



МОНИТОРИНГ
административных барьеров
на пути развития малого бизнеса
в России

РАУНД 6

Июнь 2007 г.

**Россия, 117418, Москва,
Нахимовский проспект, 47, офис 720
Тел.: +7 (495) 105-50-02
Факс: +7 (495) 105-50-03
Эл. почта: cefir@cefir.ru
<http://www.cefir.ru>**

Резюме основных результатов шести раундов мониторинга

Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) при финансировании Агентства США по международному развитию осуществляет мониторинг уровня издержек малого предпринимательства, связанных с государственным регулированием. Цель мониторинга состоит в оценке результатов реформы по дерегулированию экономики, начатой федеральным правительством в 2001 году. Реформа включает в себя пакет законов, упрощающих процедуры и снижающих издержки фирм, связанные с административным регулированием в области лицензирования, сертификации, регистрации, различных проверок и инспекций.

В настоящее время получены результаты шести раундов, проведенных весной и осенью 2002 г., а также весной 2003, 2004 и 2005 гг. и осенью 2006 г. В ходе первого раунда была собрана исходная информация по состоянию на 2001 г., то есть до вступления в силу новых законов. Данные второго и третьего раундов позволили оценить ход реформы после вступления в силу новых законов о проверках и лицензировании. Данные третьего раунда позволили оценить результаты введения нового закона о регистрации. Дальнейший ход реформ в этих областях оценивался с помощью данных, полученных в четвертом, пятом и шестом раундах.

Результаты первого раунда показали, что на момент начала реформ в 2001 году во всех областях государственного регулирования ситуация была далека от целей, декларированных в новых законах. В ходе первого раунда удалось установить исходные уровни административного давления в области регистрации, лицензирования, сертификации и инспекционной деятельности до начала реализации государственной программы дерегулирования. Последующие этапы мониторинга (раунды 2-6) позволили оценить произошедшие изменения с точки зрения масштаба административных барьеров.

Результаты второго раунда продемонстрировали, что уже в 2002 году произошли значительные улучшения в области инспектирования и лицензирования, которые в основном сохранились и в третьем раунде. В ходе третьего раунда было установлено, что введение в действие закона о регистрации имело как положительное, так и отрицательное влияние на реализацию этой процедуры, а за принятием упрощенной системы налогообложения для малого бизнеса в 2003 г. последовал интенсивный переход на нее.

Четвертый, пятый и шестой раунды продемонстрировали дальнейшее снижение большинства административных барьеров на пути развития и создания малых предприятий, в частности, упрощение процедуры регистрации, снижение частоты проверок, уменьшение доли незаконных лицензий среди разрешительных документов, выдаваемых компаниям. Кроме того, в каждом последующем раунде (для раундов 2-5) респонденты считали уровень добросовестной конкуренции более важной проблемой, чем в предыдущем, – это означает, что представителей бизнеса все больше интересуют «правильные» проблемы. В пятом и шестом раундах респонденты назвали конкуренцию более серьезной проблемой, чем уровень налогообложения – явный лидер четырех первых раундов.

В то же время ответы на некоторые вопросы количественного характера свидетельствуют о том, что многие принципы, заложенные в законах, продолжают нарушаться. Так, на регистрацию часто уходит больше времени, чем предусмотрено законом пять дней; от фирм требуют больше, чем положено, разрешительных документов, а проверки осуществляются чаще, чем предусмотрено, и с нарушениями закона.

Регистрация

После введения нового закона о регистрации предприятий в 2002 г. процедура регистрации упростилась и ускорилась, но стала более дорогостоящей, как было отмечено в третьем раунде мониторинга, проведенном после начала реформы. Но в последующих раундах как временные, так и финансовые издержки, связанные с регистрацией, существенно снизились. Процедура ускорилась благодаря тому, что при регистрации уже не нужно было обращаться в местные органы власти и регистрационные палаты, на что ранее уходила большая часть времени. Основная часть процедуры регистрации стала функцией подразделений Министерства по налогам и сборам, где теперь фирмы затрачивают в среднем больше времени, чем раньше. Результаты шестого раунда, однако, свидетельствуют о том, что, наряду со снижением числа посещаемых госорганов, выросли временные и финансовые издержки регистрации.

