



# **МОНИТОРИНГ**

## **Административных барьеров развития малого предпринимательства**

### **Раунд 2**

Мониторинг осуществляется ЦЭФИРОм  
при содействии Всемирного Банка

и

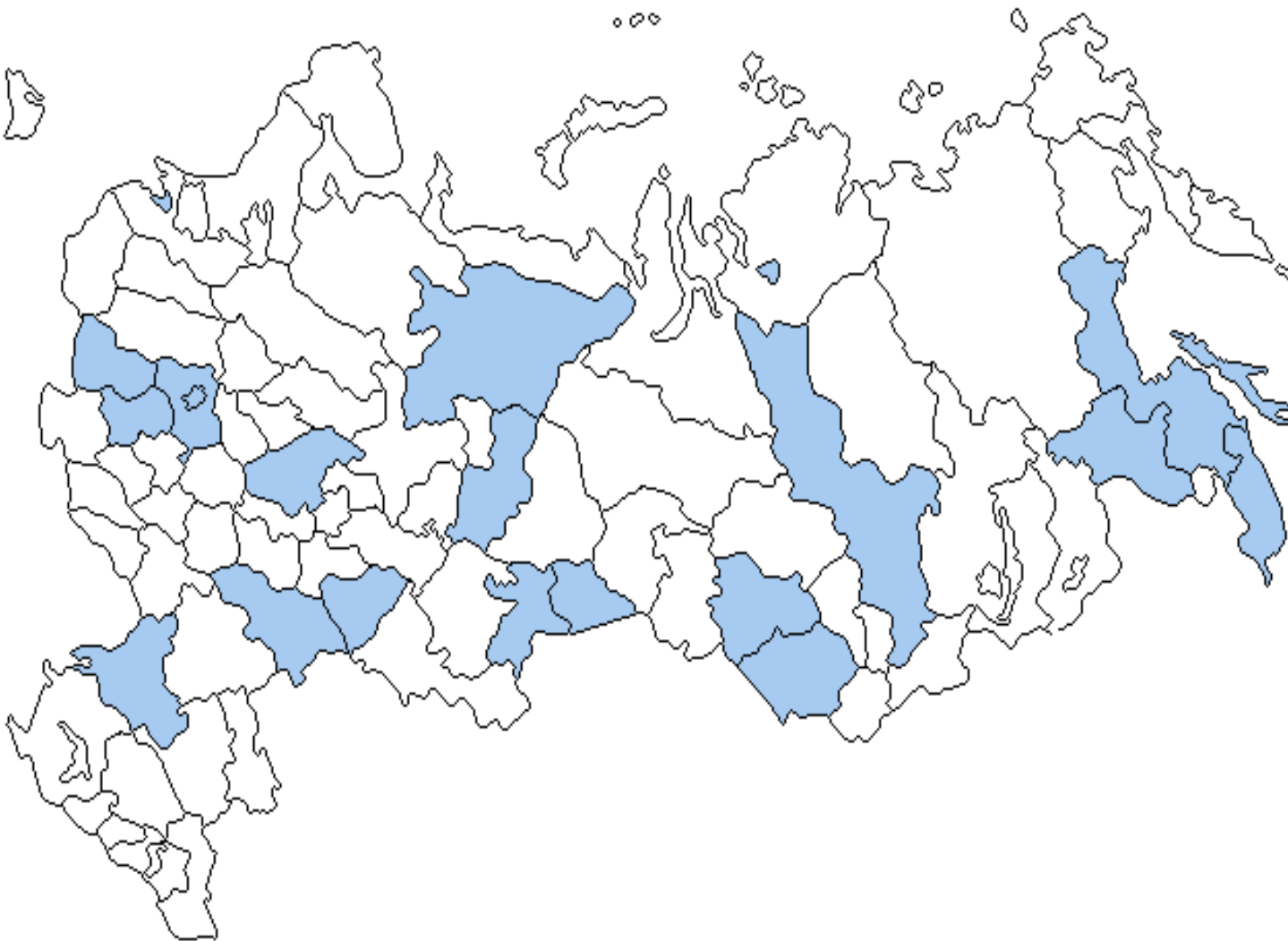
финансирования Агентства США по международному  
развитию

# Цели

- Оценка изменений уровня административного регулирования малого бизнеса
- Анализ результатов проводимой реформы по дебюрократизации
  - пакет законов о проверках (августе 2001), лицензировании (февраль 2002), регистрации (июль 2002), сертификации и стандартизации (подписан, январь 2003).
  - Реформируется упрощенная система налогообложения (январь 2003)
- Оценка прогресса ТОЛЬКО в этих областях, а не вообще

# Мониторинг проводится путем повторяющихся опросов

- 2000 малых частных предприятий в 20 регионах РФ



Алтайский край  
Амурская обл.  
Калужская обл.  
Красноярский край  
Курганская обл.  
Москва  
Московская обл.  
Нижегородская обл.  
Новосибирская обл.  
Пермская обл.  
Приморский край  
Республика Коми  
Ростовская обл.  
Самарская обл.  
Санкт-Петербург  
Саратовская обл.  
Сахалинская обл.  
Смоленская обл.  
Хабаровский край  
Челябинская обл.

