

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

Тематический бюллетень®

18 июля 2007 г.

Устранение административных барьеров, препятствующих развитию частного предпринимательства в Казахстане

Алия Кантарбаева
Казахский государственный технический университет

Процесс перехода Казахстана к рыночной экономике начался с легализации кооперативов во времена перестройки в СССР. После 1991 года это дало толчок развитию частного сектора, хотя малые и средние предприятия испытывали значительные трудности социального, административного и политического характера, что замедляло их рост. В период своего становления малый бизнес в Казахстане характеризовался крайне неустойчивой динамикой роста. Кроме того, попытки взять под контроль процесс формирования малого и среднего бизнеса носили эпизодический характер: отсутствовала долгосрочная государственная стратегия поддержки малых и средних предприятий, не были определены приоритеты на отраслевом и региональном уровне.

Однако правительство Казахстана обеспокоено проблемами, осложняющими работу малого и среднего бизнеса, что подтверждается усилиями правительства, направленными на создание благоприятной правовой среды, привлечение отечественных и зарубежных инвестиций и разработку программ поддержки частного предпринимательства. Эти и другие меры поддержки крайне необходимы для формирования частного сектора, диверсификации экономики и обеспечения устойчивого экономического роста страны¹.

Комментарии к статье можно оставить в блоге Центра международного частного предпринимательства по адресу: www.cipe.org/blog



Введение

В 1999 г. Казахстан находился на начальном этапе перехода к рыночной экономике. Этот переход начался во время перестройки в конце 80-х годов, когда физическим лицам разрешили создавать собственные предприятия, получившие название кооперативов. Такие предприятия, ставшие пионерами предпринимательской деятельности, начали активно привлекать квалифицированные кадры из государственного сектора.

Это подготовило почву для развития частного сектора после 1991 г., хотя малые и средние предприятия испытывали значительные трудности социального, административного и политического характера, что замедляло их рост. В период своего становления малый бизнес в Казахстане характеризовался крайне неустойчивой динамикой роста. Кроме того, отсутствовала долгосрочная государственная стратегия поддержки малых и средних предприятий, не были определены приоритеты на отраслевом и региональном уровне.

Однако правительство Казахстана прилагает усилия к развитию национальной экономики и сектора малого и среднего бизнеса за счет формирования отвечающей необходимым требованиям и благоприятной правовой среды, привлечения отечественных и иностранных инвестиций, разработки программ поддержки предпринимательства и определения приоритетных направлений политики. Эти и другие меры поддержки крайне необходимы для развития частного сектора и устойчивого роста экономики страны.

Развитие предпринимательской деятельности в перестройку: кооперативы

Предпринимательская деятельность является источником рационализации и ведущей силой технического прогресса². Рационализация включает использование прогрессивных методов в производстве, а также в управлении, рекламе, сбыте и других сферах, связанных с разработкой товаров и услуг. Самым важным проявлением рационализации, возможно, является формирование культуры предпринимательской деятельности, которая позволяет людям принять на себя полную ответственность за собственное будущее.

Во многих странах с переходным типом экономики предприятия малого и среднего бизнеса создают значительную долю ВВП, при этом они вынуждены расти достаточно быстро, чтобы обеспечивать основную занятость³. Обеспечивая новые рабочие места, малые предприятия вносят значительный вклад в создание конкурентоспособной, динамичной и многоотраслевой экономики, что ведет к повышению уровня жизни населения. Такая предпринимательская деятельность необходима для дальнейшего развития республик бывшего СССР так же, как она необходима и в других странах мира.