Лицензирование

Результаты шести раундов мониторинга свидетельствуют о том, что в области лицензирования произошли ощутимые улучшения. После принятия нового закона в феврале 2002 г. доля предприятий, обратившихся за лицензиями и разрешениями, снизилась на треть. В первой половине 2002 г. процесс получения лицензий стал проще и быстрее, но во второй половине того же года издержки на получение разрешительных документов отбросили ситуацию к прежнему уровню, и она оставалась практически неизменной и в последующих раундах. Средняя стоимость лицензии оказалась в два раза выше, чем указанная в законе. В пятом раунде доля лицензий, которые можно считать легитимными, впервые составила больше половины всех разрешительных документов. Однако около половины подобных документов являются либо разрешениями сомнительной легитимности, либо лицензиями на виды деятельности, которые формально лицензированию не подлежат. Эта ситуация сохранилась и в 2006 году.

Инспекции

Новый закон об инспекциях вступил в силу в августе 2001 года. До его введения многие малые предприятия подвергались необоснованно частым проверкам инспектирующими органами. После введения нового закона количество проверок со стороны всех государственных органов значительно сократилось. Сократилось и время, которое инспекции отнимают у руководителей малых предприятий, и связанные с этими процедурами материальные издержки. Однако согласно результатам второго и третьего раундов, в 2002 г. по-прежнему наблюдались существенные злоупотребления со стороны инспектирующих организаций: многие фирмы подвергались нескольким плановым проверкам одним госорганом, что является прямым нарушением нового закона. Затем, в 2003 и 2004 гг. частота проверок организациями, которые чаще всего инспектируют предприятия, снизилась. Однако в то же время предприятия сообщали о том, что подвергались частым внеплановым и безосновательным проверкам. Кроме того, наблюдавшееся в третьем и четвертом раундах снижение финансовых издержек сменилось затем увеличением числа фирм, которые понесли финансовые убытки, а также доли предприятий, «оштрафованных» по неофициальным тарифам. В пятом раунде число фирм, которым пришлось давать взятки, существенно возросло. В 6-м раунде частота плановых проверок различными инспектирующими органами осталась в основном на уровне 5-го раунда, однако снизились частота повторных и внеплановых проверок. Суммы финансовых издержек от проверок в среднем также практически не отличались от пятого раунда. В то же время частота случаев финансовых потерь фирм от инспекций сократилась почти для всех типов проверяющих органов.

Упрощенная система налогообложения для малых предприятий

Результаты мониторинга показывают, что упрощенная система налогообложения для малых предприятий действительно облегчает налоговое администрирование. Таким образом, фирмы, которые перешли на упрощенную систему (этот процесс был наиболее массовым в

2003 г., когда новый закон вступил в силу), платят меньшее количество налогов, тратят меньше времени на их администрирование и в целом рассматривают налогообложение как меньшую проблему, чем фирмы, придерживающиеся стандартных процедур.

Земля и помещения

Процедура покупки/аренды земли/помещения весьма проблематична для малых предприятий. Опросы показывают, что если некоторым фирмам удастся пройти эту процедуру относительно быстро (за 1–3 месяца), то другие увязают в ней и добиваются положительного результата только через год и более. Таким образом, в 2006 г., как следует из материалов шестого раунда, 80% фирм оформили покупку помещения у государства, в среднем, за 1.5 месяца. При этом, 20% фирм, вовлеченных в такие сделки, на момент опроса еще не завершили оформления сделки, и их временные затраты на тот момент составляли, в среднем, полгода. Самой дорогостоящей, отнимающей много времени и являющейся наименее прозрачной остается именно процедура приобретения помещений, находящихся в государственности.

Общая оценка

В целом результаты дают основания для осторожного оптимизма, хотя между вторым и третьим раундами ход реформ замедлился. По субъективным оценкам делового климата, зарегистрированные в первых четырех раундах улучшения не были продолжены в пятом раунде, а некоторые показатели существенно ухудшились. Непосредственный эффект новых законов был положительным, но продвижение в этом направлении приостановилось и уровень административного бремени для малых предприятий все еще остается высоким. Результаты шестого раунда, в общем, указывают на отсутствие ухудшений, в отдельных областях зарегистрирована небольшая положительная динамика, однако, значительных улучшений также не было выявлено. Сложившаяся ситуация все еще не вполне соответствует нормам, указанным в законодательстве. Таким образом, правительству еще необходимо многое сделать, чтобы придать новым законам реальную силу.