# Выборка

- 2000 фирм
- 100 фирм в каждом регионе
- Малые частные фирмы, зарегистрированные как юридические лица (медианный размер 11 человек)
- 80 фирм в каждом регионе, существующих не менее полугода.
  - Из них: новые фирмы, появившиеся не ранее 2000 года (16%), более старые фирмы, появившиеся в годы реформ (74%), фирмы с советскими корнями (10%)
  - Представлен широкий спектр отраслей (производственные фирмы представлены более, чем пропорционально их присутствию в экономике)
- 20 фирм, зарегистрированных в недавнее время

# На данный момент:

- Получены результаты 2 раундов
  - Первый раунд прошел весной 2002-го года
    - Базовые показатели за 2001 до реформы
  - Второй раунд прошел осенью 2002-го года
    - Позволяет оценить результаты реформы в области проверок и лицензирования
  - Планируются еще три ежегодных раунда
    - Весной 2003 года пройдет 3-ий раунд, он позволит оценить результаты реформы в области регистрации

# Основные выводы из первых двух раундов

- Результат первого раунда состоял в том, что:
  - во всех областях государственного регулирования ситуация в 2001 году (до введения новых законов в силу) была очень далека от целей, поставленных реформой
- Второй раунд выявил:
  - значительные улучшения в областях проверок и лицензирования (где в период между двумя раундами мониторинга были введены новые законы)
  - Однако, несмотря на огромные улучшения, уровень административного давления остается высоким и пока далек от целей, поставленных новым законодательством

# Закон о защите предпринимателей при проведении госконтроля

- в действии с 8 августа 2001 года
- Плановое мероприятие по контролю может быть проведено **не более чем один раз в два года.**
- **Нет регламентации количества внеплановых проверок** (процедура их инициации оговорена)
- Продолжительность инспекции **не более одного месяца** (в крайнем случае - двух)

# Количество инспекций, проводимых почти всеми госорганами упало в 2002-м году

	среднее кол-во инспекций госорганом			Значимые изменения
	1 полуг. 2001	2 полуг. 2001	1 полуг. 2002	
пожарная служба	0.92	1.15	0.68	↓*
санэпиднадзор	0.81	0.95	0.59	↓***
налоговая инспекция	0.72	0.79	0.58	↓**
милиция	0.68	0.79	0.42	
админ.-тех. инспекция	0.30	0.42	0.25	↓*
охрана труда	0.20	0.28	0.23	
эколог. инспекция	0.22	0.30	0.15	↓**
лицензионные органы	0.28	0.38	0.14	↓**
сертифиц. органы	0.12	0.19	0.13	

	2-я часть 2001	1-я часть 2002	
% времени, потраченного на инспекции	11.73%	8.68%	↓***
% штрафующих органов	44.5%	28.4%	↓***

•Стрелки со звездочками соответствуют статистической значимости. Значимость получена в регрессиях со всеми фирмами обоих раундов с учетом возраста и размера фирмы, а также региональной и отраслевой принадлежности.



## Число всех инспекций (включая внеплановые) – сравнение полугодий

Все инспекции	Среднее	Распределение по числу инспекций			
		0	1	2	3 и более
2 полуг. 2001 - раунд 1	4.80	24.6%	16.6%	12.7%	46.1%
1 полуг. 2002 - раунд 2	3.54	27.0%	18.8%	12.5%	41.7%

В среднем, количество инспекций на одно предприятие в первой половине 2002 года по сравнению с первой половиной 2001 года снизилось на 21% и по сравнению со второй половиной 2001 года - на 26%.

# Существенные нарушения закона:

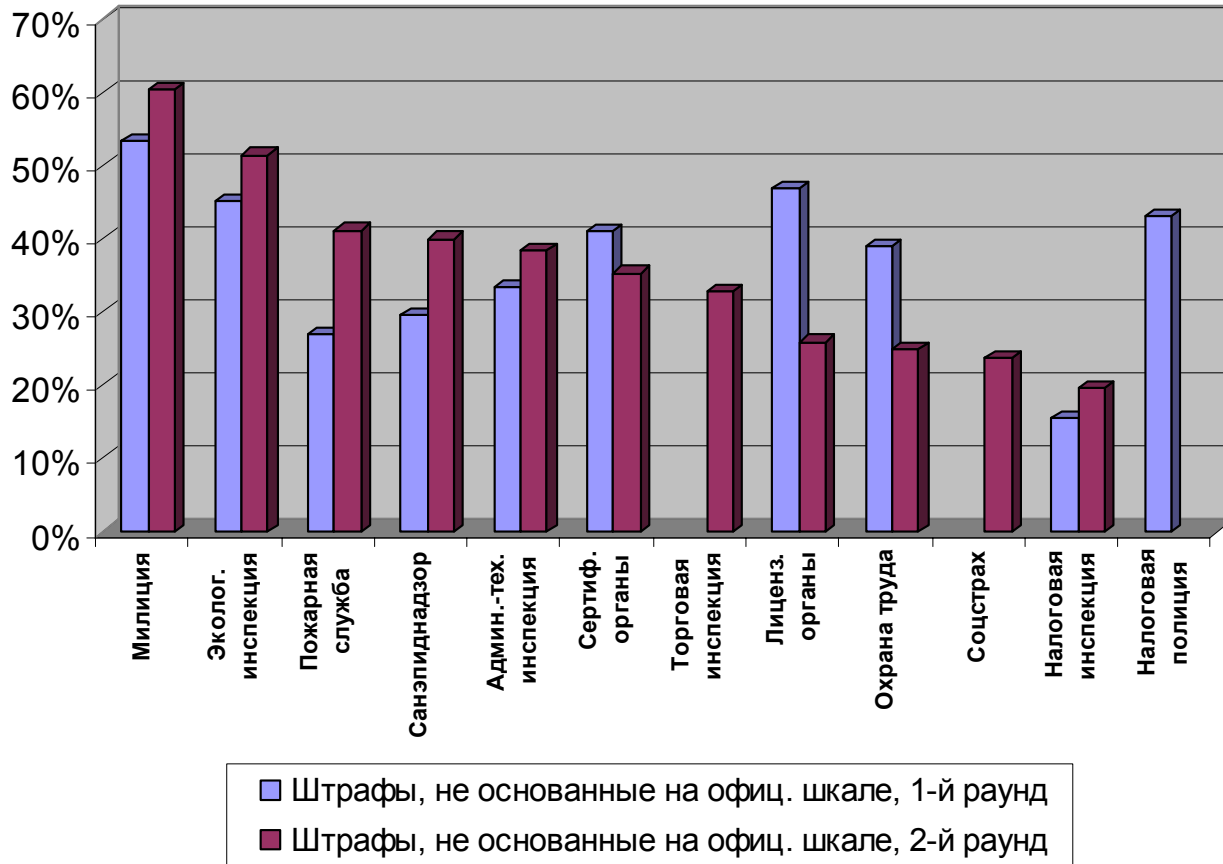
**Большинство проверок – плановые, но пожарная служба и СЭС проводят их чаще, чем положено по новому закону**