Формирование государственной политики поддержки малого и среднего бизнеса в Казахстане

Проблемы	Рекомендуемые меры
<p>Финансовые Отсутствие основных фондов (производственные помещения, промышленные предприятия, техника и оборудование, земля и т.д.), отсутствие или нехватка оборотного капитала или финансовых ресурсов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставить предпринимателям, имеющим достаточные финансовые средства, возможность принять участие в заключительном этапе приватизации государственной собственности. • Разработать национальные программы Казахстана по лизингу, присоединиться к Конвенции Международного института унификации частного права по Международному финансовому лизингу, принятой в 1988 г. в Оттаве. • Предоставить предпринимателям информацию о правильном и продуктивном использовании приватизированной собственности. • Привлекать кредиты международных финансовых институтов (Всемирный банк, Международный валютный фонд, Международная финансовая корпорация, Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития, ООН, Красный Крест и т.д.) на цели финансовой поддержки малого и среднего бизнеса. • Рекомендовать коммерческим банкам предоставлять кредиты малому и среднему бизнесу. • Обеспечить справедливое распределение ресурсов Фонда содействия малому бизнесу. • Развивать рынок венчурного капитала.
<p>Организационно-структурные Отсутствие или недостаточное развитие предпринимательской деятельности, плохо развитая рыночная инфраструктура.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Оказывать содействие в развитии предпринимательской деятельности. • Разработать Единый кодекс коммерческой деятельности Республики Казахстан, включающий Закон о коммерческой деятельности и Кодекс предпринимателя. • Составить кадастр объектов недвижимости Казахстана. • Создать благоприятные условия для расширения сети юридических, консалтинговых и аудиторских фирм. • Содействовать развитию сети коммерческих банков, специализирующихся на выдаче кредитов и займов малым и средним предприятиям. • Оказывать содействие в создании фондовой биржи и торговых домов. • Оказывать содействие и поддержку в развитии гостиничного бизнеса, средств связи и информационных систем, а также других отраслей, ориентированных на предоставление услуг. • Организовать сеть центров поддержки бизнеса, производственных комплексов и консультативных служб.
<p>Учебно-образовательные Отсутствие систематизированных знаний, навыков и опыта в области организации и управления частными компаниями.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать и внедрить образовательные программы по основам предпринимательской деятельности на базе пересмотра учебных программ средней школы и средних специальных учреждений, а также подготовке молодых специалистов, обеспечить профессиональным работникам возможности для повышения квалификации. • Расширить масштабы технической помощи за счет создания сети высококвалифицированных специалистов и использования такой сети для повышения уровня знаний. • Создать центр учебных ресурсов для предпринимателей по вопросам организации и управления в сфере бизнеса. • Создать в структуре муниципалитетов службы консультаций по вопросам предпринимательской деятельности.
<p>Административные</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличить численность государственных служб, оказывающих помощь

<p>Неэффективная работа бюрократического аппарата, волокита, коррупция, вымогательство.</p>	<p>предпринимателям.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Устранить факторы, стимулирующие коррупцию внутри государственных министерств и ведомств. • Повысить эффективность и профессиональный уровень судебных органов Казахстана. • Обеспечить соблюдение законов и подзаконных актов за счет введения упрощенной процедуры регистрации, страхования, лицензирования, бухгалтерского учета и выдачи разрешений. Каждый орган, занимающийся регистрацией или инспекцией, должен иметь список документов, необходимых для получения регистрации; оформление таких документов не должно вызывать никаких затруднений у заявителей. Граждане должны платить за услуги, предоставляемые государственными учреждениями, только в случае, если такая оплата предусмотрена законом. • Составить классификатор услуг, предоставляемых малому и среднему бизнесу государственными учреждениями, банками, страховыми компаниями, нотариальными конторами и юридическими фирмами. • Повысить качество работы органов Министерства внутренних дел, обеспечить выполнение ими своих обязанностей, способствующих улучшению условий для развития предпринимательства.
<p>Информационные Средства массовой информации должным образом не освещают проблемы, с которыми сталкивается малый и средний бизнес, и не занимаются созданием положительного образа частного предпринимателя.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Организовать выпуск брошюр, буклетов, информационных бюллетеней и периодических изданий, посвященных проблемам бизнеса. • Публиковать репортажи по актуальным проблемам и успехам малых и средних предприятий; готовить специальные радио- и телепрограммы. • Оказывать содействие предпринимателям и предпринимательским ассоциациям в налаживании сотрудничества с их зарубежными коллегами. • Оказывать поддержку международному обмену информацией.

