



Інститут власності і свободи



За підтримки
Міжнародного фонду
«Відродження»

ЗЕЛЕНА КНИГА МАЛОГО БІЗНЕСУ УКРАЇНИ

2012

Київ
2011 – 2012

УДК 330.34:35.977.535.3 (477)
ББК 65.2/4стд1-1
З 34

З34

Зелена книга малого бізнесу України – 2012 / Д.В. Ляпін, В.І. Дубровський, О.М. Піщуліна, О.П. Продан. – К.: Інститут власності і свободи, 2012. – 124 с.

ISBN 978-966-349-521-9

У дискусійній аналітичній доповіді визначено особливості формування окремих аспектів державної політики у сфері малого бізнесу. Наведено і проаналізовано сильні та слабкі сторони застосування спрощеної системи оподаткування та інших оціночних моделей оподаткування малого бізнесу; особливості участі малого бізнесу в пенсійній системі та проблеми, що виникають; участь малого бізнесу в системі державних закупівель та ефективність можливих інструментів відповідної державної політики; особливості механізму саморегулювання та ключові індикатори можливості передачі окремих державних функцій до саморегулювних організацій – переваги і недоліки.

Матеріал дозволяє здійснювати аналіз ризиків для окремих напрямів державної політики та пропонує дискусію за наведеними аргументами і висновками.

Видання орієнтоване на студентів і аспірантів відповідних спеціальностей державного управління та економічних наук, а також для осіб, що розробляють і приймають політичні та адміністративні рішення.

УДК 330.34:35.977.535.3 (477)

ББК 65.2/4стд1-1

© Інститут власності і свободи, 2012

ISBN 978-966-349-521-9

Видання «Зеленої книги малого бізнесу України – 2012» здійснено за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження». За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове. Електронна версія на www.pfi.org.ua

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| Подяка..... | 4 |
| Вступ..... | 5 |
| Основні висновки | 7 |
| Результати анкетування представників бізнес-спільноти | 15 |
| Державна політика розвитку малого підприємництва..... | 33 |
| Розділ I. Оподаткування малого бізнесу..... | 51 |
| Розділ II. Пенсійне страхування (забезпечення) та пенсійна система для учасників малого бізнесу..... | 71 |
| Розділ III. Саморегулювання і передача до підприємницьких об'єднань низки державних функцій..... | 93 |
| Розділ IV. Малий бізнес і державні закупівлі..... | 109 |
| На закінчення | 123 |

ПОДЯКА

Інститут власності і свободи висловлює щирі подяку нашим партнерам і колегам, завдяки активній та небайдужій підтримці яких цей проект став реальністю. А також всім учасникам регіональних обговорень чернетки «Зеленої книги малого бізнесу України – 2012», що відбулися у містах: Донецьк, Хмельницький, Кіровоград, Чернівці, Сєвєродонецьк, Київ, Сімферополь, Одеса.

Особливу подяку висловлюємо нашим партнерам – Міжнародному фонду «Відродження», завдяки підтримці якого проект із розробки «Зеленої книги» взагалі розпочався, а також нашим друзям і колегам з регіональних торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій та спілок: Донецькій торгово-промисловій палаті, Регіональній раді підприємців Хмельницької області, Кіровоградській регіональній торгово-промисловій палаті, Чернівецькому міському центру захисту приватних підприємців і підприємств малого бізнесу, Луганській обласній громадській організації Бізнес-клуб «Європейський вибір», Київській торгово-промисловій палаті, Торгово-промисловій палаті Криму, Всеукраїнській незалежній профспілці «Трудящі» та Торгово-промисловій палаті України. Їхня підтримка дозволила провести публічні обговорення чернетки «Зеленої книги».

Також передаємо красну подяку нашим колегам і друзям, участь яких у підготовці «Зеленої книги» та проведенні її регіональних обговорень є дійсно неоціненною: Ксенії Ляшій, народному депутату України, В'ячеславу Биковцю, генеральному директору Спілки підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств України, Оксані Продан, голові Громадської організації «Всеукраїнське об'єднання підприємців малого і середнього бізнесу «Фортеця» та Олегу Лиховиду, президенту Академії пенсійної реформи.

ВСТУП

У розвиненому демократичному світі мале підприємництво розглядається переважно як суб'єкт, що забезпечує становлення і розвиток демократії та водночас спрямований на вирішення соціальної політики зайнятості. За таких підходів економічне значення малого підприємництва є додатковим «бонусом». Тож абсолютно не випадково розвинені країни світу в офіційних звітах, як правило, надають консолідовану звітність одночасно за малим і середнім підприємництвом (SME). Оскільки до суб'єктів середнього підприємництва в ЄС належать компанії з річним обсягом реалізації до 50 млн. євро, це дозволяє в конгломераті SME водночас показати як високу концентрацію робочої сили (забезпечується малим підприємництвом), так і значну частку у ВВП країни (забезпечується середнім підприємництвом).

Наведене на початку визначення малого підприємництва визначає спрямування акцентів державної політики його розвитку та вибір спеціальних інструментів і механізмів державного регулювання.

Це спрямування здійснюється в напрямі, насамперед, спрощення і здешевлення обов'язкових процедур нагляду та звітності, що має стимулювати приплив до малого бізнесу нових і нових людей, що є вкрай важливим внаслідок високої плінності суб'єктів малого підприємництва та їх входу/виходу з ринку.

На противагу цьому в Україні за останній рік мале підприємництво розглядається владою (і цей погляд нав'язується суспільству) лише з позиції його економічного значення. Через це в Україні спотворюється державна політика, оскільки основний акцент ставиться не на спрощенні та здешевленні обов'язкових процедур нагляду та звітності для малого підприємництва, а навпаки – на

рівності регуляторних правил як для малого, так і для великого бізнесу, що протирічить основним теоретичним положенням.

Унаслідок невиваженої та короткозорої державної політики щодо малого бізнесу наприкінці 2010-го і на початку 2011 року відбулися масштабні акції громадської непокори (Підприємницький Майдан 2), які, з одного боку, мали реальний результат (неприйняття Парламентом України розділу XIV у Податковому кодексі), але з іншого, продемонстрували низьку ефективність і викрили низку проблем у середовищі малого підприємництва як провідного та про-активного елементу демократії. До цих проблем слід віднести концентрацію зусиль малого підприємництва виключно на поточних сьогочасних проблемах і небажання, або неспроможність, заглянути «на завтра» для розробки і моделювання стратегій побудови майбутнього.

У квітні 2011 року було проведено Всеукраїнський з'їзд малого та середнього бізнесу, який серед інших рішень постановив силами малого бізнесу розробити стратегію розвитку малого і середнього підприємництва. Саме це і визначило актуальність підготовки та обговорення «Зеленої книги малого бізнесу України».

«Зелена книга малого бізнесу України – 2012» – це дискусійна доповідь щодо політики у сфері малого підприємництва. «Зелену книгу» адресовано зацікавленим сторонам, які можуть долучитися до обговорення її поточної чи майбутніх редакцій та використати при підготовці політичних чи адміністративних рішень.

Процес підготовки «Зеленої книги» містив етап визначення спільної позиції бізнес-спільноти малого підприємництва щодо ключових проблем, що заважають його розвиткові та шляхів їх вирішення. З цією метою наприкінці літа та на початку осені 2011 року було проведено анкетування представників бізнес-асоціацій малого підприємництва.

Очікуваними наслідками «Зеленої книги малого бізнесу України» має стати вплив на покращення бізнес-клімату для малого бізнесу, посилення спроможності малого бізнесу формулювати і захищати свої права, тим самим забезпечуючи позитивний вплив на незворотність і сталість демократичних перетворень у країні.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Метою державної політики щодо розвитку малого підприємництва має бути збільшення і забезпечення зайнятості населення, і завдяки цьому перехід населення від бідності – через самозайнятість і розвиток малого підприємства – до середнього класу. Тому всі інструменти державної політики мають бути спрямовані на стимулювання людей сміливо займатись малим бізнесом та, відповідно, на легкість ведення підприємницької діяльності.

На сьогодні підприємці малого бізнесу України стикаються з низкою проблем, які породжено неефективною та корумпованою системою державної влади та управління. Значна частина таких проблем є спільною як для малого, так і для середнього і великого бізнесу. А саме: слабкий захист прав власності, великий регуляторний тиск із боку держави та надмірний державний контроль, великі бар'єри на шляху започаткування багатьох видів бізнесу та надмірна кількість дозволів і ліцензій.

Попри те, що протягом останнього десятиріччя періодично здійснювались кроки для законодавчого вирішення означених проблем (треба згадати закони України про засади державної регуляторної політики, про дозвільну систему, про державний нагляд (контроль), однак проблеми тільки поглибились. Це стало наслідком передачі в цілому сучасних і збалансованих законів на виконання до застарілих і корумпованих інститутів державного управління центрального, регіонального та місцевого рівнів.

Моніторинг того, наскільки бюрократична система України виконує ці закони, доводить, що їх виконання не стало хоча б яким пріоритетом державної політики. Оцінка їх виконання лише за формальними ознаками коливається по різних центральних органах виконавчої влади від 10 до

60%. Оцінка сутнісного виконання цих Законів демонструє повну неспроможність, або небажання, органів державної влади дотримуватись вимог національного законодавства. Але ніхто з політичних керівників або інших посадових осіб органів державної влади не поніс жодної відповідальності за системне невиконання означених законів. За цих умов нема жодних підстав стверджувати про суспільно корисну спрямованість інститутів державної влади.

