Выводы и рекомендации

Стоимость государственного регулирования для предпринимателей

Несложно рассмотреть каждый элемент государственного регулирования деятельности предпринимателей и оценить влияние каждого из них в отдельности. Однако, эти виды государственного вмешательства должны рассматриваться вкуче для более точной оценки их реального влияния на деятельность предпринимателей. Расходы в отношении одного вида регулирования могут казаться небольшими, но если сложить все расходы по всем видам регулирования, то они могут оказаться сильно обременительными.

Например, эта диаграмма показывает общие расходы среднего предпринимателя по регистрации, лицензированию, сертификации, разрешениям и проверкам госорганами. Очевидно, что эти цифры подсчитывались по-разному и на разные временные промежутки, но, все равно, показывают потенциальные расходы, которые несут средние предприниматели. Если мы будем считать, к примеру, что стоимость проверок рассчитана на шестимесячный промежуток, то эти расходы за год, могут быть значительными – 25.000 сом, не включая, при этом, расходы на регистрацию. Эта цифра также не включает расходы в виде человеко-часов, физических ресурсов, выделенных на получение неоднократных, различных видов сертификатов и разрешений – так что это, в общем, достаточно скромные подсчеты.

Мы также не должны забывать о том, что государственное регулирование, относительно, более накладно для малых предприятий, чем для крупных. Большинство компаний, принявших участие в исследовании – малые предприятия (50% с численностью персонала менее 5 человек). Поэтому, общие расходы предпринимателей на государственное регулирование могут, в действительности, отразиться самым негативным образом на малых предприятиях или индивидуальных предпринимателях (они могут оказаться «за бортом»). Что, вполне вероятно, произойдет в действительности – это может означать то, что эти предприятия и предприниматели предпочтут работать в «теневых» условиях.

Поэтому, государству необходимо заново и регулярно анализировать влияние регулирования на деятельность

предпринимателей. Масштабы и стоимость регулирования должны отражать реальную ситуацию в стране, т.е. необходимо принимать во внимание размеры компаний, которые должны выполнять требования одного или другого вида регулирования, уровень развития рынка, реальный существующий риск, а также финансовые возможности органов государственного регулирования. Например, если государство начнет проводить политику чрезмерного государственного регулирования в той области экономики, где необходимы инвестиции, скажем, туризм, то это, скорее всего, не привлечет инвестиции, а снизит их уровень. Аналогичным образом, применение требований лицензирования, разрешений и сертификации к тем видам деятельности, где обычно работают малые предприятия и индивидуальные предприниматели, как скажем, те, кто оказывает различные услуги, то это будет большим барьером для входа на рынок других фирм, и будет содействовать развитию теневой экономики. Это достаточно серьезные аргументы в пользу сокращения числа различных видов регулирования деятельности малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, и замещения их менее обременительной системой, например заявительной системой.

Когда и кого нужно регулировать

Государство также должно более четко определить свою роль в определении того, когда и каким образом необходимо вмешиваться в деятельность предпринимателей. Это потребует установления строгих критериев в отношении того, когда определенные проблемы требуют вмешательства государства. Во многих случаях, проблемы, решаемые с помощью государственного регулирования, могут решаться с помощью более эффективных и недорогих рыночных механизмов, но государство редко их применяет. Поэтому, государству необходимо разработать набор вопросов, различных исследований, на которые необходимо будет ответить (или выполнить) перед введением нового вида регулирования. Такой подход помог бы лучше определить проблемы и нужные решения, перед принятием решения о введении такого регулирования.

Правительственным структурам необходимо «взять на вооружение» методы оценки риска в применении регулирования. Необходимо установить разумные пороги риска для всех видов государственного регулирования. Где минимален риск, там должен быть соответствующий уровень регулирования. Это более

рациональный, логический и выгодный подход в применении регулирования.

Исполнение законодательства: контроль и содействие

Результаты исследования ясно указывают на те трудности, с которыми приходится сталкиваться предпринимателям в исполнении требований регулирования. Во всех исследованных случаях, основной проблемой, кажется, остается то, что процедуры и требования различных видов регулирования непостоянны, сложны и закрыты. Это указывает на то, что предприниматели стараются исполнять требования, но либо требования слишком сложны и запутаны, либо существует недостаток информации. Требовать от предпринимателей исполнения регулирования и не предоставлять, при этом, открытой возможности для исполнения – несправедливо и только закрепляет практику злоупотреблений, развитие теневого бизнеса, в то время как регулирование становится неэффективным. Поэтому государству необходимо сделать все для упрощения процедур, сделать их открытыми, свободно доступными и должно помогать предпринимателям исполнять требования.

Это потребует принятия подхода «оказания услуг» в администрировании регулирования и сокращение функций контроля и надзора. Как один из вариантов, здесь можно потребовать от органов регулирования предоставлять предпринимателям бесплатную информацию об исполнении требований регулирования, которые должны быть просты, понятны и достаточно легко исполняемы. Или можно потребовать того, чтобы все решения в области государственного регулирования принимались с участием представителей частного сектора, т.е. теми, предпринимателями, которым придется выполнять требования данного вида регулирования. Это основа эффективной системы регулирования во всем мире и помогает устранить многие административные проблемы в области регулирования, содействует созданию партнерских отношений между государством и предпринимателями, и, в конечном итоге, снижает издержки и повышает уровень исполнения требований.

