

Сокращение теневой экономики, благодаря новым экономическим возможностям

Административные и экономические барьеры, препятствующие выходу на рынок, не дают предпринимателям теневого сектора влиться в официальную экономику и подрывают власть закона. Устранение подобных препятствий позволяет нелегальному бизнесу выйти в легальный сектор и раскрывает новые возможности для беднейших слоев населения. Центр международного частного предпринимательства (CIPE) решает проблему теневого сектора экономики через институциональную реформу, в центре которой стоят поддержка предпринимательства, обеспечение прав владельцев бизнеса и совершенствование демократического управления.

В настоящем документе объясняются причины возникновения теневого сектора и предлагаются меры по интеграции нелегального бизнеса в легальную экономику и изменению соответствующего законодательства. В документе освещаются следующие проблемы:

- причины и последствия существования теневого сектора,
- необходимые изменения законодательства,
- стратегия реформ CIPE.

Поделиться мнением о статье можно в блоге развития на сайте CIPE: www.cipe.org/blog



опубликовано

Центром международного частного предпринимательства,

партнерской организацией Торговой палаты США

1155 Fifteenth Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA

ph: (202) 721-9200 • www.cipe.org • e-mail: cipe@cipe.org



Центр международного частного предпринимательства ставит своей целью укрепление демократии во всем мире посредством частного предпринимательства и рыночных реформ. CIPE – один из четырех главных институтов Национального фонда поддержки демократии и некоммерческий филиал Торговой палаты США. В течение уже 25 лет CIPE в сотрудничестве с лидерами делового сообщества, политиками и журналистами служит созданию институтов гражданского общества. Основные направления деятельности CIPE – борьба с коррупцией, защита прав и интересов предпринимателей, укреплении бизнес-объединений, корпоративного и демократического управления, обеспечение доступа к информации, теневой сектор и права собственности, помощь женщинам и молодежи.



Национальный фонд поддержки демократии - частная некоммерческая организация, образованная в 1983 г. для укрепления демократических институтов через поддержку негосударственных демократических организаций по всему миру. Фонд управляется независимым и внепартийным советом директоров. Используя дотации, выделяемые Конгрессом из федерального бюджета США, Фонд ежегодно объявляет сотни грантов с целью поддержки продемократических групп в Африке, Азии, Центральной и Восточной Европе, Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в странах бывшего Советского Союза.

За дополнительной информацией обращайтесь:

Center for International Private Enterprise
1155 Fifteenth Street NW • Suite 700
Washington, DC 20005
USA
ph: (202) 721-9200 • fax (202) 721-9250
www.cipe.org • e-mail: cipe@cipe.org

Деятельность, о которой рассказано в документе, финансируется Национальным фондом поддержки демократии и Агентством США по международному развитию.

Документ был подготовлен
Кимом-Эриком Беттчером и Нафисулом Исламом.

Итоги программ CIPE

CIPE в сотрудничестве с местными партнерскими организациями помог осуществить реформы, которые позволили услышать голоса предпринимателей теневого сектора, укрепить права собственности и сократить препятствия к выходу на рынок.

Институт свободы и демократии (ИСД), Перу

В результате адвокати-кампаний ИСД, 382 100 теневых предприятий было интегрировано в официальную экономику; создано более 5,5 млн. легальных рабочих мест¹.

Национальный центр экономических исследований (НЦЭИ), Гватемала

Благодаря реформам, поддержанным НЦЭИ, на 90% сократился объем документации, необходимой для регистрации новых предприятий; снизилась стоимость оформления прав на недвижимость, став доступной широким слоям предпринимателей.

«Гатсби траст Кении» (ГТК) и Национальная коалиция предприятий неформального сектора (НИСКО), Кения

ГТК помогла малым предпринимателям принять участие в подготовке Закона о малом и микро-бизнесе. Также, благодаря НИСКО и ГТК, малый бизнес получил доступ к государственным заказам на конкурсной основе.

Введение

В большинстве развивающихся стран мира существуют два параллельных сектора экономики: официальный и неофициальный – «теневой». В официальном секторе экономическая деятельность и её субъекты легальны, зарегистрированы и поддерживаются официальными экономическими институтами. В теневом секторе «предприниматели производят разрешенную продукцию и услуги, но без необходимых лицензий и вне юридического статуса, поскольку влиться в официальную экономику им не позволяет паутина запутанных правил, излишних процедур, высокие налоги и другие препятствия к выходу на легальный рынок. Как предприниматели, так и их работники не защищены законом, лишены доступа к услугам официальной экономики, например, к кредитам, и становятся легкой добычей для коррумпированных бюрократов².

