или заключения субконтрактов с частными компаниями, руководствуясь при этом принципами, обеспечивающими прозрачность в деловых операциях. Пользуясь наиболее современными компьютерными и информационными системами, предприятия государственного и частного секторов смогут пользоваться легко доступными, современными базами данных для хранения наиболее важной деловой информации (напр., регистр титулов собственности, лицензионные требования, «кредитные истории» и т.д.).

Теорию – в жизнь!

Просто знать, как можно снизить бизнес-издержки, укрепить демократию, создать равные условия для всех участников рынка, недостаточно. Это лишь бой, выигранный наполовину. Для окончательной победы необходима четкая программа реформ и стратегия обеспечения их поддержки. Разработка национальной программы развития предпринимательства – один из способов активно содействовать реформам в нормативно-правовой сфере. В национальной программе должно быть установлено, какие законы и нормативные акты должны быть изменены в первую очередь, и содержать конкретные рекомендации в отношении характера изменений.

Важно, чтобы в разработке национальной программы развития предпринимательства участвовали представители частного сектора. Главы национальных ассоциаций предпринимателей должны взять на себя эту ответственность и обратиться к членам ассоциаций с просьбой высказать свою точку зрения о том, какие законы и нормативные акты ведут к росту предпринимательских затрат. Главы различных предпринимательских ассоциаций должны совместно составить единый список законов и нормативных актов, препятствующих развитию бизнеса. После тщательного обсуждения списка, им следует определить, какие законы и нормативные акты требуют изменения в первую очередь. После этого лидеры предпринимательских кругов должны войти в контакт с экспертами, выступающими в поддержку реформ, и разработать проект национальной программы развития предпринимательства.

Национальная программа должна содержать четкие указания на то, какие конкретные законы и нормативные акты должны стать основными объектами предстоящих реформ. Предложения по изменению конкретных законов следует излагать простым, доступным языком. Каждое такое предложение должно сопровождаться наглядным материалом (таблицами, графиками), иллюстрирующим, каким образом данный закон влечет за собой повышение затрат на предпринимательскую деятельность и какие изменения необходимо внести в закон, чтобы снизить затраты. Подобные материалы являются неопровержимым свидетельством того, что некоторые предпринимательские расходы необоснованно завышены, и что положение вполне можно исправить.

Бизнес-лидеры (мужчины и женщины) должны объединиться с лидерами других отраслей в своих регионах и твердо высказаться в пользу либерализации и реформ. Вооружившись национальной программой развития предпринимательства, предприниматели должны объединить усилия с политическими лидерами, работниками СМИ, учеными, представителями гражданских объединений - со всеми теми, кто озабочен экономическим будущим своей страны. Для продвижения дела реформ необходимо создавать объединения, в основу деятельности которых следует положить главный принцип: государство, которое отказывается своим гражданам в праве на предпринимательство, ставит под угрозу жизнь и благополучие будущих поколений. Именно предприниматели – и только они – разрабатывают современные технологии, создают новые рабочие места, выходят на

международные рынки. Этот лозунг должен стать общенациональным призывом к действию в интересах реформ.

Устранение препятствий для всеобщего участия в экономической и политической жизни страны служит укреплению демократии и экономического роста

Страны с экономикой и демократией переходного периода стремятся обеспечить лучшие условия жизни для своих граждан и создать условия для участия широких слоев населения в политической и экономической жизни страны. Однако высокие уровни затрат на предпринимательскую деятельность в значительной мере подрывают эти усилия. Чтобы добиться реальных результатов, необходимо внедрить и упрочить принципы демократического управления в общественном и частном секторах. Решение этой задачи позволит принимать более ответственные политические решения, повысить их эффективность, прозрачность, усилить отчетность перед общественностью и снизить коррупцию. Более того, если гражданам будет дана возможность открыто высказываться о процессах реформ, они будут чувствовать себя ответственными за реформы. Это будет способствовать укреплению демократии и поможет сформировать более широкий круг сторонников реформ, что столь необходимо для консолидации усилий по проведению политических и экономических преобразований.

*Полный текст этой статьи, снабженный библиографическими ссылками, помещен на веб-сайте CIPE по адресу: <http://www.cipe.org/pdf/saopaulo.pdf>.