Результаты 6-го раунда – детальное описание

(более подробно результаты шестого раунда представлены в презентации ЦЭФИР, ознакомиться с которой можно на сайте www.cefir.ru)

Регистрация

В 6-м раунде для медианной фирмы отмечено снижение усилий, затрачиваемых на процедуру регистрации, и посещаемое число государственных органов при регистрации. При этом, выросло время ожидания получения документов о регистрации бизнеса из государственных органов. Однако, нет значимых отличий по сравнению с 5-м раундом, если принять во внимание размер, региональную и отраслевую принадлежность фирм.

Ситуация сильно дифференцирована по регионам России. Если в Алтайском крае в среднем требуется 7 дней для регистрации бизнеса, то в Санкт-Петербурге на это уходит в среднем около месяца.

Чуть более половины фирм успевают самостоятельно зарегистрироваться в оговоренный законом срок – 5 дней. Для более 70% фирм издержки регистрации превышают оговоренные в законе 2000 рублей. Как и в предыдущих раундах, издержки как времени, так и денег, выше, если регистрация осуществляется с помощью посредника.

В 2006 году по сравнению с 2004 годом увеличилась доля фирм, прибегнувших к личным связям (около 20% фирм) и подношению подарков (около 12% фирм) в ходе процедуры регистрации бизнеса.

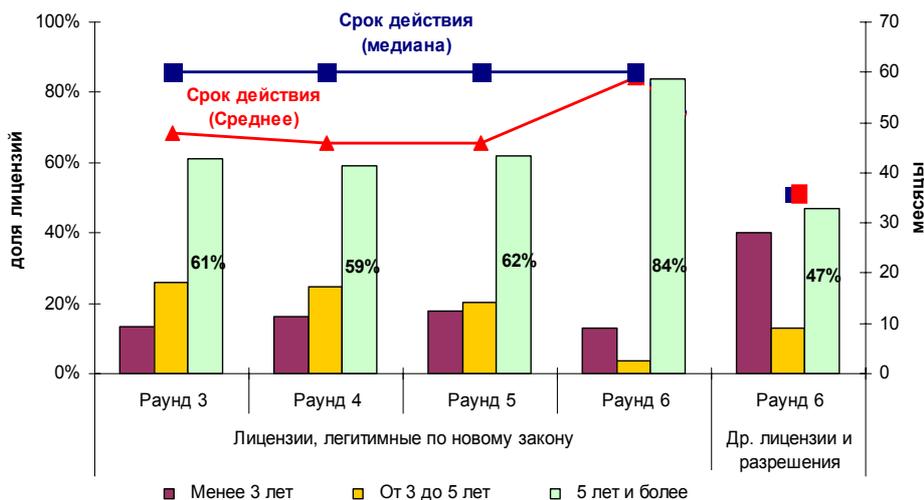
Лицензирование

На рисунке 1 представлена эволюция соотношения легитимных по новому закону и нелегитимных лицензий и разрешений и сроки их действия. В течение первой половины 2006

года 14% фирм обращались за получением лицензий. Такой же процент фирм обращался за лицензиями и во второй половине 2004 года. Однако, эта значительно меньше доли фирм, обратившейся за лицензиями в первой половине 2001 года – то есть до вступления в силу нового закона о лицензировании.

При этом, хотя время ожидания для получения лицензии для медианной фирмы изменилось незначительно за этот период времени (около месяца), существенно выросли усилия, затрачиваемые фирмами, которые составили для медианной фирмы 14 человеко-дней.

Рисунок 1. Легитимность и сроки действия лицензий



Как и в 2004 году, доля легитимных лицензий составила 53%. При этом, впервые в первой половине 2006 года как медиана, так и среднее значение срока действия лицензии соответствуют оговоренной в законе норме – не менее пяти лет.