В начале 90-х годов многие системы сбора статистических данных, использовавшиеся на постсоветском пространстве для определения доли малого и среднего бизнеса в увеличении занятости и приросте ВВП, были неспособны отразить полную картину. Однако предпринимательская деятельность была неотъемлемой частью экономических преобразований, происходивших после распада СССР, независимо от того, была она разрешена государством или нет.

В период перестройки малые предприятия развивались в форме кооперативов. Кооперативом называют предприятие, находящееся в коллективной собственности и занимающееся производством или распределением товаров и услуг, и управляемое его членами на взаимовыгодной основе. Кооперативы отличаются от обычных частных предприятий, которые принадлежат акционерам и управляются ими или официально утвержденными руководителями. Кооперативы стремятся максимально увеличить доходы каждого члена, а не рентабельность предприятия; члены кооператива, прежде всего, заинтересованы в получении личных доходов, а не в увеличении объема производства путем рискованных инвестиций в инновационные технологии.

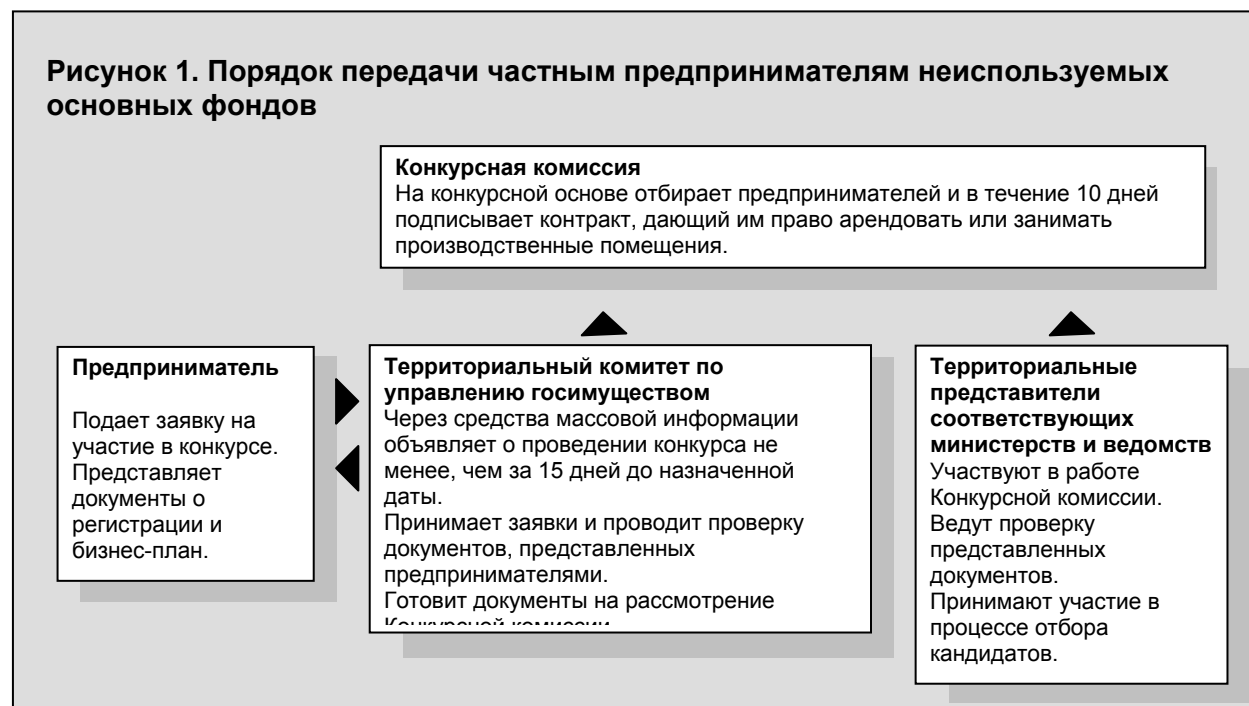
Принятие в 1988 «Закона о кооперации в СССР»⁴ открыло массу новых возможностей. Люди получили возможность работать «по совместительству», выполняя при этом обязанности по месту основной работы на госпредприятии, либо работать только в кооперативе. Кооперативы имели официальный статус хозяйствующих субъектов и регистрировались местными администрациями. Этот сектор экономики стал