Теневой сектор вносит большой вклад в развитие экономики своих стран – в некоторых случаях его доля в ВВП составляет до 60% – и, тем не менее, его потенциал резко снижен из-за

нелегального статуса и серьезных препятствий на пути к нормальной экономической деятельности. Теневые предприятия не могут пользоваться ни услугами государства, ни официальными источниками кредитования. Зачастую они становятся жертвами бюрократического произвола и ограничены в своей деятельности узким кругом личных знакомств. Как правило, для нелегальных предпринимателей и их работников закрыты те широкие возможности, которыми пользуется официальный бизнес. Даже в периоды общего расцвета национальной экономики такие предприниматели остаются выброшенными за пределы общего экономического подъема.

Ограничение экономических возможностей теневых предпринимателей и их работников приводит к их политической раздробленности. Демократия и её плоды остаются для них иллюзией, потому что с официальной точки зрения теневого сектора не существуют, а

значит, их голос остается не услышанным. Более того, теневой сектор подрывает саму демократию, игнорируя власть закона и вынося огромные сегменты экономики за пределы действующего законодательства и юридической защиты.

Интеграция нелегальных предпринимателей в официальную экономику открывает возможность для бедных слоев населения реализовать свой потенциал и поднять общую национальную конкурентоспособность. Официальная легализация также открывает выход на официальные рынки, возможность безопасно инвестировать средства, брать официальные кредиты, защищать свои интересы в суде, участвовать в формировании государственной политики. Однако эффективный переход из теневого в легальный сектор требует не только формального изменения юридического статуса отдельным постановлением или регистрацией. Он потребует полной ломки барьеров, стоящих у истоков теневой экономики, то есть, улучшения делового климата для всех предпринимателей. Подобные реформы позволяют расширить участие бедного населения в рыночной экономики и общественной жизни, поднимая, таким образом, эффективность и легитимность самой рыночной демократической системы.

Причины и формы теневой экономики

Рост теневого сектора указывает на существование серьезных препятствий к выходу на рынок и слишком высокую себестоимость экономической деятельности. Обычно препятствия и высокая себестоимость являются следствием плохих законов. Можно привести следующие примеры препятствий:

- регистрационные сборы и процедуры регистрации нового предприятия,
- сборы и процедуры оформления прав собственности на недвижимость,
- разрешения и лицензии,
- неоправданно завышенные налоги,
- стоимость выполнения законов и нормативов,
- картели и монополии и, наконец,
- препятствия к выходу из бизнеса, например, отсутствие законодательства о банкротстве.

Себестоимость экономической деятельности включает временные и денежные затраты, а также бизнес-риск, которому подвергается бизнес в связи с невозможностью получить полную информацию и обеспечить свои права. Подобные условия экономической деятельности характерны для теневого сектора и могут быть вызваны следующими причинами:

- слабое обеспечение договорного права со стороны государства,
- неразвитая система прав собственности,
- ограниченный доступ к экономической и политической информации,
- коррупция.

В странах переходного периода большинство малых предприятий не имеют возможности обсудить подобные бюрократические барьеры с властями, с одной стороны, и покрыть высокие издержки выхода на рынок, с другой. Если соблюдение законодательства делает бизнес нерентабельным, предприниматели вынуждены уходить в теневой сектор, чтобы сократить свои издержки. Зачастую они готовы отказаться от преимуществ, которые дает им легальный статус, и существовать в пространстве, ограниченном личными связями.

За пределами легальной экономики существуют самые разнообразные предприятия. Начнем с того, что необходимо различать неформальные (нелегальные) предприятия и криминал. Нелегальные предприятия производят разрешенную продукцию, но без необходимых лицензий и юридического статуса. Предприятия теневого сектора различаются по размеру, структуре и уровню производительности. Часть их операций может быть легальна, а часть - нелегальна. Некоторые настолько конкурентоспособны и рентабельны, что могли бы расширяться, если бы влились в легальную экономику, в то время как

другие неэффективны и их доходов едва хватает, чтобы обеспечить свою деятельность.

Последствия существования нелегальной экономики

Развитый теневой сектор является причиной серьезных отрицательных экономических, политических и социальных последствий. Примеры таких последствий перечислены ниже.