Важно также отметить, что срок действия разрешений и лицензий, нелегитимных по новому закону, существенно ниже – в среднем около трех лет.

Однако, затраты на получение этих разрешений в среднем ниже, чем легитимных. Как и ранее, в 2006 году большую часть нелегитимных разрешений выдают местные органы власти.

Инспекции

В первой половине 2006 году по сравнению со второй половиной 2004 года отмечено значимое снижение общего числа проверок всеми inspectирующими органами отдельной фирмы. Однако, произошло это в силу значимого снижения числа проверок органами соцстраха, в то время как инспекции остальных органов надзора значительно не изменились за этот период.

По сравнению же со второй половиной 2002 года значительно снизилось количество инспекций органами санэпиднадзора, милиции, соцстраха и административно-технической инспекции.

Средняя частота проверок значительно различаются между регионами - от 0.9 в Коми до 5.0 в Московской области за полгода (первое полугодие 2006 г). Регионы разнородны также и по динамике изменений частоты проверок.

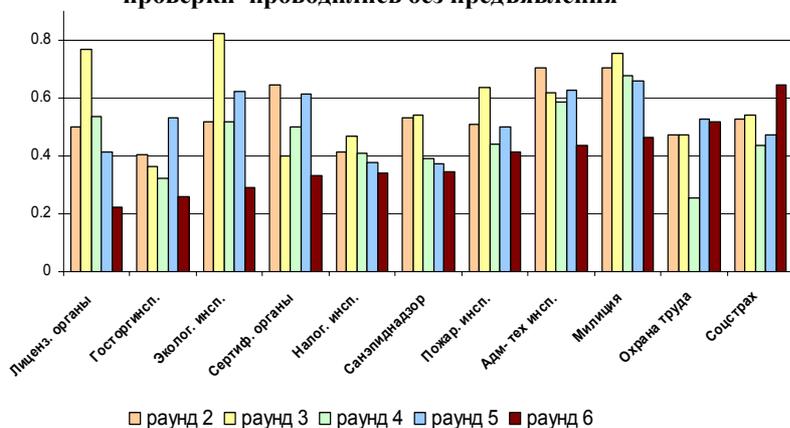
Большинство органов надзора выполняет заложенные в законе нормы и посещает фирмы не более одного раза за два года. Исключениями являются - налоговая инспекция, пожарная инспекция, санэпиднадзор и милиция, которые в период 2003-2006 более, чем один раз за 2 года посетили 35%, 34%, 21% и 13% фирм соответственно.

То, что касается повторных проверок, то доля фирм, на которых проводятся повторные проверки различными органами надзора, мало изменилась по сравнению с 5-м раундом, за исключением милицйских проверок, в отношении которых отмечено некоторое снижение доли фирм, где проводились повторные проверки. Для ряда инспекций повторные проверки – достаточно частое явление – 33% для милиции, 31% - для СЭС (за полгода). Как отмечалось и в предыдущих раундах, если на фирме проводятся повторные проверки, то проверки

проводятся в 6-43 раз чаще, чем в среднем, то есть если инспектирующий орган проводит проверку на одной и той же фирме второй раз, то, с высокой вероятностью, будут проведены последующие проверки в течение полугода.

На рисунке 2 представлена динамика доли фирм, на которых внеплановые проверки проводились без предъявления

Рисунок 2. Доля фирм, на которых внеплановые проверки проводились без предъявления