Отже слід визнати, що на сьогодні законодавчі інструменти подолання наявних проблем у суспільстві, зокрема і в малому бізнесі, визначено і сформовано. Слід лише вимагати від влади дотримання вимог закону та забезпечення хоча б мінімального рівня виконавчої дисципліни, зокрема інструментами громадського контролю.

За цих умов шлях постійного ініціювання нових законів, які «строго забороняють корупцію та, наприклад, наведуть лад у державних закупівлях», є значною мірою хибним, адже не важливо, які закони не виконуються владою, важливо, щоб закони просто почали виконуватись.

У «Зеленій книзі малого бізнесу» сконцентровано увагу і виділено чотири проблемні напрями, які є пріоритетними саме для малого підприємництва. Два з них є визначеним пріоритетом на підставі опитування об'єднань підприємців. Це – місце і значення спрощеної системи оподаткування та пенсійне страхування для малого підприємництва. Два інші пріоритетні напрями було визначено експертами як такі, що впливатимуть на розвиток малого бізнесу в найближчому майбутньому. Це – саморегулювання та участь суб'єктів малого бізнесу в державних закупівлях.

Місце і значення спрощеної системи оподаткування для розвитку малого бізнесу в Україні

Спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого бізнесу започатковано Указом Президента України ще 1998 року. З того часу не було і року, щоб не виникало спроб з боку державної влади змінити або зовсім скасувати спрощену систему (в цілому чи істотну частку). Кожного разу ці спроби закінчувались протистоянням підприємців і влади, які іноді виливались у масові акції прямої дії та громадської непокори. І кожного разу поставало питання: спрощена система оподаткування – це тимчасове

явище перехідної економіки чи фундаментальна частина сучасної цивілізованої політики розвитку малого підприємництва?

Умови, в яких знаходиться мале підприємництво на загальній системі оподаткування в Україні, є одними з найгірших у світі. Так, за рейтингом Doing Business – 2012 Україна посідає 181 місце за рівнем оподаткування (як і в рейтингу 2011 року). З 2006-го по 2012 рік за даними цього рейтингу загальний податковий тиск зазнав незначних змін – з 57,3 до 57,1% (від прибутку). Прийнятий 2010 року Податковий кодекс України становища не покращив.

Ще гірша ситуація зі складністю та, відповідно, вартістю дотримання вимог податкового законодавства. За результатами дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства в Україні 2009 року», проведеного Міжнародною Фінансовою Корпорацією, в Україні суб'єкт малого бізнесу з річним оборотом до 300 тисяч гривень на виконання норм податкового законодавства (без урахування суми сплачених податків) витрачає до 8,2% свого валового доходу. Ці витрати знижуються до 0,1% для суб'єктів із річним оборотом понад 35 млн. гривень. Дослідження встановило чітку залежність: що менший суб'єкт підприємницької діяльності, то більший відсоток валового доходу він витрачає на дотримання вимог податкового законодавства. Що вищі витрати суб'єкта бізнесу на виконання податкових правил, тобто що вищі витрати на податкове адміністрування, то в ринковій економіці менше ресурсу залишається у суб'єкта на безпосереднє забезпечення бізнес-процесів, то менше ресурсу на виплату заробітної плати найманим працівникам. Слід визнати, що кількість і зміст податкових правил є виключною прерогативою державної влади, але за їхню неефективність і обтяжливість сплачує пересічний споживач. Тому обтяжливість податкових правил є штучним адміністративним навантаженням на все суспільство.

За таких умов загальної системи оподаткування стимулювати широке залучення населення з низьким рівнем доходу до самозайнятості або створення малого бізнесу з 2–3 робочими місцями – неможливо. Загальна система завжди буде витратною з огляду на ведення податкового обліку і дотримання стандартів бухгалтерського обліку, завжди потребуватиме витрат суб'єктів бізнесу на дотримання вимог Податкового кодексу, але питома вага цих витрат суттєво (більше ніж у 100 разів!) зменшується зі збільшенням розміру суб'єкта бізнесу.

Отже, для стимулювання участі в малому бізнесі нових учасників та підтримання щорічних темпів їх приросту (важливо через високі темпи виходу з ринку для малого бізнесу) і, відповідно, забезпечення в національній економіці достатньої кількості робочих місць, необхідною умовою вбачається застосування простих правил оподаткування, які б мінімізували ризик помилки. Це можливо шляхом застосування для малого бізнесу систем оподаткування, які базуються на оціночних, а не розрахункових (як у загальній системі оподаткування) методиках.

Шляхи вирішення проблеми. Спрощена система оподаткування є необхідною частиною державної політики розвитку малого підприємництва. Вона має відповідати принципам простоти визначення бази оподаткування та розміру податкового зобов'язання, мінімізації облікових процедур до рівня, доступного пересічному громадянину із загальною середньою освітою. Важливою вимогою є стабільність спрощеної системи оподаткування протягом довгого часу. Лише за таких умов ця система виконає свою функцію із залучення широкого кола громадян до самостійної підприємницької діяльності та створення робочих місць.

Водночас спрощена система оподаткування є необхідною, але не достатньою умовою для розвитку і забезпечення конкурентоздатності національного малого бізнесу.

Пенсійне страхування для малого бізнесу в Україні

Втрата у малому бізнесі понад 1,5 млн. робочих місць протягом лише 2010 року і суттєве прискорення темпів ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності у 2011 році (утричі, до 15,5%, для юридичних осіб та у 2,5 рази, до 24,3%, для фізичних осіб-підприємців), за оцінками експертів, є наслідком як загалом несприятливого високого соціального навантаження на бізнес і запровадження для самозайнятих осіб 2010 року сплати пенсійного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, так і постійного росту суми загальнообов'язкових внесків соціального страхування. Така негативна тенденція скорочення робочих місць може зберігатися і надалі, якщо не буде зменшено тягар єдиного соціального внеску.

Слід визнати, що існуюча солідарна система пенсійного страхування за демографічної ситуації, яка склалась в Україні (і яка, за про-

гнозами, лише погіршитися в наступні 50 років), є нежиттєздатною. Внески до солідарної системи за своєю природою не є страховими, бо майбутні пенсії коригуються відповідно до наявних надходжень до солідарної частини Пенсійного фонду. Фактично вони є лише соціальною обіцянкою держави, а не сучасною фінансовою системою. Внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування за всіма ознаками – це податковий платіж, але надзвичайно великого розміру. Особливо болісне таке навантаження для малого бізнесу, в якого вартість робочої сили у структурі валових витрат сягає понад 40-60%. Для самозайнятих осіб, що оподатковуються за спрощеною системою оподаткування, розмір єдиного соціального внеску вдвічі (а для найменших за обсягами валового доходу підприємців і втричі) перевищує розмір їхніх податкових зобов'язань.

Водночас розмір єдиного соціального внеску дає самозайнятим підприємцям можливість отримати лише мінімальну соціальну пенсію, що забезпечує життя на грані виживання. Отже слід визнати, що питання майбутнього пенсійного забезпечення на належному рівні за існуючої пенсійної системи, не вирішено. Така соціальна несправедливість призводить до масового невдоволення пенсійною системою.

Шляхи вирішення проблеми.

1) Для легалізації зайнятості в Україні вбачається за необхідне зменшення навантаження на фонд заробітної плати встановленням розміру єдиного соціального внеску на рівні 18,5% (за експертними оцінками). Проте розмір єдиного соціального внеску має бути зменшений для всіх суб'єктів господарювання (як малого, так і великого бізнесу, як приватного, так і державного секторів), бо неможливо допустити нерівність умов забезпечення праці найманого працівника в суб'єктах різних розмірів чи форм власності.

Це загальна проблема для всієї економіки, отже треба визначити компенсатори, за рахунок яких буде можливим утримання пенсіонерів сьогодні, і негайно переходити до запровадження II рівня пенсійної системи – накопичувального пенсійного страхування для майбутніх пенсіонерів. Можливими компенсаторами можуть бути: економія бюджетних видатків і видатків страхових фондів, спрямування бюджетних надходжень на пенсійні виплати (зокрема надходжень від податку на доходи фізичних осіб, які збільшаться приблизно вдвічі внаслідок легалізації заробітної плати при зменшенні розміру соціального внеску).

2) Окреме рішення слід прийняти щодо самозайнятих підприємців для забезпечення їхніх майбутніх пенсій та збереження їхньої зайнятості. Можливим варіантом є звільнення їх від обов'язкової сплати пенсійного внеску до солідарної системи пенсійного страхування за умови обов'язкової участі у накопичувальній системі пенсійного страхування.

Малий бізнес і державні закупівлі

Основним завданням системи організації державних закупівель є економія державних фінансів та підвищення ефективності їх витрачання. Тому в усьому світі особливу увагу приділяють прозорості, рівності та ефективності при здійсненні процедур державних закупівель. Оскільки обсяг державних закупівель в Україні є значним – близько третини Державного бюджету (через який в Україні, з урахуванням бюджету Пенсійного фонду, перерозподіляється майже 50% ВВП країни), це становить істотний ресурс розвитку внутрішнього ринку і національного бізнесу.

Практичне виконання процедур державних закупівель в Україні характеризується низкою проблем, більшість з яких стосуються правозастосування норм відповідного закону. До них можна віднести такі: значна частка процедур закупівлі в одного учасника (характеризується відсутністю конкуренції) і, відповідно, висока корупційність закупівель.