1е полугодие 2002	распределение фирм по количеству плановых инспекций			% плановых из всех
	0 инсп.	1 инсп.	от 2-х	
<u>плановые инспекции</u>				
пожарная служба	66%	27%	6%	85.8%
налоговая инспекция	68%	26%	6%	86.3%
санэпиднадзор	77%	18%	5%	88.4%
админ.-тех. инспекция	90%	9%	1%	82.0%
торговая инспекция	92%	7%	1%	80.2%
милиция	92%	7%	1%	55.5%
соцстрах	78%	22%	0%	96.8%

Если инспекции проводятся в соответствии с законом, то за полгода ноль плановых инспекций будет у более 75% фирм, 1 инспекция – у менее 25% фирм

Внеплановые проверки особенно часты со стороны органов внутренних дел: 45% их визитов являются незапланированными.

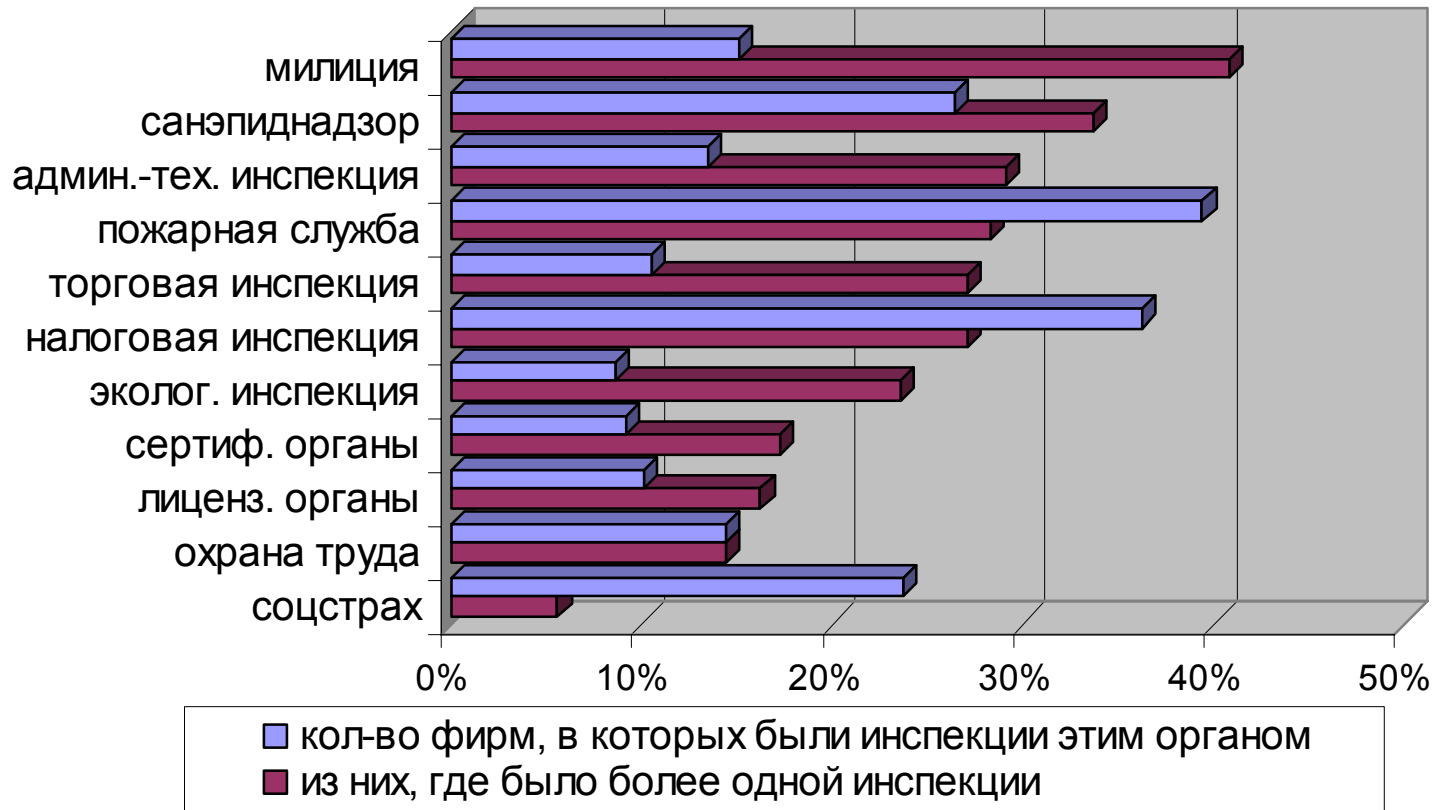
# Значительная часть «штрафов» не основана на официальной шкале



в ходе двух третей всех незапланированных инспекций, проведенных в первой половине 2002 года, инспекторы не предъявляли ордер

в среднем в каждом третьем случае штрафы не были основаны на официальной шкале. Для милиции – эти цифры значительно выше – в 60% случаев милицейские штрафы не основаны на официальной шкале.