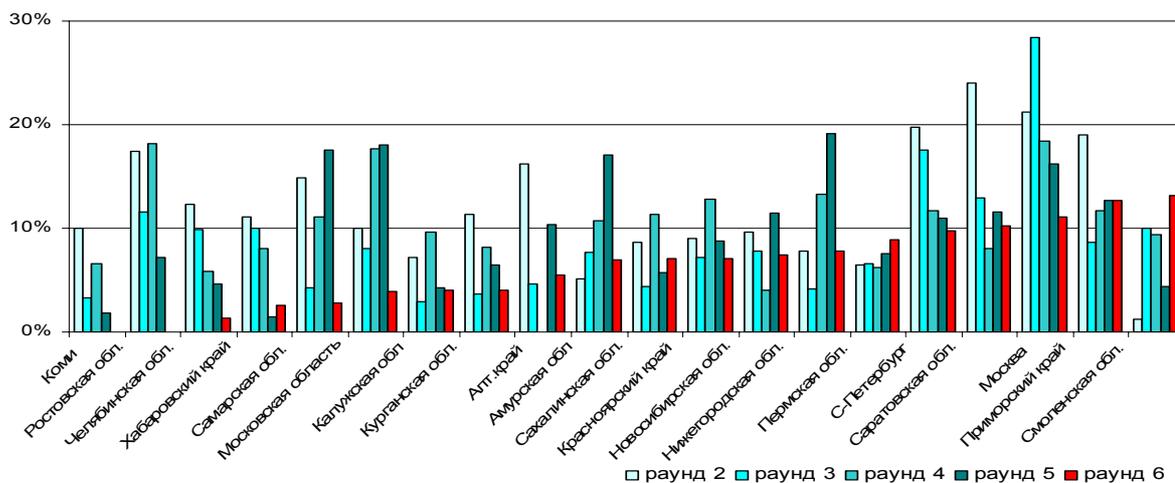
проходили с нарушением закона, а именно, без предъявления предписания. Около половины всех проверок, проводимых милицией и госторгинспекцией, являются внеплановыми, при этом значительная доля внеплановых проверок – более половины для инспекций охраны труда и соцстраха - по-прежнему проводится без предъявления предписания.

Средняя длительность проверок в зависимости от органа надзора составляет от 5.2 дня (налоговая

инспекция) до 1.2 дня (милиция, госторгинспекция). По сравнению с 2004 годом значимо выросла частота случаев финансовых потерь фирм при инспекциях лицензионных органов, в то время как частота случаев финансовых потерь фирм значимо снизилась при инспекциях органов охраны труда, госторгинспекции и налоговой инспекции. В то же время значимо выросла частота незаконных штрафов при инспекциях налоговых органов, а снизилась при инспекциях пожарников.

По субъективным оценкам предпринимателей, издержки в целом на прохождение инспекций постоянно растут, хотя объективные данные указывают на противоположную тенденцию. В 6-м раунде наиболее заметно увеличились жалобы на рост издержек, связанных с прохождением инспекций милиции, санэпиднадзора и пожарных. При этом, нет единого мнения руководителей малых предприятий относительно прозрачности правил прохождения инспекций: около 30% считают правила более или менее прозрачными, в то время как примерно столько же придерживаются противоположной точки зрения.

Рисунок 3. Доля фирм, испытывавших давление с целью получения взятки во время инспекций.



На рисунка 3 представлена динамика доли фирм, испытывавших давление с целью получения взятки во время инспекций по регионам России. На вопрос о случаях давления со

стороны органов надзора на предприятия с целью получения взятки положительно ответили от 0% до 13% малых предприятий в различных регионах. При этом, ни одна фирма не подверглась этому давлению в Республике Коми, Челябинской и Самарской областях, что является значимым улучшением по сравнению с 2004 годом. В то же время в Смоленской области ситуация ухудшилась.

Налогообложение

Практика использования упрощенной системы налогообложения остается стабильной. Из фирм, которые могли бы воспользоваться упрощенной системой налогообложения, в 2006 году сделали это 66% фирм. Основные причины, почему остальные фирмы не переходят на упрощенную систему - «обычная система проще и понятнее» (46% фирм) и «партнеры не используют упрощенную систему (это создает проблемы с уплатой НДС)» (34% фирм).

Некоторое количество фирм, использовавших упрощенную систему, отказывается от ее использования в дальнейшем. Большинство фирм отказывается от использования упрощенной системы, поскольку «перерастает» границы ее использования (49% в 6-м раунде). Среди фирм, отказавшихся от использования упрощенной системы и имеющих право ее использовать, основные причина отказа – «обычная система проще и понятнее» (22%) и «не используют партнеры» (17%).