привлекательным для многих квалифицированных кадров, которые ушли с государственных предприятий в поисках более выгодной работы. Многие кооперативы производили высококачественные товары при меньших затратах за счет более эффективного использования персонала и оборудования.

Кооперативное движение быстро развивалось. В 1987 г. было зарегистрировано 13 900 кооперативов, производивших продукцию на сумму в 350 миллионов рублей; в 1988 г. число кооперативов возросло до 77 500 при выпуске продукции на сумму около 6,1 миллиардов рублей; а в 1989 г. было уже 210 тысяч кооперативов, производивших товаров и услуг на сумму свыше 41 миллиарда рублей. Численность рабочих, занятых в этом секторе, в 1990 г. достигала пяти миллионов человек⁵.

Формирование и развитие частного сектора в Казахстане

Предпринимательство в Казахстане развивалось в сложных и неблагоприятных социально-экономических и политических условиях, когда в результате серьезного макроэкономического кризиса произошел резкий спад уровня жизни населения. Сегодня частный сектор все еще сталкивается с рядом трудностей, препятствующих его развитию. Эти трудности связаны с нехваткой финансовых ресурсов, необходимых для придания импульса широкомасштабному росту частного предпринимательства. Однако правительство страны обеспокоено проблемами малого и среднего бизнеса и работает над созданием законодательной базы, способствующей привлечению иностранных и отечественных инвестиций, а также разрабатывает программы поддержки предпринимателей.



Много сложностей возникает в связи с тем, что среди населения все еще существует сильная предрасположенность против частного бизнеса и получения прибыли. В Казахстане

не развита система заинтересованности в качественном обслуживании, и люди не привыкли работать в условиях изменения спроса и конкуренции. Будущим предпринимателям не хватает практических навыков и умения отыскать свою нишу среди других частных компаний, которыми насыщен рынок, и предложить более качественные товары и услуги. Кроме того, они не имеют достаточных знаний о современных методах маркетинга и управления производством. К тому же, предпринимательская деятельность часто ассоциируется с сомнительными сделками, имевшими место во времена социализма и в эпоху приватизации.

Большинство работников имеют высокую квалификацию и хороший профессиональный уровень, но они привыкли выполнять указания начальства и претворять в жизнь планы, составленные другими людьми. Люди не умеют налаживать профессиональное сотрудничество, оценивать степень риска, проявлять инициативу и нести личную ответственность за свою работу. В условиях рынка эти качества абсолютно необходимы для успешной работы коммерческого предприятия, но часто принимаются людьми пост-советского общества за «отвратительное лицемерие». Даже после того, как набран квалифицированный и исполнительный персонал, предпринимателю приходится в течение нескольких лет прививать своим работникам новую психологию.

Несмотря на эти проблемы, предприниматели все чаще проявляют инициативу и приобретают более устойчивую и надежную репутацию. Предприниматели начинают более уверенно отстаивать свои интересы.

Устранение барьеров, препятствующих коммерческой деятельности

В период своего становления малый бизнес в Казахстане отличался крайне неустойчивой динамикой роста. Попытки взять под контроль формирование малого и среднего бизнеса носили эпизодический характер: отсутствовала *долгосрочная* национальная стратегия поддержки малого и среднего бизнеса, не были определены приоритеты этого сектора на отраслевом и региональном уровне. В основном это объяснялось тем, что коммерческие структуры не пытались сами и не получали предложений от других наладить обратную связь, а со стороны правительства вначале не делалось попыток взять под контроль развитие малого и среднего бизнеса.