В Україні малий бізнес практично не бере участі в тендерах на закупівлю державою товарів, робіт і послуг. Таким чином, механізм державних закупівель не використовується як інструмент державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, порушується принцип права рівної участі всіх суб'єктів підприємницької діяльності у тендерах. Основні причини того, що малий бізнес майже не бере участі в системі державних закупівель, є такі:

- 1) висока корумпованість системи державних закупівель;
- 2) відсутність належного рівня прозорості процесу державних закупівель.

Додатковою причиною є законодавчо встановлений відносно високий (для малого бізнесу) бар'єр через вимогу надати гарантії фінансового забезпечення для участі в тендері. Проте питома вага корупції в недопущенні малого бізнесу на конкурентних засадах до державних закупівель є на сьогодні визначальною. Тому більш

ефективним, ніж визначення відсотків обсягу державних закупівель, що мають бути здійснені малим бізнесом, вбачається забезпечення прозорості процедур державних закупівель і вільного отримання інформації. Цей напрям забезпечує підвищення конкурентності у процедурах державних закупівель і вбачається вкрай важливим чинником для участі малого бізнесу в держзакупівлях.

Шляхи вирішення проблеми: забезпечення конкурентності та прозорості у здійсненні державних закупівель, а також реальних механізмів громадського контролю за їх здійсненням.

Саморегулювання і передача до підприємницьких об'єднань окремих державних функцій

За умов обтяжливого державного регулювання, яке часто є надмірним і призводить до зайвих витрат підприємців, в Україні вже близько 15 років проголошено політику дерегулювання підприємницької діяльності. Однак задекларована політика втілюється у життя вкрай повільно і непослідовно. Тому підприємницька спільнота все частіше розглядає світовий досвід із саморегулювання господарської та професійної діяльності як альтернативу державному регулюванню.

Чи можлива передача деяких регуляторних функцій саморегулювним організаціям? Чи призведе це до зменшення вартості ведення бізнесу?

Проблема саморегулювання і можливої передачі до саморегулювних організацій низки державних функцій має дві складові: 1) розвиток безпосередньо принципів саморегулювання у підприємницькій діяльності та 2) можливість передачі до окремих саморегулювних організацій низки державних функцій.

Саморегулювання як демократичний механізм самообмеження притаманний суспільствам із розвиненими демократичними традиціями, а тому рух у цьому напрямі в Україні має бути всіляко підтриманий. Проте політика розвитку і сприяння застосуванню саморегулювання має враховувати слабкі риси останнього: ризик авторитаризму та корупції, небезпека росту вартості регулювання, притаманність саморегулювання окремим професійним ринкам.

Ключовим індикатором у державній політиці має стати вартість регулювання. Якщо саморегулювання призводить до збільшення

вартості регулювання для суб'єктів бізнесу, то на сучасному етапі це слід вважати хибним напрямом. Перспективним вбачається напрям поєднання державного регулювання із саморегулюванням на окремих ринках з відповідним скороченням і здешевленням державного регулювання.

Шляхи вирішення проблеми можливої передачі низки державних функцій саморегулювним організаціям:

1) Передача саморегулювним організаціям таких державних регуляторних функцій, як ліцензування чи видача дозволів – у цілому не можлива і заборонена Конституцією.

2) Можлива передача саморегулювним організаціям певних етапів реалізації регуляторних функцій, пов'язаних з експертизою та підготовкою рекомендацій, а також моніторингу.

3) За високого рівня державного регулювання і значних можливостей для дерегулювання підприємницької діяльності державі доцільно сконцентрувати зусилля на скороченні регуляцій, кардинальному скороченні кількості ліцензій, дозволів і перевірок.

4) Введення саморегулювання доцільно лише на добровільних засадах з метою підвищення конкурентних переваг для суб'єктів господарювання в певних галузях бізнесу. ■

РЕЗУЛЬТАТИ АНКЕТУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ БІЗНЕС-СПІЛЬНОТИ

Київ, 31 жовтня 2011 року

Під час підготовки чернетки «Зеленої книги малого бізнесу України» Інститут власності і свободи у серпні-вересні 2011 року провів анкетування представників бізнес-асоціацій малого і середнього підприємництва (а також бізнес-середовища) з метою оцінити основні проблеми, що стоять на заваді розвитку малого підприємництва в Україні, та визначити альтернативи їх можливого вирішення. Всього було отримано і оброблено 104 анкети.

1. Респонденти представляють кола:

| бізнес-асоціація / спілка підприємців | професійне об'єднання учасників ринку | бізнес-компанія | приватний підприємець | інше |
|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|-----------------------|------|
| 41% | 2% | 26% | 28% | 3% |

2. Статус респондентів в організації є таким:

| власник / засновник | вище керівництво | приватний підприємець | головний бухгалтер | менеджер середньої ланки | інше |
|---------------------|------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|------|
| 39% | 29% | 22% | 1% | 6% | 3% |

3. Стать респондентів:

| чоловіча | жіноча | відмова відповіді |
|----------|--------|-------------------|
| 49% | 41% | 10% |

4. Розподіл респондентів за віком:

| 18...25 | 26...35 | 36...50 | 51...60 | понад 60 | відмова відповіді |
|---------|---------|---------|---------|----------|-------------------|
| 7% | 8% | 61% | 16% | 9% | 0% |

5. Стаж діяльності респондентів у сфері бізнесу:

| менше року | 1...3 роки | 4...5 років | 6...10 років | 11...15 років | понад 15 років |
|------------|------------|-------------|--------------|---------------|----------------|
| 0% | 1% | 11% | 10% | 28% | 50% |

6. Основна сфера бізнес-діяльності респондентів (діяльності членів бізнес-асоціації або спілки) належить до:

| мікро-бізнесу | малого бізнесу | середнього бізнесу | великого бізнесу | відмова відповіді |
|---------------|----------------|--------------------|------------------|-------------------|
| 19% | 66% | 13% | 0% | 2% |

7. Територіальний статус бізнесу респондентів:

| місцевий | регіональний | національний | міжнародний | відмова відповіді |
|----------|--------------|--------------|-------------|-------------------|
| 12% | 41% | 31% | 3% | 13% |

8. Респонденти характеризують свій переважний напрям бізнес-діяльності (діяльності членів організації) як:

| торгівля роздрібна | торгівля оптова | надання послуг / виконання робіт | виробництво одиничне / дрібносерійне | виробництво крупно-серійне | відмова відповіді |
|--------------------|-----------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|-------------------|
| 11% | 5% | 64% | 11% | 0% | 10% |

9. Респонденти визначили розмір річного обсягу реалізації у власній бізнес-діяльності (діяльності членів організації):

| до 100 тис. грн. | 100-300 тис. грн. | 300-500 тис. грн. | 500 тис. – 1 млн грн. | 1-2 млн грн. | 2-10 млн грн. | понад 10 млн грн. | відмова відповіді |
|------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|--------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 4% | 23% | 11% | 6% | 3% | 7% | 4% | 43% |

10. На питання «Чи здійснюються у Вашій бізнес-діяльності (діяльності членів Вашої організації) експортно-імпорتنі операції?» респонденти дали такі відповіді:

| переважно експортні | однаковою мірою експортно-імпорتنі | переважно імпорتنі | не здійснюються | відмова відповіді |
|---------------------|------------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------|
| 18% | 25% | 4% | 46% | 7% |

11. За оцінками респондентів, минулого 2010 року бізнес-клімат в Україні (що залежить від якості державних регуляцій та їх виконання органами влади) змінювався таким чином:

| суттєво покращився | певним чином покращився | залишився незмінним | певним чином погіршився | значно погіршився | відмова відповіді |
|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|
| 0% | 8% | 29% | 34% | 30% | 0% |

12. За оцінками респондентів поточного 2011 року бізнес-клімат в Україні (що залежить від якості державних регуляцій та їх виконання органами влади) зміниться таким чином:

| суттєво покращиться | певним чином покращиться | залишиться незмінним | певним чином погіршиться | значно погіршиться | відмова відповіді |
|---------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|--------------------|-------------------|
| 0% | 6% | 21% | 39% | 35% | 0% |

13. Оцінка респондентів щодо перспектив бізнес-діяльності (діяльності членів організації):

| значне зростання | певне зростання | залишиться на існуючому рівні | певний спад | значний спад | відмова відповіді |
|------------------|-----------------|-------------------------------|-------------|--------------|-------------------|
| 1% | 10% | 43% | 17% | 21% | 8% |

14. На запитання «Чи погоджуєтесь Ви з точкою зору, що розвиток економіки (ВВП країни) значною мірою залежить від розвитку малого і середнього бізнесу?» респонденти дали такі відповіді:

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 54% | 34% | 1% | 8% | 0% | 4% |

15. На питання «Чи підтримуєте Ви точку зору, що основна суспільна користь від малого бізнесу полягає у створенні робочих місць (як для самозайнятих, так і для найманих працівників?» отримано такі відповіді:

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 60% | 37% | 3% | 0% | 0% | 0% |

16. На запитання анкети «Чи підтримуєте Ви точку зору, що суб'єкти малого бізнесу мають здійснювати діяльність на підставі таких самих державних регуляцій, що діють для великого і середнього бізнесу?» респонденти дали такі відповіді:

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 0% | 9% | 10% | 35% | 40% | 7% |

17. Визначте, будь ласка, Вашу оцінку щодо ранжирування можливих напрямів покращання розвитку малого бізнесу в Україні?