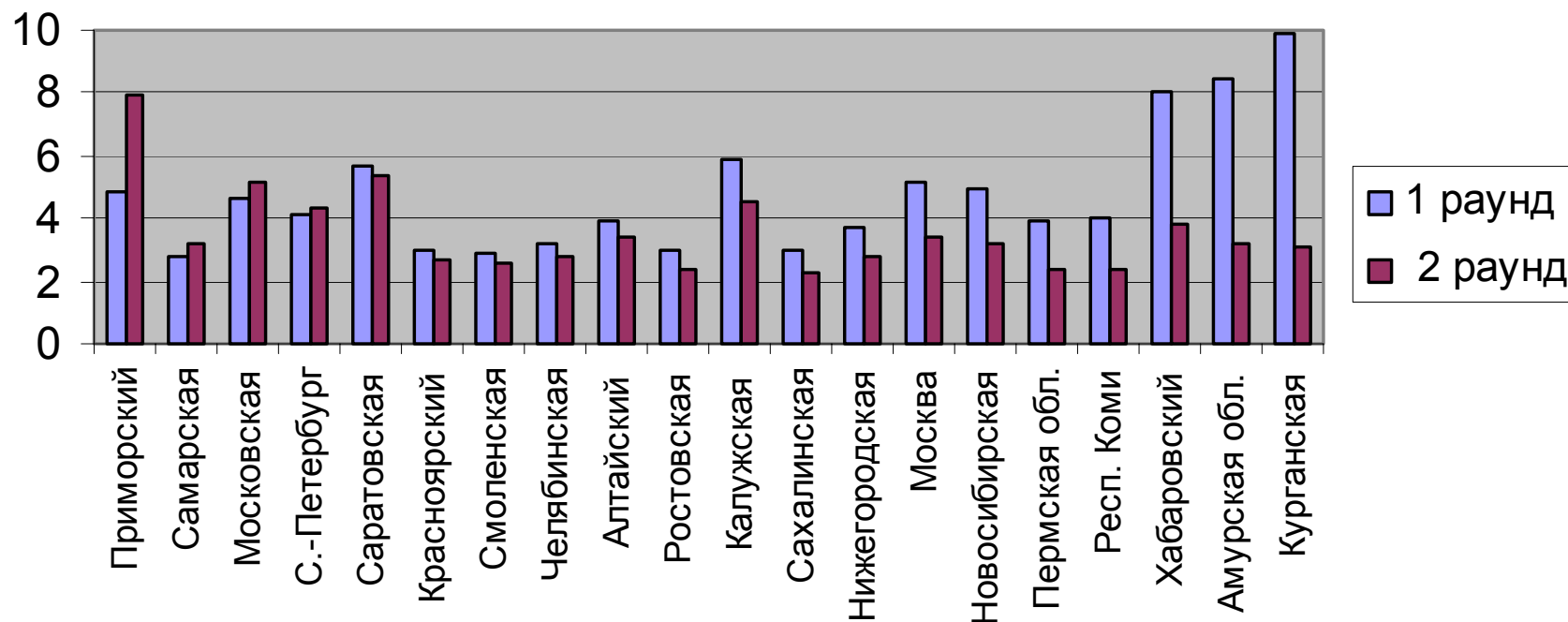
# Некоторые органы чаще устраивают многочисленные проверки (2-й раунд)



Ситуация схожая с первым раундом

Прогресс в области ограничения проверок сильно отличается между регионами: их число выросло в Приморском крае, Самарской и Московской областях и Санкт-Петербурге, в остальных 16 регионах - улучшения

### Среднее число инспекций, ранжированное по степени прогресса



\* Знак изменения не чувствителен к выбросам; дисперсия по регионам очень чувствительна

Субъективные оценки динамики свидетельствуют об ухудшении ситуации, и противоречат как изменениям уровня реальных издержек, так и изменениям субъективных оценок уровня проблем (и те и другие свидетельствуют об улучшении ситуации).

<b>шкала</b>		<b>раунд 1</b>	<b>раунд 2</b>
1- намного больше, 2- чуть больше, 3- столько же, ..., 5- намного меньше	<b>Больше или меньше времени было потрачено на инспекции, чем в предыдущие полгода?</b>	<b>2.85</b>	<b>2.99</b>
1- значительно менее, 2- чуть менее, 3 - таким же, ... ,5-значительно более прозрачным и предсказуемым	<b>Стал ли процесс прохождения инспекции более прозрачным и предсказуемым?</b>	<b>2.94</b>	<b>2.92</b>
<b>Как изменились издержки инспекций за полгода?</b>			
1-Значительно возросли 2-Немного возросли 3-Не изменились 4 -Немного уменьшились 5- Значительно уменьшились	<b>налоговая инспекция</b>	<b>2.74</b>	<b>2.80</b>
	<b>соцстрах</b>		<b>2.89</b>
	<b>санэпиднадзор</b>	<b>2.80</b>	<b>2.74</b>
	<b>милиция</b>	<b>2.76</b>	<b>2.76</b>
	<b>лиценз. органы</b>	<b>2.78</b>	<b>2.78</b>
	<b>пожарная служба</b>	<b>2.75</b>	<b>2.81</b>
	<b>сертиф. органы</b>	<b>2.66</b>	<b>2.79</b>
	<b>админ.-тех. инспекция</b>	<b>2.70</b>	<b>2.88</b>
	<b>эколог. инспекция</b>	<b>2.81</b>	<b>2.67</b>
	<b>охрана труда</b>	<b>2.85</b>	<b>2.86</b>
	<b>торговая инспекция</b>		<b>2.77</b>

• все средние значимо отличны от 3 («не изменилось»)

# Закон о лицензировании отдельных видов деятельности

Февраль 2002 года:

- значительное сокращение лицензируемых видов деятельности
- Срок действия лицензии - **не менее пяти лет** (вместо трех).
- Лицензионный сбор в размере **1300 рублей** (вместо 3000).

Многие виды деятельности лицензируются по другим законам (торговля алкоголем, использование природных ресурсов, связь и т.д.)

# Фирмы подают на меньшее число лицензий, и их стоимость упала после принятия нового закона

	Раунд 1 2-я часть 2001	Раунд 2 1-я часть 2002	измен.
	среднее	среднее	
% фирм, подававших заявку	29%	19%	↓ ***
Средняя цена лицензии (рублей)	10497	7850	↓ ***
Рабочее время (человекодни)	21.7	14.5	↓ ***
Среднее время на получение (дни)	36.8	32.6	↓ ***
Макс. время на получение (дни)	46.8	38.4	↓ ***
Срок действия	29.5	32.5	↓ ***