Отсутствие демократических принципов в законотворческом процессе. Граждане, исключенные из легальной экономики, не имеют возможности донести свои требования до властей и не включаются в официальную статистику, а значит, государственная политика практически не учитывает нужды этой категории граждан.

Нерациональное распределение ресурсов. Плохо разработанное законодательство мешает рациональному распределению ресурсов. Необеспеченные права собственности препятствуют формированию нового капитала, необходимого частному сектору.

Снижение производительности. Производство в теневом секторе, как правило, осуществляется неквалифицированной рабочей силой, а современные технологии не используются.

Снижение налоговых поступлений. Сложные, высокзатратные системы государственного регулирования и налогообложения влекут за собой высокий процент нарушений законодательства. В результате сокращаются бюджетные поступления, подрывается способность государства обеспечивать своих граждан социальными услугами.

Ограниченный доступ к общественным услугам. Теневые предприятия и население, занятое в теневом бизнесе, часто не имеют доступа к государственным коммунальным услугам и другим видам государственных услуг. С другой стороны, налогоплательщикам приходится платить «за двоих», если «теневики» подключаются к коммунальным услугам нелегально.

Слабая власть закона. Теневому бизнесу, из-за его нелегального положения, закрыт доступ к правосудию. Одновременно с этим легальные предприятия страдают от неравной конкуренции со стороны «теневиков». Высокая себестоимость экономической деятельности и отсутствие прозрачности приводят к коррупции, перекрывая путь правосудию.

Высокий процент бедности. Работники, занятые в теневой экономике, как правило, зарабатывают меньше своих легальных коллег из-за более низкой производительности. Теневым предпринимателям закрыт доступ к банковским кредитам и прочим экономическим возможностям. Чрезмерно строгое трудовое законодательство не дает легальным предприятиям расширять персонал.

Процесс легализации

Решение предпринимателя легализовать свой бизнес или остаться «в тени» зависит от наличия определенных стимулов. Предприниматель тщательно просчитывает, какие правила он будет соблюдать, а какие нарушать, в зависимости оттого, какими средствами он располагает, какие доходы рассчитывает получить от бизнеса, и во сколько ему обойдется нарушение законодательства. И легальный, и нелегальный бизнесы несут производственные издержки, но в нормальных регуляторных условиях перспективные, рентабельные предприятия предпочитают работать легально.

если преимущества легальной деятельности превышают её издержки → легализуйся

если издержки легальной деятельности превышают её преимущества → оставайся в «тени»

С точки зрения предпринимателя легализация осуществляется как минимум в две ступени. Первая – регистрация предприятия, вторая – соблюдение законов для поддержания легальной деятельности. Регистрация предприятия, получение прав на недвижимость и разрешений, ведение учета – все это производственные издержки. Кроме того, существуют требования налогообложения, безопасности, трудового кодекса и защиты окружающей среды среди прочего.

Реформы потребуются сразу в нескольких областях, чтобы сократить подобные издержки и правила и способствовать переходу предпринимателей целиком на легальную основу. Так, правильным первым шагом в этом направлении может стать административное обслуживание (регистрация) предприятий «в одном окне». Реформа процедуры регистрации должна сопровождаться и другими реформами, устраняющими препятствия к полноценному участию в жизни легального рынка и соблюдению действующего законодательства. Помогает легализации и улучшение государственных услуг.

Некоторые пытаются бороться с нелегальной экономической деятельностью исключительно принудительными мерами. Штрафуя бизнесы и пресекая их деятельность, власти тем самым резко поднимают себестоимость нелегальной экономической деятельности. И всё-таки, несмотря на необходимость принудительных мер в решении большинства проблем, такой ограниченный подход не достигает желаемых результатов как минимум в трех областях. Во-первых, избыточное регулирование мешает достижению экономических целей государства, так как заставляет предприятия работать вне досягаемости властей. Во-вторых, силовые меры сами по себе не улучшают условий для деятельности предприятий – ни легальных, ни нелегальных. В-третьих, подобная политика создает условия, в которых лица, ответственные за контроль над соблюдением законодательства, начинают брать взятки за обещание смягчить наказание.

Законодательные меры

Решение проблемы теневой экономики требует комплексного, институционального подхода. Решая эту проблему, CIPE в первую очередь обращается к строительству либо восстановлению институтов, которые стимулируют предпринимательство, защищают права владельцев бизнеса и улучшают демократическое управление. Результаты будут получены, если выбранный подход закладывает основу рыночной экономики на трех уровнях:

- создает стимулы для интеграции бизнеса в легальную экономку,
- улучшает общий деловой климат,
- улучшает демократическое управление.