| | позитивна оцінка | переважно позитивна оцінка | наскільки позитивна, настільки ж негативна | переважно негативна оцінка | негативна оцінка | відмова відповіді |
|--|------------------|----------------------------|--|----------------------------|------------------|-------------------|
| належне виконання органами державної влади законодавства України | 72% | 11% | 17% | 0% | 0% | 0% |
| скорочення корупції в органах державної влади | 58% | 16% | 11% | 0% | 15% | 0% |
| суттєве скорочення кількості державних регуляцій та обмеження втручання держави у регулювання підприємницької діяльності | 49% | 34% | 17% | 0% | 0% | 0% |
| належне виконання органами влади вимог Закону про державну регуляторну політику | 47% | 36% | 17% | 0% | 0% | 0% |
| перегляд та активізація національної програми розвитку малого підприємництва | 46% | 23% | 31% | 0% | 0% | 0% |
| законодавче закріплення спрощеної системи оподаткування | 43% | 32% | 25% | 0% | 0% | 0% |
| сприяння розвитку малого підприємництва має стати міжвідомчою політикою | 43% | 27% | 14% | 15% | 0% | 0% |
| зменшення ставки єдиного соціального внеску | 41% | 41% | 17% | 0% | 0% | 0% |
| дерегуляція підприємницької діяльності в напрямі здешевлення ведення бізнесу | 37% | 34% | 14% | 0% | 15% | 0% |
| посилення діалогу між органами державної влади і малим бізнесом | 32% | 32% | 28% | 0% | 9% | 0% |
| надання державою дешевих кредитів і податкових пільг | 30% | 37% | 19% | 14% | 0% | 0% |
| передача державних функцій самоврядним організаціям | 26% | 23% | 43% | 8% | 0% | 0% |
| гарантування участі малого бізнесу в державних закупівлях | 24% | 41% | 35% | 0% | 0% | 0% |
| покращання бізнес-клімату | 16% | 38% | 46% | 0% | 0% | 0% |
| посилення державного регулювання підприємницької діяльності | 7% | 0% | 27% | 39% | 27% | 0% |

18. На запитання «Визначте, будь ласка, Вашу оцінку щодо ранжирування найважливіших проблем, що заважають розвитку малого і середнього бізнесу (МСБ) в Україні?» отримано такі відповіді:

| | суттєво впливає | частково впливає | наскільки впливає, настільки ж не впливає | переважно не впливає | не впливає | відмова відповіді |
|--|-----------------|------------------|---|----------------------|------------|-------------------|
| Високі нарахування на фонд оплати праці для МСБ (єдиний соціальний внесок – до Пенсійного фонду, на випадок безробіття тощо) | 89% | 11% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Податкова система для МСБ – процедури податкового адміністрування | 79% | 13% | 8% | 0% | 0% | 0% |
| Податкова система для МСБ – види і ставки податків | 65% | 26% | 9% | 0% | 0% | 0% |
| Неналежне виконання національного законодавства органами державної влади і місцевого самоврядування | 50% | 16% | 34% | 0% | 0% | 0% |
| Висока корупція в органах державної влади | 49% | 32% | 19% | 0% | 0% | 0% |
| Законодавча невизначеність спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва | 46% | 27% | 27% | 0% | 0% | 0% |
| Надмірне втручання держави у регулювання економічних відносин у сфері МСБ | 43% | 26% | 31% | 0% | 0% | 0% |
| Недостатні розміри державного/місцевого бюджетів для реалізації програм підтримки МСБ | 37% | 17% | 29% | 17% | 0% | 0% |
| Слабкий захист прав власності з боку органів державної влади | 36% | 32% | 16% | 16% | 0% | 0% |
| Неможливість або низька можливість для МСБ брати участь у процедурах державних закупівель | 35% | 30% | 36% | 0% | 0% | 0% |
| Низький рівень саморегулювання МСБ | 31% | 24% | 31% | 14% | 0% | 0% |
| Відсутність практики передачі державних функцій до саморегулювних організацій МСБ | 30% | 28% | 22% | 20% | 0% | 0% |
| Низька законослухняність громадян і бізнесу | 25% | 32% | 30% | 13% | 0% | 0% |
| Недостатній доступ МСБ до кредитних ресурсів | 25% | 34% | 41% | 0% | 0% | 0% |

| | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Слабкий захист прав власності самими приватними власниками | 23% | 46% | 15% | 0% | 15% | 0% |
| Недостатні повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування щодо регулювання МСБ | 8% | 8% | 13% | 28% | 36% | 8% |
| Надмірна лібералізація (висока економічна свобода) для МСБ | 4% | 0% | 23% | 16% | 40% | 16% |
| Небажання громадян та бізнесу сплачувати податки і обов'язкові платежі до бюджетів | 0% | 29% | 57% | 0% | 0% | 14% |

19. На запитання «Чи користувались Ви до 2010 року в бізнес-діяльності спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва?» отримано відповіді:

| | | | |
|-----|----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 90% | 9% | 1% | 0% |

20. На запитання «Чи користуєтесь Ви у 2011 році в бізнес-діяльності спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва?» отримано відповіді:

| | | | |
|-----|-----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 78% | 21% | 1% | 0% |

21. На запитання «Якщо Ви не користуєтесь 2011 року в бізнес-діяльності спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, просимо уточнити причини», отримано відповіді:

| | | | | | | |
|--|-----------------|------------------|---|----------------------|------------|-------------------|
| | суттєво впливає | частково впливає | наскільки впливає, настільки ж не впливає | переважно не впливає | не впливає | відмова відповіді |
| Ваш бізнес не відповідає нормативним критеріям, за яких можна використовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва (наприклад, за кількістю працюючих чи річним обсягом реалізації) | 50% | 30% | 0% | 20% | 0% | 0% |

| | суттєво впливає | частково впливає | наскільки впливає, настільки ж не впливає | переважно не впливає | не впливає | відмова відповіді |
|--|-----------------|------------------|--|----------------------|------------|-------------------|
| Ваші бізнес-процеси потребують використання стандартної системи оподаткування, наприклад, Ви маєте необхідність бути платником ПДВ | 50% | 30% | 0% | 20% | 0% | 0% |
| Невизначеність спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва у Податковому кодексі України | 48% | 0% | 24% | 29% | 0% | 0% |
| Ви не вбачаєте принципового спрощення у спрощеній системі оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва | 40% | 0% | 20% | 0% | 40% | 0% |
| Ви не довіряєте стабільності та послідовності державних рішень щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва | 0% | 0% | 90% | 5% | 5% | 0% |
| Ви принциповий противник спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в наявній редакції | 0% | 0% | 0% | 20% | 80% | 0% |
| Ви принциповий противник спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в будь-якій редакції | 0% | 0% | 0% | 20% | 80% | 0% |
| Ви не знаєте про положення спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва | 0% | 0% | 0% | 25% | 75% | 0% |
| Ви відчували тиск із боку фіскальних державних органів щодо неможливості застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва | 0% | 0% | 0% | 20% | 80% | 0% |

22. Чи підтримуєте Ви точку зору, що спрощена система оподаткування обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва обов'язково має бути складовою загальної системи оподаткування в Україні?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|--|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 49% | 10% | 14% | 2% | 20% | 6% |

23. Просимо Вас визначити основні проблеми, що, як Ви вважаєте, мають бути вирішені при реформуванні спрощеної системи оподаткування:

| | впливає | нейтрально | не впливає | відмова відповіді |
|--|---------|------------|------------|-------------------|
| Збільшено критерії щодо віднесення до суб'єктів малого бізнесу, які можуть використовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності | 73% | 0% | 13% | 13% |
| Суб'єкти спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності мають право здійснювати операції без ведення первинного бухгалтерського обліку | 70% | 0% | 0% | 30% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має бути єдиною для всіх суб'єктів у вигляді певного процента від обсягу реалізації | 59% | 16% | 17% | 8% |
| Суб'єкти спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності мають право без винятку бути контрагентами юридичних осіб, що застосовують загальну систему оподаткування | 59% | 21% | 11% | 10% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має бути не добровільною, а обов'язковою | 20% | 21% | 44% | 15% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має обов'язково містити єдиний соціальний внесок (лише для самозайнятих осіб – без найманих осіб) | 18% | 46% | 24% | 12% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має обов'язково містити єдиний соціальний внесок (для всіх суб'єктів) | 17% | 41% | 24% | 17% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має обов'язково передбачати застосування електронних контрольно-касових апаратів (реєстраторів розрахункових операцій) | 10% | 17% | 65% | 9% |
| Спрощена система оподаткування, обліку та звітності має поширюватись лише на самозайнятих осіб – фізичних осіб–підприємців | 9% | 28% | 55% | 8% |

24. Просимо Вас визначити основні недоліки, що, як Ви вважаєте, притаманні спрощеній системі оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва

| | згоден | нейтрально | не згоден | відмова відповіді |
|---|--------|------------|-----------|-------------------|
| Негативно впливає на розмір і наповнення Державного і місцевих бюджетів | 11% | 0% | 89% | 0% |

| | згоден | нейтрально | не згоден | відмова відповіді |
|---|--------|------------|-----------|----------------------|
| Порушує права споживача на отримання безпечної продукції | 0% | 12% | 88% | 0% |
| Заважає національним виробникам | 0% | 13% | 87% | 0% |
| Призводить до погіршення умов праці найманих працівників | 0% | 15% | 85% | 0% |
| Становить ризик для національних інтересів | 0% | 17% | 83% | 0% |
| Призводить до нерівних умов конкуренції малого і великого бізнесу | 16% | 8% | 77% | 0% |
| Спрощену систему оподаткування використовують лише для мінімізації податкових зобов'язань | 20% | 13% | 66% | 0% |
| Надає додаткові переваги у міжнародній конкуренції | 18% | 27% | 54% | 0% |
| Спрощена система оподаткування не поширюється на суб'єктів великого і середнього бізнесу | 23% | 15% | 49% | 14% |
| Не мотивує суб'єктів малого бізнесу здійснювати капіталізацію та економічне збільшення | 17% | 38% | 46% | 0% |