Предприятия малого и среднего бизнеса сталкиваются с проблемами нехватки финансовых средств, банкротства, ухудшением жизненного уровня и уровня развития кадровых ресурсов, а также сокращением покупательной способности населения. Кроме того, официальная статистика не в состоянии охватить все виды предпринимательской деятельности; широкое распространение получили неформальные виды экономической деятельности, такие как уличная торговля, мелкое производство, консультативные услуги, репетиторство и другие незарегистрированные типы платных услуг. Теневая экономическая деятельность, для которой характерны оплата наличными без выставления счетов и выдачи чеков, несмотря на усилия со стороны налоговой инспекции и полиции, препятствует ведению эффективного государственного учета и контроля.

В этих условиях Указ президента № 3036 от 18 июля 1996 г. «О дополнительных мерах по реализации государственных гарантий предпринимательской деятельности» был крайне необходим. Указ предоставил гражданам дополнительные гарантии поддержки либерального курса и предпринимательской деятельности, а также меры защиты от бюрократического произвола. И все же, для обеспечения полномасштабного развития

необходимо принять комплексную стратегию поддержки малого и среднего бизнеса (см. рекомендации по разработке такой стратегии на стр. 2 и 3).



Одна из самых серьезных проблем казахских предпринимателей связана с недостатком или полным отсутствием основных фондов. Эту проблему призваны решить адресная продажа и упрощенная процедура передачи в аренду основных фондов, находящихся в собственности государства и еще не приватизированных. Сюда относятся продажа или передача неиспользуемых или недостаточно используемых зданий и земель, в особенности, участков «долгостроя». На рисунке 1 показана модель передачи частным предпринимателям основных фондов такого типа.



Аналогичная проблема связана с тем, что значительное число основных фондов, которые были приватизированы на начальных этапах реформы, в настоящее время простаивают; очень часто здания, земли и оборудование находятся в заброшенном состоянии или списываются как непригодные для использования из-за бесхозяйственности. В то же время, многие предприниматели, имеющие законное право и желание работать, лишены доступа к основным фондам. Государство должно настоятельно рекомендовать новым собственникам использовать или продать приватизированное имущество.

В 1977 г. была разработана процедура, регулирующая передачу такого недвижимого имущества предпринимателям, которые первыми представили достоверную информацию о неиспользуемых объектах. Такие объекты сдаются предпринимателю в аренду с возможностью получить их в собственность в будущем при условии, что предприниматель ведет активную хозяйственную деятельность и создает новые рабочие места. На рисунке 2 показан процесс передачи неиспользуемых промышленных объектов владельцам малого и среднего бизнеса, а на рисунке 3 показан порядок продажи на конкурсной основе неиспользуемых земель.

Укрепление позиций частного бизнеса

Сегодня предприниматели Казахстана начинают объединять усилия для определения собственных потребностей и разрабатывают конкретные рекомендации для последующего представления правительству. Одной из организаций, играющих важную роль в этом процессе, является Форум предпринимателей Казахстана (ФПК), созданный в целях содействовать обмену мнениями и информацией между правительством и представителями малого и среднего бизнеса. В 2006 г. ФПК под руководством партнера

СІРЕ Алма-атинской ассоциации предпринимателей провел серию опросов и заседаний круглого стола, чтобы определить отношение предпринимателей к различным экономическим проблемам Казахстана, таким как теневая экономика, текущая налоговая политика, лицензирование и другие⁶.