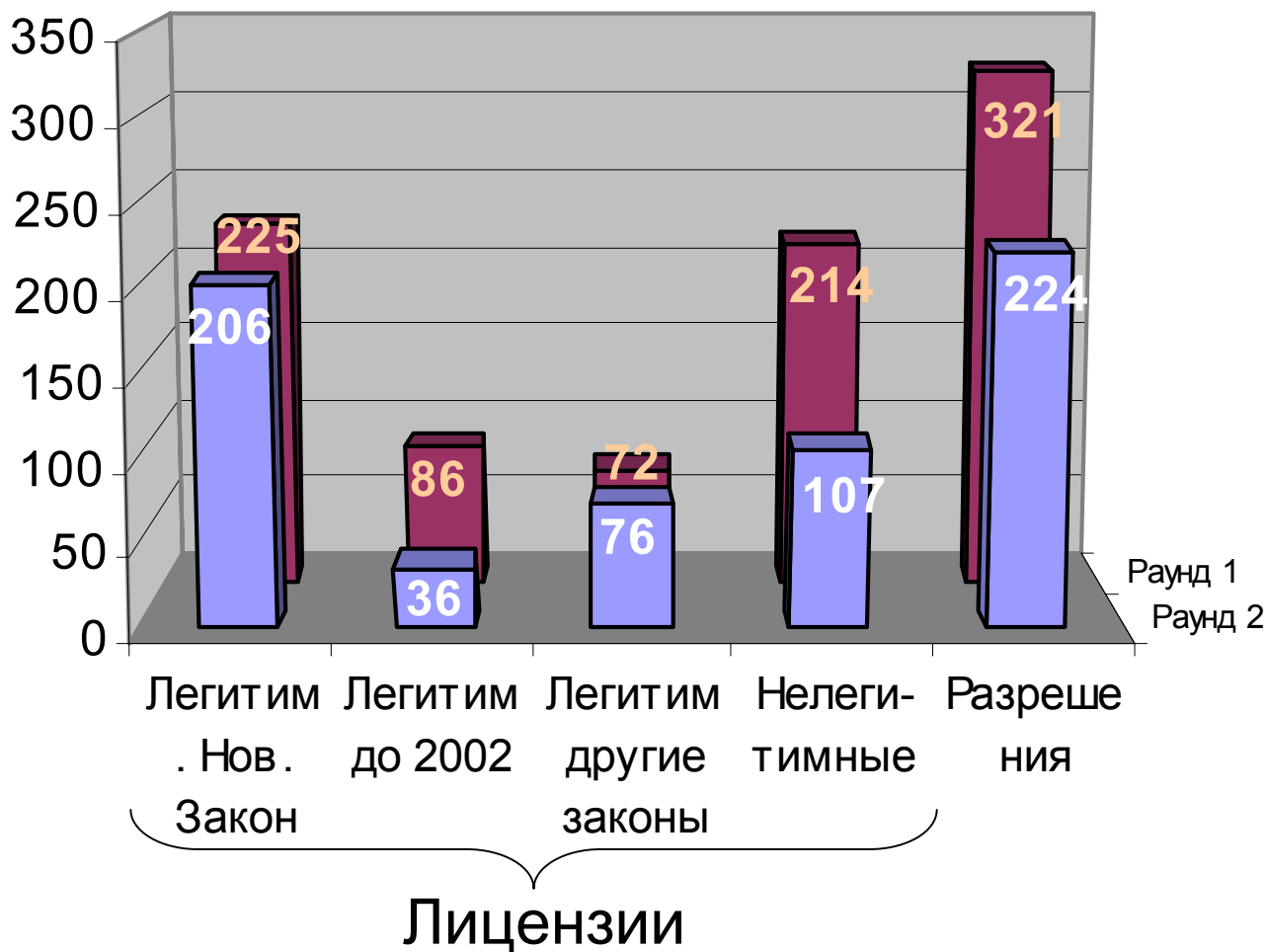
- Стрелки со звездочками соответствуют статистической значимости. Значимость получена в регрессиях со всеми фирмами обоих раундов с учетом возраста и размера фирмы, а также региональной и отраслевой принадлежности.



# Кол-во фирм, нуждающихся в и лицензиях и в разрешениях, падает

	Доля фирм, подавших заявки в последние полгода на:	
	Лицензии	Разрешения
1-й раунд	24%	11%
2-й раунд	14%	7%

Самое большое уменьшение числа лицензий произошло для видов деятельности, переставших быть лицензируемыми в 2002-м году



Однако, по-прежнему, число нелегитимных лицензий очень велико: процент неправомочных лицензий, выданных после вступления в силу нового закона, составляет примерно треть от их общего числа. Если считать и разрешения – то две трети.

# В 80% случаев срок действия лицензий и плата не соответствуют новому закону

## Срок действия лицензии на руках у фирмы\*

	1-й раунд	2-й раунд
5 лет и более	10.8%	23.5%
3-5 лет	<b>44.7%</b>	<b>50.2%</b>
Менее 3 лет	<b>44.5%</b>	<b>26.3%</b>

## Плата за лицензию\*

	1-й раунд	2-й раунд
	Все фирмы	Все фирмы
1300 рублей и менее	15.6%	20.20%
1301 - 3000 рублей	<b>19.5%</b>	<b>24.7%</b>
Более 3000 рублей	<b>64.9%</b>	<b>55.2%</b>

\* среди фирм, у которых нет разрешений, только лицензии  
Цветом выделены числа, обозначающие нарушение нового закона

# Срок действия лицензий сильно зависит от их легитимности по новому закону

	Лицензии легитимные по новому закону	Другие лицензии и разрешения
менее 3 лет	16.0%	53.0%
от 3 до 5 лет	28.6%	24.9%
5 лет и более	55.3%	22.1%

В таблице показаны лицензии и разрешения, на которые фирмы подавали заявки во втором полугодии 2002-го года.