25. Чи підтримуєте Ви точку зору, що малий бізнес має бути платником єдиного соціального внеску (насамперед, внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування) на загальних підставах без будь-яких винятків?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 13% | 18% | 30% | 13% | 21% | 6% |

26. Чи підтримуєте Ви точку зору, що малий бізнес має бути платником єдиного соціального внеску (насамперед внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування) лише на добровільних засадах (за принципом – якщо не сплачуються внески, то не можуть отримуватися виплати з відповідних соціальних фондів)?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 41% | 22% | 21% | 5% | 0% | 11% |

27. Визначте, будь ласка, Вашу оцінку щодо ранжування найважливіших проблем, з якими стикається малий бізнес у пенсійній системі?

| | суттєво впливає | частково впливає | наскільки впливає, настільки ж не впливає | переважно не впливає | не впливає | відмова відповіді |
|--|-----------------|------------------|---|----------------------|------------|-------------------|
| Необхідність ведення обтяжливого обліку | 74% | 17% | 9% | 0% | 0% | 0% |
| Високі відсоткові ставки єдиного соціального внеску | 73% | 13% | 0% | 13% | 0% | 0% |
| Неефективна пенсійна система є гальмом на шляху соціально-економічного розвитку | 73% | 27% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Невідповідність розміру сум, що сплачуються до Пенсійного фонду України з очікуваннями підприємців щодо розміру власної пенсії | 63% | 22% | 15% | 0% | 0% | 0% |
| Високі розміри штрафних санкцій | 47% | 24% | 14% | 14% | 0% | 0% |
| Недовіра до рішень органів державної влади щодо пенсійного забезпечення | 40% | 38% | 22% | 0% | 0% | 0% |
| Низька якість адміністрування в територіальних органах Пенсійного фонду України | 37% | 23% | 26% | 0% | 0% | 14% |
| Часті порушення законодавства співробітниками територіальних органів Пенсійного фонду України | 24% | 33% | 24% | 19% | 0% | 0% |
| Низька фахова кваліфікація співробітників територіальних органів Пенсійного фонду України | 19% | 38% | 31% | 13% | 0% | 0% |

28. На Вашу думку, в кожному рівні трирівневої пенсійної системи України малий бізнес має мати можливість щодо форм участі:

| | добровільна участь | добровільна участь підприємця/власника і обов'язкова для найманих працівників | обов'язкова участь | відмова відповіді |
|---|--------------------|---|--------------------|-------------------|
| Перший солідарний рівень загальнообов'язкової державної пенсійної системи | 14% | 56% | 30% | 0% |

| | добровільна участь | добровільна участь підприємця/власника і обов'язкова для найманих працівників | обов'язкова участь | відмова відповіді |
|--|--------------------|---|--------------------|-------------------|
| Другий накопичувальний рівень загальнообов'язкової державної пенсійної системи | 27% | 64% | 0% | 9% |
| Третій добровільний рівень пенсійної системи | 49% | 37% | 0% | 14% |

29. Чи підтримуєте Ви точку зору, що, якщо не сплачуються внески до відповідного страхового фонду (пенсійний, від нещасного випадку, на випадок безробіття, медичний...), то не можуть і отримуватися виплати з відповідного фонду)?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 57% | 24% | 8% | 8% | 0% | 3% |

30. Чи підтримуєте Ви точку зору, що рівень обов'язкового державного пенсійного забезпечення має покривати лише мінімальний рівень фізіологічного існування і не претендувати на забезпечення належних/високих стандартів життя?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 17% | 12% | 29% | 27% | 15% | 0% |

31. Чи підтримуєте Ви точку зору, що турбота про економічне забезпечення старості (трудова пенсійне забезпечення) не має бути предметом піклування для держави, а має самостійно вирішуватись працюючими громадянами?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 16% | 25% | 13% | 29% | 10% | 7% |

32. Чи брали Ви участь у процедурах державних закупівель?

| | | | |
|-----|-----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 16% | 68% | 0% | 15% |

33. Якщо Ви брали участь у процедурах державних закупівель, то просимо Вас визначити основні проблеми, що, на Вашу думку, стоять на заваді участі малого бізнесу в державних закупівлях

| | впливає | нейтрально | не впливає |
|--|---------|------------|------------|
| Висока корупція під час процедур державних закупівель | 100% | 0% | 0% |
| Відсутність у процедурах державних закупівель конкурентних засад | 100% | 0% | 0% |
| Умови процедур державних закупівель свідомо формуються лише під окремих суб'єктів бізнесу, часто афілійованих з органом (установою), що проводить державні закупівлі | 100% | 0% | 0% |
| Обтяжливі умови для малого бізнесу щодо виконання тендерного забезпечення | 71% | 29% | 0% |
| Складність для малого бізнесу дотримувати обов'язкові умови контрактного забезпечення державних закупівель | 71% | 29% | 0% |
| Відсутність законодавчої вимоги щодо обов'язкової частки державних закупівель, які мають бути здійснені в суб'єктів малого бізнесу | 35% | 35% | 29% |
| Неможливість для малого бізнесу запропонувати конкурентні умови постачання товарів, робіт і послуг у рамках державних закупівель | 0% | 71% | 29% |

34. Чи підтримуєте Ви точку зору, що малий бізнес на рівні нормативно-правових актів має бути гарантований щодо участі у процедурах державних закупівель?

| | | | | | |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
| 50% | 31% | 15% | 0% | 1% | 3% |

35. Чи відомі Вам засадничі принципи саморегулювання окремих професійних ринків, які передбачають обов'язкову сплату членських внесків до саморегулювальної організації та застосування саморегулювальною організацією заходів покарання до своїх членів – порушників спільних стандартів або правил професійної поведінки?

| | | | |
|-----|-----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 51% | 31% | 12% | 7% |

36. Чи відомі Вам приклади (України або у світі) успішного саморегулювання окремих професійних ринків, за якого відбулось кардинальне покращання стандартів надання послуг (робіт) у напрямі задоволення потреб споживача?

| | | | |
|-----|-----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 46% | 37% | 15% | 2% |

37. Чи підтримуєте Ви положення, за якого саморегулювання має бути обов'язковим для всіх суб'єктів малого бізнесу?

| | | | | | |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
| 7% | 36% | 10% | 37% | 9% | 2% |

38. Чи підтримуєте Ви думку, що саморегулювання є інструментом закриття ринків і створення перешкод для виходу на ринок?

| | | | | | |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
| 5% | 18% | 37% | 23% | 12% | 6% |

39. Чи підтримуєте Ви точку зору, що передача низки державних повноважень (наприклад ліцензування) до самоврядних організацій покращить бізнес-клімат і скоротить корупцію?

| | | | | | |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
| 17% | 32% | 29% | 17% | 4% | 1% |

40. Чи підтримуєте Ви положення, за якого саморегулювання має запроваджуватись лише на обмеженій кількості ринків (нотаріат, аудитори, адвокати...)?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 3% | 38% | 19% | 30% | 5% | 6% |

41. Чи підтримуєте Ви положення, за якого саморегулювання на окремих ринках має бути добровільним для суб'єктів бізнесу?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 42% | 37% | 9% | 10% | 0% | 3% |

42. Чи підтримуєте Ви думку, що запровадження саморегулювання може призвести до збільшення витрат суб'єктів малого бізнесу для здійснення бізнес-діяльності?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 4% | 38% | 36% | 16% | 3% | 4% |

43. Чи підтримуєте Ви точку зору, що політика дерегуляції має відбуватись не в напрямі скорочення кількості нормативних документів, а в напрямі здешевлення ведення підприємницької діяльності?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 31% | 22% | 26% | 0% | 5% | 16% |

44. Чи підтримуєте Ви точку зору, що малий бізнес має запропонувати державній владі України власне бачення стратегії свого розвитку?

| | | | | | |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
| 61% | 23% | 2% | 14% | 0% | 1% |

45. Визначте, будь ласка, Вашу оцінку щодо ранжирування органів державної влади (від 1 до 8, де менше значення означає більш високий вплив), у повноваженнях яких, з Вашої точки зору, знаходиться вирішення проблем малого бізнесу і створення сприятливого бізнес-клімату?

| | 1-е | 2-е | 3-є | 4-е | 5-е | 6-е | 7-е | 8-е |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Президент України | 70% | 17% | 0% | 13% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Верховна Рада України | 0% | 60% | 30% | 0% | 0% | 0% | 10% | 0% |
| Кабінет Міністрів України | 0% | 36% | 58% | 6% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Міністерства та державні комітети | 12% | 0% | 19% | 57% | 0% | 0% | 12% | 0% |
| Обласні ради | 0% | 0% | 0% | 0% | 35% | 36% | 8% | 21% |
| Обласні державні адміністрації | 0% | 0% | 0% | 10% | 38% | 43% | 9% | 0% |
| Місцеві (міські) ради | 0% | 0% | 0% | 0% | 34% | 16% | 50% | 0% |
| Місцеві (міські) адміністрації (ви-конкоми тощо) | 0% | 0% | 0% | 0% | 42% | 14% | 14% | 29% |