ФПК выяснил, что основным фактором, препятствующим развитию малого бизнеса в Казахстане, является структура экономики, а также правовая и административная системы, регулирующие деятельность малых предприятий. В настоящее время экономика страны в огромной степени зависит от добычи и продажи природных ресурсов, поэтому сектор производства, связанного с добавленной стоимостью, к которому относится большинство предприятий малого и среднего бизнеса, страдает от недостатка инвестиций. Однако именно сектор производства, связанного с добавленной стоимостью, в долгосрочной перспективе будет служить опорой экономики Казахстана и обеспечит занятость населению страны. Хотя экономический рост происходит в основном за счет добычи нефти и природного газа, правительство должно пересмотреть свои приоритеты и оказать поддержку малому и среднему бизнесу.

Ежедневные проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели, вызваны действиями государственных учреждений и нормативными актами, которые предприниматели обязаны соблюдать. Такие препятствия, например, запутанная система налогообложения, невозможность получения доступа к финансам и громоздкая процедура регистрации, привели к пышному расцвету теневой экономики. Как показывают полученные ФПК данные, существование теневой экономики вызвано:

- Высокими налогами и пошлинами, взимаемыми с предприятий легального сектора;
- Несовершенством законодательной системы, полной лазеек, приводящих к росту теневой экономики;
- Высокими тарифами, с которыми сталкиваются предприниматели при переходе из теневого в легальный сектор экономики;
- Трудностями регистрации нового или теневого предприятия.

Основные сложности связаны как с регистрацией нового предприятия, так и с последующим осуществлением предпринимательской деятельности. Около 75% предпринимателей указывали на трудности, связанные с получением лицензии на открытие собственного предприятия. Эти трудности вызваны запутанной процедурой подачи заявки и сложными формами налоговых деклараций, и могут быть устранены за счет упрощения этой процедуры и форм отчетности. Один из путей решения этих проблем, предложенный участниками заседаний круглого стола, состоит в организации центров поддержки частного бизнеса, которые смогли бы разъяснять предпринимателям нормативные требования и оказывать содействие в их выполнении.

Заключение

Несмотря на проблемы, с которыми в настоящее время сталкивается малый бизнес, в последние годы в Казахстане значительно улучшился общий деловой климат. На это указывает устойчивый экономический рост, принятие законодательства, ориентированного на поддержку предпринимательской деятельности, и постепенное изменение отношения населения к владельцам частных предприятий. Однако, многие законы и нормативные акты недоработаны и противоречивы, что приводит к расцвету коррупции и теневой экономики.

Приоритетные направления, определенные правительством Казахстана в области поддержки малого и среднего бизнеса, служат полезными ориентирами в работе органов государственной власти, отечественных и зарубежных инвесторов и международных финансовых институтов. Максимальная финансовая поддержка, которая требуется малому и среднему бизнесу, состоит в том, чтобы убедить кредитно-финансовые учреждения выделять таким предприятиям необходимые ресурсы. Следует внести изменения в действующее законодательство и исключить положения, вызывающие дискриминацию частных предпринимателей в виде бюрократических задержек, а также устранять случаи незаконного вымогательства в ходе инспекционных проверок. За счет международной помощи можно будет расширить учебные и консультативные программы, которые в настоящее время проводятся в Казахстане, включая распространение информации с подробными разъяснениями прав и обязанностей предприятий малого и среднего бизнеса.

На структурно-организационном уровне следует устранить административные барьеры и принять особые меры, содействующие успешному развитию малого и среднего бизнеса. Казахстан нуждается в активной работе частных предпринимателей для обеспечения дальнейшего роста экономики⁷.

Предприниматели играют ключевую роль в осуществлении стабильных, далеко идущих реформ в Казахстане. Такие организации, как Алма-атинская ассоциация предпринимателей и Форум предпринимателей Казахстана впервые приняли необходимые меры, позволившие предпринимателям совместными усилиями определить стоящие перед ними проблемы, начать поиск решений и провести открытый обмен мнениями. Предприниматели должны и в дальнейшем информировать правительство о потребностях своего сектора, добиваясь улучшения делового климата на базе строгих и понятных нормативно-правовых требований. Всё это будет способствовать созданию надежных механизмов демократической системы государственного руководства, посредством которых деловое сообщество сможет совместно с правительством формировать здоровый нормативно-правовой климат в стране и развивать конкурентную экономику, выходящую далеко за рамки простого развития сырьевой базы.