# Менее легитимные лицензии легче получить (как и до принятия закона)

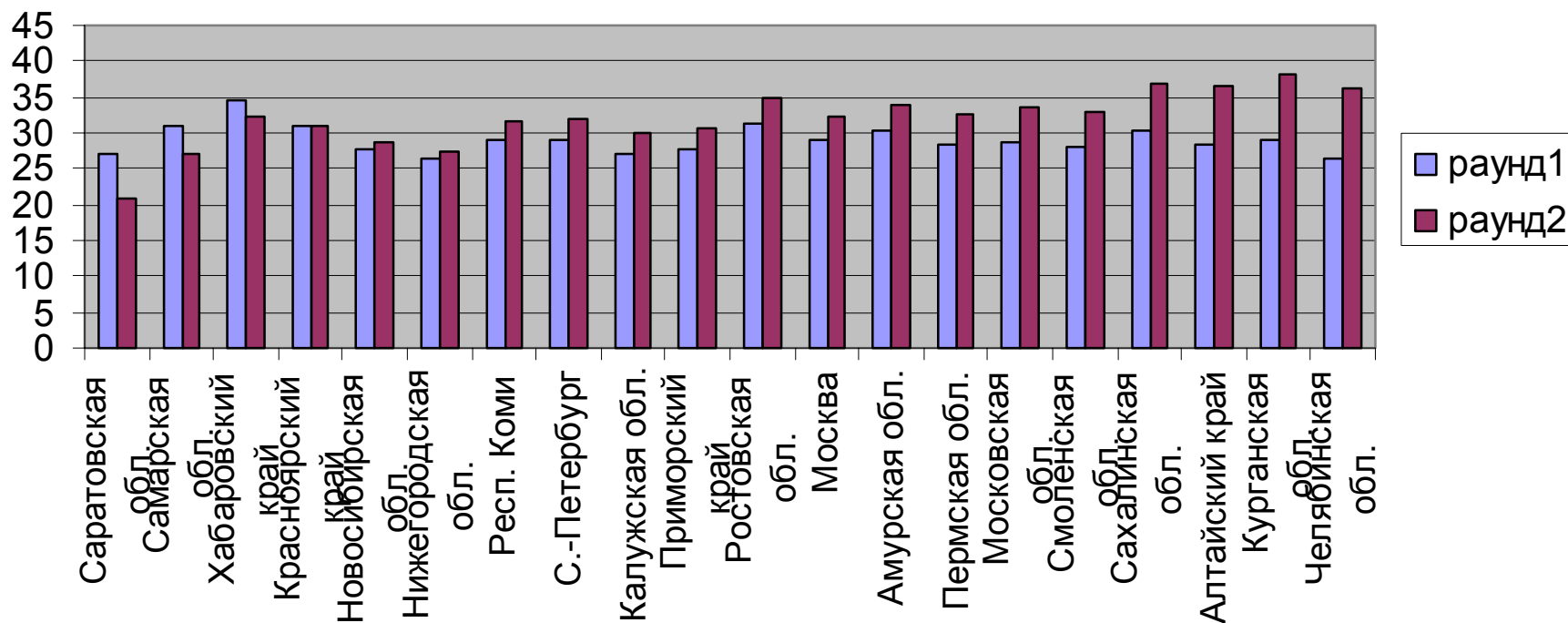
---

	Легитимные по закону 2002 г.	Легитимные до 2002 г.	Нелегитимные лицензии и разрешения
Медианная стоимость (рублей)	6,000	4,000	2,000
Медианное время получ-я (дней)	34	15	15
Рабочее время - медиана (дней)	18	7	3
Медианное число госорганов	2	4	1

---

# Прогресс в реформе лицензирования отличается по регионам – срок действия

Средний срок действия лицензий и разрешений по регионам,  
ранжированным по степени прогресса между раундами



# Законодательные ограничения на регистрацию

2002 год:

- Государственная регистрация осуществляется **в срок не более чем пять рабочих дней** со дня представления документов в регистрирующий орган... (вместо месяца)
- За государственную регистрацию юридических лиц, в том числе изменений ..., государственная пошлина взимается в размере **2000 рублей**... (тоже, что и было)
- **Правило одного окна**...

# Стоимость регистрации до сих превышает целевые значения, установленные в новом законе (до вступления закона в силу)

Время на регистрацию	Раунд 1		Раунд 2	
	без посредника	с посредником	без посредника	с посредником
	%	%	%	%
Не более недели	22	13	18	22
От недели до месяца	59	65	64	58
Более месяца	19	22	18	20

Плата	Раунд 1		Раунд 2	
	без посредника	с посредником	без посредника	с посредником
	%	%	%	%
Не более 2000 рублей	50.7	14.9	57.48	22.46
Более 2000 рублей	49.4	85.1	42.52	77.54



# Не наблюдается значимого улучшения до вступления в действие нового закона

	без посредника			
	1-ый раунд		2-ой раунд	
	2-я пол. 2001		1-я пол. 2002	
	медиана	средн.	медиана	средн.
Кол-во госорганов	4	4.2	4	4.2
Рабочее время (человекодни)	10	23.0	10	15.8
Время на регистрацию (дни)	20	25.7	20	27.3
Плата (рубли)	2000	4718	2000	4205

- НИ ОДНОГО значимого улучшения нет
- Эффект реформы может быть оценен только в следующем раунде.
- Пока средняя стоимость регистрации, время и количество гос, органов превышают целевые значения, установленные в новом законе (до вступления закона в силу)

# Изменения малы: госорганы, посещаемые при регистрации

	Доля фирм, посетивших данный орган при регистрации		Время на регистрацию (дни)			
			средн.	медиан.	средн.	медиан.
	Раунд 1	Раунд 2	Раунд 1		Раунд 2	
Налоговые органы	65.4%	70.0%	8	5	8	7
Администрация	62.2%	62.0%	15	10	12	8
Пенсионный фонд	42.9%	50.5%	3	1	4	1
Статистические органы	40.6%	42.2%	2	1	2	1
Соцстрах	37.4%	45.6%	3	1	3	1
Регистрационная палата	31.9%	23.3%	13	10	15	14
Медстрах	20.1%	29.3%	3	1	3	1
Санэпиднадзор	13.0%	9.4%	7	4	13	4
Пожарная служба	9.4%	5.2%	7	3	11	5
Общее число фирм	254	287				

Фирмы, посетившие медицинские учреждения платили за регистрацию в среднем на 55% больше, налоговые органы на 71% больше, милицию на 150% больше, с учетом региональной и отраслевой принадлежности.