Коррупция и ответственность чиновников

Судя по результатам исследования, коррупция в администрировании государственного регулирования является достаточно распространенным явлением. Предпринимателей

вынуждают делать неофициальные выплаты, дарить подарки или выделять свои ресурсы государственным чиновникам во время регистрации и других видах регулирования. Это, отчасти, происходит оттого, что государственные органы уделяют больше внимания контролю, чем исполнению требований регулирования и это обстоятельство усиливается тем фактом, что большая часть денежных средств, получаемых в результате регулирования, остается в распоряжении органов регулирования. Это создает сильный стимул для усиления регулирования (введения новых требований) и поиска нарушений, вместо того, чтобы помогать в предотвращении их. Правительству и государственным органам придется принять радикальные меры для того, чтобы устранить эти проблемы – посредством отмены института специальных средств для всех тех ведомств и органов, которые регулируют или контролируют деятельность предпринимателей, и перевести эти органы и ведомства на бюджетное финансирование. Если недостаточно бюджетных средств, то необходимо финансировать только самые важные функции, а остальные устранить.

Правительству необходимо сделать большее для того, что повысить уровень ответственности государственных чиновников. Из результатов исследования видно, что не существуют эффективных механизмов защиты прав предпринимателей от необоснованных и незаконных требований чиновников государственного регулирования, в особенности, инспекторов. Из ответов респондентов очевидно, что давлению инспекторов, большей частью, подвергаются индивидуальные предприниматели, нежели юридические лица, может потому, что многие индивидуальные предприниматели не станут обжаловать незаконные действия, в отличие от большинства фирм и компаний. Эта ситуация указывает на недостаток эффективного контроля за деятельностью персонала министерств и ведомств, и неспособностью Правительства привлечения к ответственности министерств и ведомств. В качестве первого шага, необходимо серьезно сократить полномочия инспекторов и других чиновников и нужно учредить административные процедуры обжалования во всех органах регулирования, который были бы приемлемы для предпринимателей и учитывали бы их уровень осведомленности и намерения в исполнении требований. Каждое министерство и ведомство должно обеспечивать предпринимателей своими правилами, положениями и требованиями на бесплатной основе – возможно во время регистрации или получения разрешительных

документов. Эти же ведомства должны регулярно отчитываться в своей деятельности регулирования деятельности предпринимателей и о работе своего персонала. Они также должны регулярно проверяться вышестоящими инстанциями и представителями частного сектора. Правительство должно рассмотреть вопрос принятия системы, которая позволила бы предпринимателям официально декларировать исполнение требований государственного регулирования, где при неисполнении применялись бы различные санкции. Такой ход позволит устранить необходимость в почти постоянном контроле на местах, что очень накладно и не всегда эффективно, а также ведет к злоупотреблениям.

Управление регулированием

И, наконец, никакая реформа государственного регулирования не может быть успешной без поддержки и участия местных ведомств на областном, районном и городских уровнях власти. Так как многие виды регулирования деятельности предпринимателей исполняются на местах, то роль местных ветвей власти не должна не учитываться. Результаты исследования указывают на дублирование полномочий органов государственного регулирования областного, районного и городского уровней, и нет четкого разграничения полномочий. Кажется, что местные чиновники не понимают требований регулирования, как и сами предприниматели. Иногда, решения, принимаемые на национальном уровне, не доходят до местных уровней. Поэтому, Правительство должно создать лучший механизм связи с местными властями в исполнении требований регулирования. Каждое ведомство государственного регулирования должно проводить регулярные курсы подготовки и переподготовки для своего персонала в вопросах администрирования регулирования и приглашать представителей частного сектора на такие курсы. Необходимо отменить местные виды регулирования (различные разрешения и т.д.), за исключением случаев, когда вступают в силу местные особенности. Необходимо также устранить практику давления в исполнении индикативного плана и аналогичных форм государственного вмешательства в деятельность предпринимателей. Должна быть создана система вознаграждения местных чиновников за новые пути реформирования государственного регулирования, инновации и улучшения.

Резюме

Правительство КР должно признать тот факт, что многие из видов государственного регулирования деятельности предпринимателей (возможно, введенные вначале из благих намерений) не достигают своей цели в защите интересов общества и, что еще хуже, они настолько плохо контролируются, управляются и мешают предпринимателям, что препятствуют развитию законного предпринимательства, содействуют злоупотреблениям, неисполнению и вынуждают многих предпринимателей работать в условиях «теневой» экономики. Это имеет серьезные последствия для долгосрочного развития страны и ее экономики. Поэтому, прогресс в развитии динамичного частного сектора в Кыргызской Республике (что является официальной политикой государства) будет зависеть от степени готовности Правительства устранить ненужные и необоснованные регулятивные барьеры в развитии бизнеса, вести разумное, открытое и справедливое управление государственным регулированием, а также дать возможность раскрытию предпринимательского потенциала страны.