46. Як Ви вважаєте, чи впливають на практиці бізнес-асоціації малого бізнесу (об'єднання підприємців/професійні організації учасників ринку) на прийняття рішень, що регулюють підприємницьку діяльність і приймаються наведеними нижче органами державної влади:

| | так | скоріше так | як так, так і ні | скоріше ні | ні | відмова відповіді |
|-----------------------------|-----|-------------|------------------|------------|-----|-------------------|
| Президентом України | 0% | 9% | 20% | 62% | 9% | 0% |
| Верховною Радою України | 0% | 46% | 28% | 15% | 11% | 0% |
| Кабінетом Міністрів України | 0% | 35% | 28% | 28% | 10% | 0% |

| | | | | | | |
|---------------------------|----|-----|-----|-----|-----|----|
| Міністерствами | 0% | 38% | 35% | 28% | 0% | 0% |
| Обласними адміністраціями | 0% | 40% | 28% | 21% | 11% | 0% |
| Місцевими органами влади | 0% | 34% | 38% | 16% | 12% | 0% |

47. Надайте, будь ласка, Вашу оцінку щодо відкритості та прозорості інститутів державної влади?

| | висока | середня | низька | відмова відповіді |
|---|--------|---------|--------|-------------------|
| Президент України | 12% | 34% | 54% | 0% |
| Верховна Рада України | 18% | 21% | 62% | 0% |
| Кабінет Міністрів України | 0% | 35% | 65% | 0% |
| Міністерства | 0% | 24% | 76% | 0% |
| Обласні ради | 0% | 30% | 70% | 0% |
| Обласні державні адміністрації | 0% | 36% | 64% | 0% |
| Місцеві (міські) ради | 0% | 30% | 70% | 0% |
| Місцеві (міські) адміністрації (виконкоми тощо) | 0% | 28% | 72% | 0% |

48. Чи підтримуєте Ви вислів, що «за Вашого бажання Ви безпосередньо (чи опосередковано) маєте інструменти впливу і можете вплинути на рішення центральних органів державної влади, які стосуються сфери Вашого бізнесу»?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 4% | 41% | 32% | 16% | 8% | 0% |

49. Чи підтримуєте Ви вислів, що «за Вашого бажання Ви безпосередньо (чи опосередковано) маєте інструменти впливу і можете вплинути на рішення місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, які стосуються сфери Вашого бізнесу»?

| повністю підтримую | переважно підтримую | наскільки підтримую, настільки ж не підтримую | переважно не підтримую | повністю не підтримую | відмова відповіді |
|--------------------|---------------------|---|------------------------|-----------------------|-------------------|
| 10% | 28% | 28% | 23% | 11% | 0% |

50. Чи погоджуєтесь Ви з позицією, що сприятливий бізнес-клімат має формуватися та будуватися органами державної влади на підставі публічних консультацій з бізнес-середовищем?

| | | | |
|-----|-----|---------|-------------------|
| так | ні | не знаю | відмова відповіді |
| 86% | 14% | 0% | 0% |

51. Чи підтримуєте Ви вислів, що бізнес-спільнота має публічно оцінювати, наскільки обіцянки політичних партій щодо малого бізнесу реалізуються на практиці?

| | | | |
|-----------|------------|--------------|-------------------|
| підтримую | нейтрально | не підтримую | відмова відповіді |
| 81% | 19% | 0% | 0% |

52. Чи підтримуєте Ви точку зору, що політичні партії у своїх виборчих програмах мають обов'язково враховувати думку бізнес-середовища щодо розвитку малого бізнесу:

| | | | |
|-----------|------------|--------------|-------------------|
| підтримую | нейтрально | не підтримую | відмова відповіді |
| 84% | 16% | 0% | 0% |

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

*Дмитро ЛЯПІН,
Інститут власності і свободи*

- моделі малого підприємництва
- інструменти державної політики розвитку малого підприємництва
- новий етап державної політики щодо малого підприємництва
- оцінка очікуваних змін з боку підприємницького середовища

Початок формування підприємницького середовища в країні (приватний малий та середній бізнес) припадає на момент проголошення незалежності України. В цілому розвиток національного приватного підприємництва за 20 років незалежності країни можна охарактеризувати як непослідовний та часто проблемний, але основним незаперечним наслідком є факт наявності значного про шарку приватного бізнесу в національній економіці країни. Основним результатом ринкових трансформацій стала побудова в країні ринкової економіки, що й було у 2005 році визнано з боку провідних країн світу.

За роки незалежності Україна побудувала відносно сильну у світовому масштабі групу приватних підприємств великого бізнесу, насамперед металургійної, хімічної та машинобудівної галузі, поступово розбудовується агропромисловий сектор. Стрімко відбувалось за ці роки і становлення національного середнього і малого бізнесу. На сьогодні за загальноприйнятими у світі показниками кількості суб'єктів малого підприємництва на 1000 населення Україна знаходиться в провідній групі європейських країн (66,1 суб'єктів малого підприємництва на 1000 населення в Україні у 2009 році; в середньому 39,9 – в ЄС27 у 2006 році; 83,4 у Чехії та дещо менше у Португалії).

За даними Держкомстату, 2009 року в малому бізнесі України працювало близько 6,5 млн. зайнятих (у т.ч. найманих працівників). Але за даними Державної служби статистики, уже у 2010 році цей показник скоротився до 4,9 млн. осіб. Тобто за рік відбулось скорочення кількості зайнятих у малому підприємстві України більше ніж на 1,5 млн. осіб, або майже на 25%.

З одного боку, ці показники означають, що за кількісним виміром стан розвитку малого і середнього бізнесу в Україні в цілому відповідає кращім європейським показникам, а з іншого, свідчать про тривожну тенденцію згорання сектора за кількістю зайнятих у ньому. І хоча це можна пояснити негативним впливом світової економічної кризи, але значно вірогіднішим виглядає пояснення, що це наслідки негативного бізнес-клімату в Україні і щорічного його погіршення.

В офіційних джерелах стверджується, що за внеском малого підприємництва у ВВП країни (близько 13%¹) Україна посідає останні

¹ Державна служба статистики України, Електронний ресурс: Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua

місця в Європейському рейтингу (за даними Евростату). Але необхідно зазначити, що в Україні та ЄС усе ще зберігається значна різниця у класифікації малого та, головне, середнього підприємництва, що методологічно не дозволяє об'єктивно порівнювати внесок малого і середнього підприємництва у ВВП країни. Якщо по Україні підготувати консолідовану звітність щодо малого і середнього підприємництва, і при цьому граничні межі класифікації середнього підприємництва визначити аналогічно до класифікації, яку прийнято в ЄС, то можна прогнозувати, що показники внеску малого і середнього підприємництва в економіку України сягнуть 50–60%.

Мале і середнє підприємство у процесах подолання економічної кризи на національному рівні у глобальній економіці посідає одне з центральних місць. Це зумовлюється певними особливостями малого підприємства по відношенню до великого бізнесу, насамперед, його соціальною функцією, що і робить мале підприємство таким важливим для суспільства в умовах ринкової економіки.

Особливість ставлення до малого бізнесу в світі та наявність окремих чітко означених державних політик як на рівні ЄС, США, так і інших провідних країн світу – підкреслюється тим фактом, що в більшості розвинених країн світу суб'єкти малого і середнього бізнесу кількісно становлять понад 90% суб'єктів бізнесу взагалі. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD)², до 97% в економіці країн-членів OECD становлять компанії малого і середнього бізнесу, а їхня частка у ВВП сягає від 40 до 60%; вони забезпечують до 70% робочих місць. Для країн-членів OECD ці показники ще вищі. Останнє положення чітко показує, що в розвинених країнах світу розвиток малого і середнього підприємства менший, ніж в аграрно-промислових і країнах із перехідною економікою.

З огляду на те, що критерії віднесення до малого бізнесу є нормами національного законодавства, це означає, що більшість країн світу свідомо і цілеспрямовано приймають такі критерії віднесення до малого і середнього бізнесу, які б забезпечили кількісну піраміду з наведеними вище пропорціями. Для України це рішення ще попереду, хоча вже і зроблено певні кроки в його досягненні.

² SME financing in the global financial crisis – Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD – http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34197_41662161_1_1_1_1,-00.html

**Статистичні показники розвитку
малого підприємництва у 2008-2010 рр.**

| | Суб'єкти малого підприємництва, всього | | | | У тому числі | | | | | | |
|------|--|---|----------------------------|--|---|--|---|--|--------|----------------------------|--|
| | Кількість суб'єктів малого підприємництва на 10 тис. осіб наявного населення | кількість зайнятих працівників, тис. осіб | | Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн. | малі підприємства | | | фізичні особи-підприємці | | | |
| | | усього | з неї найманих працівників | | кількість зайнятих працівників, тис. осіб | Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн. | кількість зайнятих працівників, тис. осіб | Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн. | усього | з неї найманих працівників | Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн грн. |
| | | | | | | | | | | | |
| 2010 | 464 | 4960,2 | 3034,3 | 714811,7 | 2145,7 | 2024,9 | 484393,5 | 2814,5 | 1009,4 | 230418,2 | |
| 2009 | 661 | 6450,9 | 3665,8 | 657643,6 | 2227,4 | 2106,5 | 461691,1 | 4223,5 | н/д | 195952,5 | |
| 2008 | 609 | 6308,0 | 3745,1 | 701634,6 | 2319,0 | 2206,2 | 496683,0 | 3989,0 | н/д | 204951,6 | |

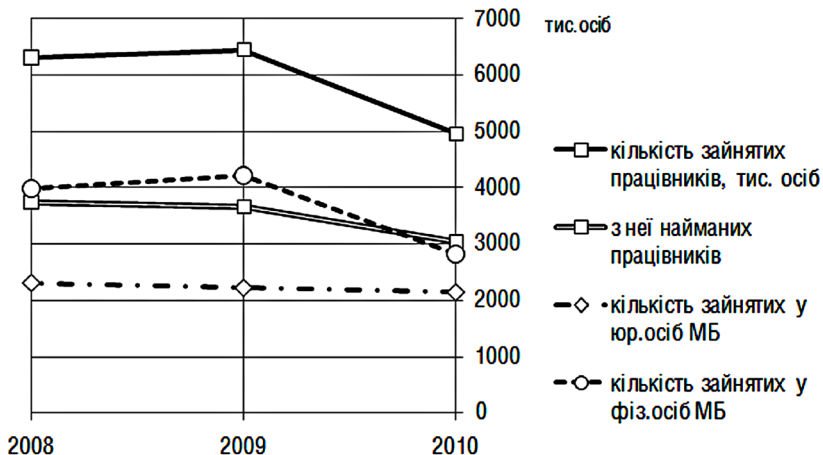


Рис. 1.1. Зміни кількості зайнятих у малому підприємстві України за 2008-2010 рр.