¹ Частично статья основана на материалах предыдущей полемической статьи №429 Кантарбаевой А.К., Ю.Е. Шукеева и Т. Цукатани «Условия для предпринимательской деятельности в Казахстане: устранение существующих барьеров», Институт экономических исследований, Университет Киото (февраль 1999).

² Шумпитер Дж. (Schumpeter J.), «Теория экономического развития: изучение прибыли, капиталов, кредитов, процентов и экономического цикла», перевод Р. Опи. (Нью-Йорк, Оксфорд Университи Пресс, 1969). Оригинальная работа опубликована в Кембридже, Массачусетс, Гарвард Университи Пресс, 1934 г.

³ Берч Д.Л. (Birch, D.L.), «Создание новых рабочих мест в Америке: каким образом самые мелкие компании дают работу большинству наших граждан», Нью-Йорк, Фри Пресс, 1987; Кантарбаева, А.К. и А.Т. Мустафин, «Теория предпринимательства и эволюционной экономики», *Вопросы экономики* (российский экономический журнал). (№ 11, 1997), стр. 106-120.

⁴ См. «Закон о кооперации в СССР», Верховный совет СССР (26 мая 1988).

⁵ Газета «Известия» (5 марта 1990 г.), стр. 5.

⁶ Форум предпринимателей Казахстана, «Развитие предпринимательства, теневая экономика, вступление в ВТО (анализ и исследования)». (Алма-Ата, 2006).

⁷ Сей Дж. Б. (Say, J. B.), «Основы политэкономии», (Нью-Йорк, А.М. Келли, 1967). Репринтное издание работы, впервые опубликованной в 1821 г.

Алия Кантарбаева – профессор экономики и управления Казахского национального технического университета в Алма-Ате, Казахстан, недавно завершила совместную работу с Институтом европейских, российских и евразийских исследований Университета Джорджа Вашингтона, Вашингтон, округ Колумбия, США. Активно сотрудничает с Институтом экономических исследований, ведущим казахским исследовательским центром, и в период с 1991 по 1997 гг. работала на государственной службе и принимала активное участие в подготовке государственной стратегии Казахстана по переводу экономики с централизованного планирования на принципы рыночных отношений. Г-жа Кантарбаева опубликовала большое количество статей по различным аспектам экономической теории, и имеет диплом доктора философии (по специальности «Экономика») Университета Киото, Япония.

Частично настоящая работа основана на полемической статье, опубликованной в 1999 г. Институтом экономических исследований. Мнения, высказанные в данной статье, отражают точку зрения автора и могут не совпадать с позицией Центра международного частного предпринимательства. Центр международного частного предпринимательства разрешает перепечатку, перевод и/или публикацию оригинальных статей, опубликованных Информационной службой экономических реформ, при условии (1) соответствующей ссылки на автора статьи и CIPE и (2) уведомления CIPE о месте публикации статьи и направлении копии статьи в адрес отделения CIPE в Вашингтоне, округ Колумбия.

Центр международного частного предпринимательства - неправительственная организация, которая является филиалом Торговой палаты США и одним из четырех ведущих институтов Национального фонда развития демократии. При поддержке CIPE было проведено свыше 1000 местных инициатив, которые были направлены на привлечение частного сектора к участию в формировании политики и реформе государственных учреждений, совершенствовании методов государственного управления и пропаганде демократии, ориентированной на свободный рынок, в более чем 100 развивающихся странах. CIPE оказывает содействие в области управления, делится накопленным опытом и предоставляет финансовую поддержку местным организациям в целях расширения их возможностей в области реализации демократических и экономических реформ. Программы CIPE финансируются Американским агентством международного развития и другими учреждениями.