Упрощенные подходы к решению подобных сложных проблем не работают. Силовые и принудительные меры без параллельных реформ лишь заставят бизнес глубже уйти в нелегальный сектор. Поддержка «теневигов» без создания условий для их легализации никак не отражается на производительности, росте и власти закона. Власть закона и законодательство, несомненно, важны, но они должны отражать местные реалии, потому что будут лучше восприняты, если учитывают местные традиции и обычаи. Новым правилам и реформам должен предшествовать анализ их возможных результатов и их стоимость с точки зрения предпринимателей и общества.

В зависимости от местных нужд, приоритетными можно назвать перечисленные ниже меры.

Упростить регистрационные процедуры. Упростить процедуры получения лицензий и разрешений; сделать их стоимость доступной всем предпринимателям.

Вовлекать предпринимателей в законотворческий процесс. Установить прозрачную процедуру принятия решений, которая учитывает

рекомендации и мнение предпринимателей, и открывает возможности для комментариев со стороны широкой публики относительно действующих законов и законопроектов.

Упростить законодательство. Упростить и устранить противоречия в законодательстве, ликвидировать дублирующие друг друга и слишком общие законы.

Усовершенствовать систему прав собственности. Открыть реальный доступ к правам собственности всем гражданам, сделать права собственности понятными и обеспечив их выполнение.

Реформировать налогообложение. Упростить налоговую систему, сократить излишне высокие налоговые ставки, сократить и упростить правила бухгалтерского учета и отчетности.

Реформировать трудовое законодательство. Провести необходимые изменения в соответствующих государственных органах, укрепить их способность обрабатывать налоговую информацию эффективно и экономично.

Обеспечить доступ к информации. Обеспечить всех граждан информацией о том, как организовать собственное предприятие, как зарегистрироваться в качестве юридического лица, какие права и обязанности имеет предприниматель.

Стратегия реформ CIPE

Организации частного сектора играют ключевую роль в реформах, направленных на легализацию теневого бизнеса и обеспечение доступа на рынок. Предпринимательские организации легального и нелегального бизнеса, экономические аналитические центры и СМИ – каждый из них этих видов организаций играет в реформах свою, особую роль. Однако методика легализации, разработанная CIPE, включает общие для всех этих организаций элементы – это активное участие в реформах и адвокаты. Опыт CIPE показывает, что перечисленные ниже шаги, включенные в программу реформ, помогают

сократить себестоимость бизнеса и создать одинаковые для всех участников рынка условия.

1. Определить препятствия для легализации и причины высоких издержек экономической деятельности. В связи с тем, что нелегальная экономическая деятельность не охвачена статистикой, потребуются особые мероприятия по сбору необходимой информации среди предпринимателей теневого сектора. Рассчитать, как законы и нормативы отразятся на себестоимости бизнеса и объеме теневого сектора.
2. Привлечь внимание частного сектора, общественности и законодателей к проблемам, связанным с выходом на рынок и неоправданно высокой себестоимостью экономической деятельности.
3. Привлечь предпринимателей и широкую общественность к поддержке правовой и регуляторной реформы, которая бы снизила барьеры к выходу на рынок и себестоимость бизнеса. Выяснить, какие приоритетные проблемы стоят перед местными предпринимателями, и какие решения они могли бы предложить.
4. Предложить конкретные изменения в законодательстве и режиме регулирования. Предложенные изменения должны включать в себя как положительные, так и отрицательные стимулы: положительные для участия в легальной экономике и отрицательные для теневой. Провести анализ соотношения затрат и выгод предложенных реформ.
5. Организовать кампанию в поддержку реформ. Начать диалог между законодателями и частным сектором, привлечь внимание СМИ, разъяснить приоритеты частного сектора.

6. Поддержать проведение реформ, оказывая по мере необходимости, конкретное содействие законодателям; следить за тем, как реформы на практике влияют на себестоимость бизнеса и другие стимулы к легализации.

Примечания

¹ CIRE финансировал адвокаты-кампании ИСД с помощью спонсорских средств Национального фонда поддержки демократии. Основная доля финансирования программ ИСД была предоставлена Агентством США по международному развитию.

² Джон Салливан, «Теневой сектор, развитие и мировая экономика», учебный курс. Университет Джона Хопкинса, Высшая международная школа им. Пола Ницше. Осенний семестр, 2004 г.