# Перерегистрация не создала больших дополнительных проблем

52% опрошенных фирм подали сведения о себе в единый реестр к октябрю 2002 года

13% фирм перерегистрировались это по почте

	По почте			Очно		
	Средн.	Медиана		Средн.	Медиана	
Время на внесение сведений (дней)	7.39	2	<=1 дня: 32.65% фирм <=2 дня: 50.00% фирм	9.97	4	<=1: 18.57% <=2: 36.67%
Рабочее время сотрудников (человеко-дней)	5.85	2	<=1 человекодня: 40.4%	7.29	3	<=1: 23.78%
Плата за перерегистрацию (рублей)	986	100	0 рублей: 24.32% фирм	825	100	0: 28.62%

процесс перерегистрации был простым, быстрым и дешевым для подавляющего большинства фирм

# Издержки сертификации почти не изменились

	2-я часть 2001	1-я часть 2002	изм.
	среднее	среднее	
Средний срок действия (месяцы)	23.65	24.92	
Подавали заявки в последние полгода	15%	11%	↓***
Средняя плата (рубли)	8373.8	7130.0	
Рабочее время (человекодни)	22.50	17.78	
Среднее время получения (дни)	32.29	28.65	↓*

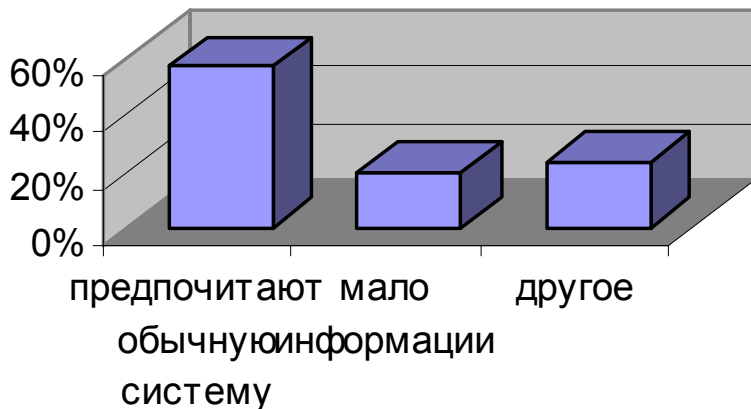
- Стрелки со звездочками соответствуют статистической значимости. Значимость получена в регрессиях со всеми фирмами обоих раундов с учетом возраста и размера фирмы, а также региональной и отраслевой принадлежности

# Упрощенная система налогообложения

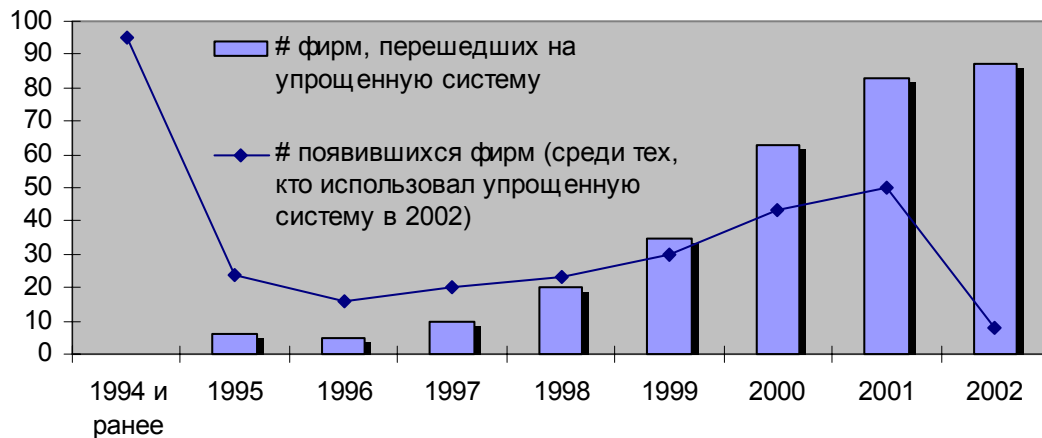
Законы:

- Малые фирмы могут платить один налог вместо НДС, налога на прибыль, на собственность, с продаж
- НОВЫЙ ЗАКОН (январь 2003): 15% с прибыли или 6% с дохода, <150 млн. рублей дохода и <100 сотрудников
- СТАРЫЙ ЗАКОН (1995): 10% прибыли в федеральный и <20% в региональный бюджет; 3.3% с дохода в федеральный и <6.7% в региональный бюджет, <7.5 млн. рублей дохода и <20 сотрудников

Причины отказа пользоваться упрощенной системой (среди фирм, имеющих на это право)



Когда фирмы перешли на упрощенную систему:



Распространение:

- 27% фирм, имеющих на это право, используют упрощенную систему

# Упрощенная система действительно упрощает уплату налогов:

- Эффект реформы оценить пока не можем – оба раунда - до введения новых правил
- Фирмы, использующие упрощенную систему, меньше жалуются на уровень налогов и налоговое администрирование, обилие бумажной работы и коррупцию. Они платят в среднем на 2 налога меньше.
- Однако, только 27% фирм используют систему.

только среди фирм, имеющих право на использование упрощенной системы		фирмы, не использующие	фирмы, использующие упрощен	значимая разница
		Среднее	Среднее	
5-балльная шкала, 5 - худшее	насколько проблематичен уровень налогов	3.36	3.06	***
	насколько проблематично налоговое администрирование	2.89	2.54	***
	насколько проблематична коррупция	1.90	1.73	***
	насколько проблематична общая бумажная работа	2.80	2.65	***
	насколько проблематичны налоговые инспекции	2.24	2.04	***
кол-во разных налогов в 2002		9.31	7.21	***
кол-во разных налогов в 2001		9.26	8.1	***

# Посредники и коррупция

	Лицензи- рование	Сертифика- ция	Регистра- ция
<b>Использование посредников:</b>			
Раунд 2 (1-я часть 2002)	11.6%	6.2%	41.2%
Раунд 1 (2-я часть 2001)	15.6%	6.1%	54.9%
<b>Причины:</b>			
Проще с посредником	81.5%	79.1%	100.0%
Госорган не стал бы рассматривать заявку без посредника	18.5%	20.9%	0.0%
<b>Рекомендации:</b>			
Был ли посредник порекомендован властями?	21.0%	8.3%	4.4%