Соціально-економічна функція малого підприємництва та його масштаб щодо кількості суб'єктів цього сектору, висока конкуренція у секторі через високу кількість суб'єктів та відносно простий вхід/вихід на ринок, його безпосередній зв'язок зі споживачами (громадянами) на рівні теорії визначають певні відмінності державного регулювання суб'єктів малого бізнесу від регулювань діяльності суб'єктів великого бізнесу.

У розвинених країнах світу державна політика щодо малого бізнесу практично взаємопоєднана з політикою щодо середнього бізнесу. Це підкреслюється тим фактом, що в ЄС державна політика оперує конгломератом «SME» (суб'єкти малого і середнього підприємництва) і не використовує окремо поняття «малого» та «середнього» підприємництва.

Цей підхід до об'єкта політики в ЄС можна пояснити таким чином. Основне значення малого бізнесу полягає у створенні робочих місць та забезпеченні зайнятості, але він не може продемонструвати високу частку у ВВП країни. Основне ж значення середнього бізнесу – забезпечення відносно високої частки у ВВП, але він не може продемонструвати значну роль у забезпеченні зайнятості. Саме тому ЄС використовує понятійний конгломерат «SME», завдяки якому демонструються високі показники малого і середнього бізнесу як у створенні робочих місць і забезпеченні зайнятості, так і у відносно високій частці їх у ВВП і ЄС, і країн-членів.

Для України рішення щодо визначення об'єкта політики ще попереду. Можна сформулювати, що основною проблемою, яка заважає розвитку національного малого підприємництва, залишається не сприйняття малого бізнесу як основного інструменту соціальної політики та забезпечення робочими місцями населення країни. Навпаки – малий бізнес розглядається в Україні в рамках державної політики виключно в економічній площині.

Логічним продовженням цієї проблеми є похідні проблеми надмірного державного регулювання, численні адміністративні бар'єри та низький рівень виконавчої дисципліни в органах державної влади, що погіршується високим рівнем корупції. Це становище посилюється чи не найгіршими показниками України серед інших країн світу у впливових світових рейтингах, зокрема Світового банку, Heritage Foundation, Міжнародного інституту менеджменту та інших.

З огляду на це, 2010 року Україна розпочала політику масштабних реформ, з особливою увагою на політиці дерегуляції, спрямованій на розкриття підприємницького потенціалу нації, та політиці подолання корупції. На початку реформ наголошувалось на двох важливих чинниках успіху – необхідності швидких і кардинальних змін у напрямі покращання бізнес-клімату. Але це стикнулося з високою інерційністю як системи державного управління, так і громадської свідомості. Водночас необхідною умовою успішності реалізації реформ є забезпечення високого ступеня довіри до влади. Це можливо лише на шляху гарантування бездоганної управлінської дисципліни та високої фаховості державних службовців усіх рівнів.

Тож необхідно констатувати, що державна політика в Україні щодо малого підприємництва є непослідовною, фрагментарною, містить внутрішні неузгодженості та протиріччя, отже є неефективною. Державна політика щодо малого підприємництва так і не стала політикою Уряду, не стала крос-політикою для системи державного управління, а залишається на рівні вузьковідомчої політики окремого відомства. Тому можна стверджувати, що в цілому все ще позитивні результати розвитку малого підприємництва в країні не є наслідком відповідної державної політики – їх досягнуто суспільством всупереч їй.

З початком чергового етапу адміністративної реформи в Україні в грудні 2010 року було створено Державну службу реєстрації, яка отримала також повноваження щодо реєстрації суб'єктів господарювання (відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»³), на основі даних якої побудовано рис.1.2.а та 1.2.б. На них наведено річні темпи зміни стану (реєстрації та припинення) по юридичних особах та фізичних особах – підприємцях за період 2000-2011 року. Якісно сильніші зміни у темпах реєстрації фізичних осіб-підприємців (негативні темпи реєстрації у 2011 році) додатково свідчать про негативний бізнес-клімат, на чому вже наголошувалось.

Також на рис.1.2.а та 1.2.б наведено лінійні тренди по окремих графіках за відповідні періоди. Показово, що лінійні тренди чітко вказують на падіння річних темпів змін за всіма групами (як юридичних, так і фізичних осіб-підприємців, як по реєстрації, так і по

³ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 №755-IV. – Офіційний вісник України від 04.07.2003 – 2003 р., № 25, стор. 12, стаття 1172, код акта 25419/2003

припиненню їх діяльності). Падіння трендів зміни стану реєстрації протягом 10 років може свідчити лише про те, що Україна вже досягла потенційного рівня кількості суб'єктів господарювання. За світовими оцінками, не більше ніж 10% населення країни здатне займатися бізнесом (оптимістична оцінка) або навіть не більше ніж 5% (реалістична оцінка). Загальна кількість не припинених суб'єктів господарювання в Україні у кількості 4080 тис. відповідає показнику у 8,9% населення країни, що наближається до верхньої межі оптимістичної оцінки максимальної кількості населення, здатного займатися незалежною підприємницькою діяльністю.

Це означає, що зараз Україна знаходиться на етапі якісної зміни фокусу державної політики щодо малого і середнього бізнесу: від політики, що була спрямована на збільшення кількості суб'єктів, має відбуватися перехід до політики збереження/підтримання досягнутої кількості суб'єктів та одночасного запровадженні нових інструментів політики інтенсивного розвитку. Період екстенсивного розвитку закінчився. Але це висуває вищі вимоги до системи державного управління і до більш якісного формування та, головне, виконання державної політики.

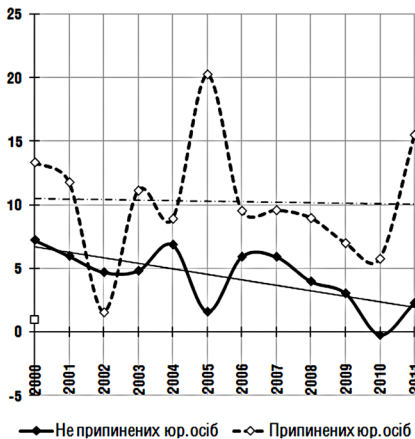


Рис.1.2.а. Темпи змін неприпинених юридичних осіб за 2000-2011 роки

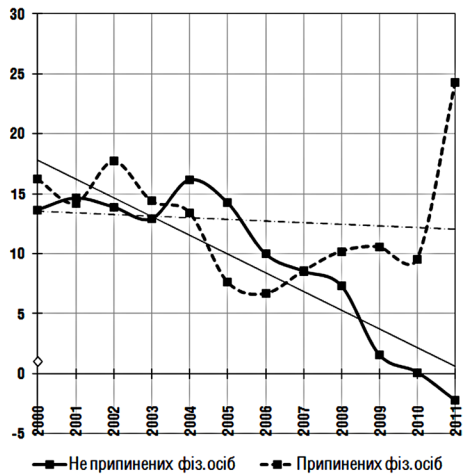


Рис.1.2.б. Темпи змін не припинених фізичних осіб-підприємців за 2000-2011 роки

Моделі малого підприємництва

У секторі малого підприємництва можна виділити дві основні моделі, що не мають антагоністичного характеру, але визначають різні набори інструментів державної політики.

Суб'єкти малого підприємництва моделі I – це повноцінні економічні суб'єкти, що відрізняються від суб'єктів середнього і великого бізнесу лише розміром. Це визначає їхню орієнтацію на високоспеціалізовані ринкові ніші, де ефект масштабу, на якому вони програють, не має великого значення. До суб'єктів моделі I можна застосовувати всі регулятивні вимоги, як і до середнього чи великого бізнесу, оскільки вони часто пов'язані єдиними виробничими програмами. Ці суб'єкти малого бізнесу потребують висококваліфікованої робочої сили і не можуть динамічно зв'язувати надлишки людських ресурсів, що виникають унаслідок різного роду економічних потрясінь. Вони майже не впливають на розвиток ринкової конкуренції; в секторі має місце обмежена горизонтальна конкуренція з потенційним тяжінням до монополії. Розвиток суб'єктів моделі I є природним продовженням еволюції «батьківських» компаній великого чи середнього бізнесу, які скорочують потреби у низькокваліфікованій робочій силі, роблячи ставку на ефективність, продуктивність і запровадження новітніх технологій.