Аренда и покупка земли и помещений

Покупка помещения у госорганов – самая затратная как с точки зрения денег, так и с точки зрения времени, процедура. При прохождении этой процедуры на фирмы оказывается наиболее сильное давление со стороны чиновников. Данная процедура – наименее прозрачна. В 6 раунде динамика изменений госрегулирования этих процедур неоднозначна – с одной стороны, снижается коррупционность процедур и растет их прозрачность, с другой стороны, растет необходимость посещения госорганов и число посещаемых госорганов – то есть растут затраты времени нахождение соответствующих процедур

Субъективные оценки предпринимательского климата и госрегулирования

Субъективные оценки бизнеса в отношении предпринимательского климата в целом продолжают положительную динамику. В таблице 1 представлены средние оценки остроты некоторых проблем для малого бизнеса. Так, одной из наиболее значимых проблем для бизнеса становится честная конкуренция – впервые в 6 раунде она заняла вторую строчку в рейтинге проблем, уступив лишь проблеме частого изменения законодательства.

Таблица 1. Общая оценка предпринимательского климата

	2001 - II	2004-II	2006-I
Частые изменения законодательства		2,99	2,79**
Конкуренция	2,62	2,86 **	2,73**
Уровень налогообложения	3,52	2,78	2,65**
Экономическая нестабильность в стране	3,28	2,89 **	2,54**
Неравные условия конкуренции	2,26	2,3 **	2,39
Госрегулирование	2,90	2,45	2,35**
Налоговое администрирование	3,10	2,59	2,34**
Коррупция	2,10	2,03 **	2,26**
Сложности привлечения капитала	2,63	2,42 *	2,25**
Рэкет	1,34	1,21	1,19

1 – не является проблемой вовсе, 2 – незначительная проблема, 3 – значительная проблема, 4 – очень значительная проблема, 5 - ставит под угрозу существование бизнеса

Звездочки показывают значимые изменения на 1%-ном (**) и 5%-ном(*) уровнях значимости в панельных регрессиях с фиксированными эффектами.

Уровень налогообложения, налоговое администрирование, госрегулирование, привлечение капитала стали, в среднем, менее значимой проблемой для малого бизнеса. При этом, в 6-м раунде отмечается также и негативная тенденция – растет проблематичность неравных условий конкуренции и коррупции.

В отношении проблем, связанных с госрегулированием, лишь две проблемы значительно обострились – это инспекции в целом и инспекции налоговыми органами. При этом, острота проблем, связанных с другими сферами государственного регулирования значительно снизилась

Выводы

Суммируя результаты 6-го раунда, необходимо отметить следующие улучшения:

- Средний срок действия лицензий значительно вырос и значительно приблизился к требованиям законодательства
 - доля фирм с лицензиями на срок более пяти лет достигла 84%.
- Большинство контролирующих органов стали реже нарушать законодательство и реже проводить внеплановые проверки без предписания
- Общее число проверок значительно уменьшилось, что объясняется снижением числа проверок органов соцстраха.
- Заметно уменьшилась частота случаев давления чиновников с целью получения взятки во время процедуры оформления помещений в собственность или аренду, увеличилась прозрачность процедуры.
- Честная конкуренция стала более существенным фактором для работы и развития малого бизнеса, чем экономическая нестабильность, и уступает по значимости для бизнеса лишь частой смене законодательства.

При этом, отмечен и ряд ухудшений ситуации госрегулирования:

- Растет роль личных связей для прохождения процедуры регистрации
 - около 20% фирм прибегают к использованию личных связей
- Выросла доля фирм, которые при проверках лицензионных органов несут финансовые убытки.
- Инспекции в целом и инспекции налоговыми органами, в частности, стали ощущаться как более значительная проблема для бизнеса, по сравнению с 2004 годом.
- Несмотря на значимое улучшение делового климата в 6-м раунде, согласно ощущениям предпринимателей, ухудшилась ситуация с неравными условиями конкуренции и коррупцией

Таким образом, в целом наша оценка достигнутых в 2006 году результатов реформы по дерегулированию малого бизнеса является осторожно оптимистичной – наблюдается ряд положительных изменений по сравнению с пятым раундом в некоторых областях госрегулирования. Тем не менее, в большинстве случаев реформа пока не достигла уровня дерегулирования, предполагаемого законами. Отмечается также рядстораживающих тенденций – рост злоупотреблений во время проверок налоговыми органами, рост коррупции и неравной конкуренции как проблемы для развития малого бизнеса