	Лицензи- рование	Сертифика- ция	Регистра- ция	Инспек- ции
<b>Коррупция</b>				
Вымогали взятку?	17.4%	9.1%	5.8%	12.1%

# Предпринимательский климат улучшился по всем направлениям

- 1 - не является проблемой вовсе      4 - является очень значительной проблемой  
 2 - является незначительной проблемой      5 - ставит под угрозу существование бизнеса  
 3 - является значительной проблемой

проблема	Раунд 1	Раунд 2	
	2-я часть 2001	1-я часть 2002	
уровень налогов	3.51	3.31	↓ ***
макро нестабильность	3.27	3.00	↓ ***
налоговое администрирование	3.08	2.85	↓ ***
<b>уровень конкуренции</b>	2.60	2.71	↑ ***
<b>госрегулирование</b>	2.88	2.64	↓ ***
доступ к капиталу	2.58	2.41	↓ ***
неравные условия конкуренции	2.26	2.16	↓ ***
<b>коррупция</b>	2.06	1.83	↓ ***
рэкет	1.32	1.25	↓ ***

Единственная проблема, которая стала более острой - это честная конкуренция.



# Госрегулирование оценивается как меньшая проблема, чем раньше

- 1 - не является проблемой вовсе                      4 - является очень значительной проблемой  
 2 - является незначительной проблемой            5 - ставит под угрозу существование бизнеса  
 3 - является значительной проблемой              0 - не относится к моему бизнесу

проблема	2-я часть 2001	1-я часть 2002	изменение
требования к оформлению документов	2.95	2.80	↓ ***
налоговые инспекции	2.29	2.22	↓ ***
<b>пожарные инспекции</b>	2.05	1.91	↓ ***
<b>лицензирование</b>	2.12	1.87	↓ ***
оформление аренды помещений	1.95	1.74	↓ ***
<b>инспекции санэпиднадзора</b>	1.90	1.70	↓ ***
сертификация	1.91	1.60	↓ ***
регистрация бизнеса	1.69	1.60	↓ ***
оформление покупки помещений	1.98	1.53	↓ ***
ценовое регулирование	1.60	1.39	↓ ***
валютное регулирование	0.79	0.59	↓ ***
таможенные проверки	0.82	0.45	↓ ***

- Стрелки со звездочками означают значимые изменения. Значимость определена из регрессий с фиксированными эффектами.

- Выборка по двум раундам одна и та же (результаты слегка отличаются при сравнении средних значений)

- Изменение в порядке проблем по значимости небольшое.

# Меньшая, но все равно **ОЧЕНЬ** значительная часть фирм испытывает хотя бы одну значительную проблему, связанную с

**Количество очень серьезных проблем, связанных с регулированием**

	<b>Раунд 1</b>	<b>Раунд 2</b>
<b>Кол-во:</b>	<b>2-я часть 2001</b>	<b>1-я часть 2002</b>
<b>0</b>	<b>45.0%</b>	<b>56.5%</b>
<b>1</b>	<b>25.3%</b>	<b>21.7%</b>
<b>2</b>	<b>12.4%</b>	<b>9.9%</b>
<b>3</b>	<b>8.2%</b>	<b>5.7%</b>
<b>4</b>	<b>4.6%</b>	<b>3.2%</b>
<b>5 и более</b>	<b>4.5%</b>	<b>3.0%</b>
<b>Число фирм</b>	<b>1575</b>	<b>1583</b>

- 43.5% фирм до сих пор имеют хотя бы одну серьезную проблему
- Выбор из общего списка 10-ти проблем: регистрация, лицензирование, ценовое регулирование, сертификация, общее оформление документов, валютное регулирование, налоговые проверки, таможенные проверки, пожарные инспекции и проверки санэпиднадзором

# **Меньшая, но до сих пор значительная часть фирм считает лицензирование и инспекции очень серьезными проблемами, несмотря на новые законы**

**Число и % фирм, считающих эти проблемы**

**«очень значительными»**

**или «ставящими существование бизнеса под угрозу»**

	<b>1-й раунд %</b>	<b>2-й раунд %</b>
<b>Лицензирование</b>	<b>20.4%</b>	<b>14.2%</b>
<b>Налоговые инспекции</b>	<b>13.9%</b>	<b>10.4%</b>
<b>Пожарные инспекции</b>	<b>12.4%</b>	<b>8.4%</b>
<b>Инспекции санэпиднадзора</b>	<b>11.0%</b>	<b>7.8%</b>
<b>Таможенные проверки</b>	<b>7.0%</b>	<b>2.0%</b>
<b>Инспекции в целом</b>		<b>12.3%</b>
<b>Инспекции милицией</b>		<b>4.7%</b>

# Факторы, определяющие скорость реформ

- Прогресс в областях лицензирования и проверок географически неравномерен: лучшие результаты были достигнуты в муниципалитетах с
  - более сильными бюджетными стимулами,
  - менее концентрированным производством и
  - большим изначальным присутствием малого бизнеса
- Все это свидетельствует о том, что исполнение законов на местах зависит во многом от экономической и политической ситуации на местах, что усложняет задачу федерального правительства

# Выводы

- Новые законы о проверках (август 2001) и лицензировании (февраль 2002) произвели значимый положительный эффект в этих областях госрегулирования
- Степень административного давления на малый бизнес в этих (и других) областях остается высокой по причинам слабого исполнения законов
- Прогресс в областях лицензирования и проверок географически неравномерен: лучшие результаты были достигнуты в муниципалитетах с более сильными бюджетными стимулами, менее концентрированным производством и большим изначальным присутствием малого бизнеса (до начала реформы)
- Между раундами не было отмечено значимого улучшения в областях регистрации и сертификации (оба раунда были проведены до вступления в действие новых законов)
- Произошло значительное улучшение в субъективных оценках бизнес климата
- Предприниматели стали считать конкуренцию более серьезной проблемой, чем регулирование
- Перерегистрация не явилась большой проблемой для бизнеса
- Упрощенная система налогообложения действительно упрощает налоговый учет