Суб'єкти малого підприємництва моделі II – високодинамічні, з коротким терміном життя і високими темпами входу-виходу на ринок. Через мінімальні власні ресурси концентруються у традиційних сферах швидкого руху капіталів (торгівля, послуги) і здебільшого не використовують висококваліфіковану робочу силу. Відповідно, мають високий потенціал «зв'язування» надлишків робочої сили. Позитивний вплив здійснюють лише за умов своєї чисельності. Високі темпи оновлення зумовлюють їхню потребу у простих і зрозумілих регулятивних і податкових вимогах. Через високий динамізм, велику чисельність і переважно низькі бар'єри входу на ринок діють у висококонкурентному середовищі, що за умов захисту прав власності стимулює їх до пошуків нових ринкових ніш і продуктів.

Зазначені відмінності моделей I та II визначають різний набір суспільних результатів (з акцентом на суто економічний результат чи переважно соціальний результат) і, відповідно, потребують різних інструментів державної підтримки. Державна політика моделі I очікує на швидке зростання ВВП і подальший перерозподіл

національного багатства через бюджетні механізми, отже має передбачати передусім підтримку суб'єктів великого бізнесу та запровадження однакових регуляторних і податкових правил, а також окремі програми підтримки обмеженого кола суб'єктів малого підприємництва. Державна політика моделі II очікує на високу суспільну зайнятість та економічну самостійність, отже має бути сконцентрована на компенсації ризиків високих темпів змін у середовищі малого бізнесу шляхом принципового спрощення регуляторних і податкових правил для суб'єктів малого підприємництва.

Таблиця 1.2.

Моделі малого підприємництва

| Модель I | Модель II |
|--|---|
| характеристика: | |
| суб'єкти малого підприємництва, що є сателітами великого та середнього бізнесу | суб'єкти малого підприємництва, незалежні від великого та середнього бізнесу |
| зв'язок і залежність від інших суб'єктів бізнесу: | |
| визначається станом розвитку великого та середнього бізнесу | безпосередньо не залежить від розвитку великого та середнього бізнесу |
| кваліфікаційні вимоги до робочої сили: | |
| висуває високі вимоги до кваліфікації, компетенції та професійної підготовки | не потребує високої кваліфікації робочої сили |
| обмеження зростання: | |
| є складовим елементом «розподіленої» виробничої системи – залежить від погоджень з великим бізнесом параметрів | є елементом самостійної мережі – залежить від розкриття підприємницького потенціалу нації |
| основні суспільні параметри: | |
| реакція на суспільні потреби на ринку праці відсутня | швидкі темпи поглинання надлишків робочої сили |
| темпи оновлення: | |
| низькі темпи оновлення (низький рівень банкрутства та виходу з ринку) | високі темпи оновлення (високий рівень банкрутства та виходу з ринку) |
| сталість: | |
| відносно висока сталість | низька сталість, висока ризикованість |
| потреби у зовнішній допомозі: | |
| є складовими державної підтримки галузей/секторів | можливість розвитку за малих потреб або відсутності державних програм підтримки та бюджетних коштів |
| основні вимоги партнерів: | |
| безперебійність і плановість | нові ідеї, динамізм |

| | |
|---|--|
| вимоги до обладнання: | |
| часто потребують високопродуктивного спеціалізованого обладнання, критичні вимоги до площ і транспортної інфраструктури | середні потреби універсального обладнання, некритичні вимоги до площ і транспортної інфраструктури |
| наявність ринкових ніш для нових суб'єктів | |
| низька, залежить від потреб «батьківських» компаній | висока, визначається новими ідеями |
| ключові індикатори розвитку: | |
| частка у ВВП, обсяги реалізації | кількість робочих місць |
| «бонусні» індикатори розвитку: | |
| кількість робочих місць | частка у ВВП |
| частка доданої вартості: | |
| в широкому діапазоні | в широкому діапазоні |
| бар'єри входу на ринок: | |
| відносно високі | переважно низькі |
| інструмент політики: | |
| в першу чергу є інструментом економічної політики | в першу чергу є інструментом соціальної політики |

За умов економічної кризи і посткризового відновлення модель II стає критично важливою для соціального клімату в суспільстві. За стабільного соціально-економічного розвитку на перше місце виходить модель I. При цьому варто наголосити, що пріоритет моделі II не виключає розвиток суб'єктів моделі I, але пріоритет моделі I майже повністю виключає можливості розвитку суб'єктів моделі II.

Інструменти державної політики розвитку малого підприємництва

Основним принципом державного регулювання малого підприємництва у провідних демократичних країнах світу є забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян. При цьому слід окремо зазначити, що хоча публічно акцент і робиться на економічній активності громадян, але основною метою є не стільки економічні показники малого підприємництва, скільки його спроможність зв'язувати надлишки робочої сили та динамічно реагувати на зовнішні зміни. Тобто йдеться не про суто економічні аспекти малого підприємництва, а про його соціальне значення.

Саме це і можна вважати основним для визначення напрямів державної політики за умов економічної кризи і різкого скорочення кількості працівників за низкою секторів національної економіки.

Якими є основні інструменти державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян? Цих інструментів лише декілька.

По-перше, це відносно прості правила і норми ведення підприємницької діяльності у малому підприємстві, в тому числі правила обліку, звітності та контролю чи нагляду. І це є ключовим, бо мале підприємство природно має декілька особливих рис. Малому бізнесу притаманний високий ризик банкрутств і високої динаміки входу та виходу з ринку. Це, з одного боку, є наслідком того, що свої сили у малому бізнесі потенційно можуть прикласти мільйони дієздатних громадян, які внаслідок своєї чисельності не мають і не можуть мати професійної бізнес-освіти. Але це водночас і є метою державної політики – розуміючи високу динаміку щорічного оновлення національного малого бізнесу, забезпечувати стимули до входження у малий бізнес нових суб'єктів.

Складовою цієї політики є, наприклад, розуміння того факту, що кожен рік на національний ринок праці виходить понад п'ятсот тисяч випускників шкіл і вищих навчальних закладів, які за умов ринкової економіки повинні мати шанс спробувати свої сили також і у власному бізнесі. Державна політика має сприяти їм у цьому. З іншого боку, високий ризик банкрутств і висока динаміка входу та виходу з ринку суб'єктів малого бізнесу є природним наслідком економічних розмірів суб'єктів («маленькі страждають швидше»). І компенсатором цього в масштабах держави є складова державної політики, яка має бути спрямована на забезпечення досягнутого кількісного рівня числа суб'єктів малого підприємництва, тобто щорічне створення та вихід на ринок такого числа суб'єктів малого бізнесу, яке хоча б дорівнювало числу суб'єктів малого бізнесу, які збанкрутували або з інших причин пішли з ринку. Також слід зазначити, що для малого бізнесу банкрутство є лише однією з можливих причин уходу з ринку, що також підкреслює не суто економічну мету існування суб'єктів малого підприємництва.

Другим інструментом державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян є зменшення адміністративних бар'єрів і перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі (на муніципальному рівні в тому числі). Цей інструмент, як і попередній, також має забезпечувати досягнення кількох цілей. З одного боку, це стимуляція громадян (навіть за умов їх банкрутства в малому бізнесі) до використання шансу мати

можливість і бажання пробувати і розпочинати вести свій бізнес (це є наслідком розуміння обмеженості людського ресурсу в будь-якій країні та обмеженості підприємницького потенціалу нації). З іншого боку, цей інструмент має створювати додаткові елементи довіри суспільства до влади.

Останнім інструментом державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян є державні та муніципальні програми навчання, просвіти, популяризації ідей малого бізнесу тощо. Інші стандартні інструменти державної політики: фінансово-кредитна, організаційна, розвиток бізнес-інкубаторів і технопарків тощо – є інструментами підтримки розвитку, а не стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян. Зрозуміло, що інерційність і швидкість впливу інструментів державної політики стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян різняться, і вони природно доповнюють один одного.

Україна з 1998 року відносно успішно реалізувала перший інструмент шляхом запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва. Слід окремо уточнити, що спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, запроваджена одноіменним Указом Президента України від 03.07.98 №727/98 (в редакції Указу Президента України №746/99 від 28.07.99), є класичним прикладом оціночної системи оподаткування, за якої оподатковується не результат економічної діяльності, а податок сплачується з розрахунку оцінки усереднених значень податкових зобов'язань. При цьому слід окремо наголосити, що розмір єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, який відповідно до норм Указу Президента України №746/99 від 28.06.99 на початок 1999 року було встановлено у розмірі від 20 до 200 гривень, базується на економічних розрахунках. Так, нижня межа цього податку у 20 гривень була встановлена Указом Президента за поданням Державної податкової адміністрації України в розмірі, що забезпечував незниження податкових надходжень від цієї групи платників податків за розрахунками за 1997 рік.

Усереднені податкові надходження від платників податків – суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які знаходились на загальній системі оподаткування – за результатами 1997 року, за даними ДПА України, становили 17 гривень на місяць. Тому

встановлення в Указі №746/99 нижньої межі єдиного податку на рівні 20 гривень цілком відповідало середньому рівню податкового навантаження на цю категорію суб'єктів.

Цей факт не дозволяє розглядати спрощену систему оподаткування як податкову пільгу. І це доводить, що за своєю природою спрощена система оподаткування як в Україні, так і в інших країнах, не є податковою пільгою. Навіть навпаки, оскільки передбачає сплату податку також і за умов відсутності економічної діяльності взагалі (до дати скасування реєстрації суб'єкта як суб'єкта підприємницької діяльності, зрозуміло).

Успіх і привабливість спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в Україні насамперед полягає в кардинальному спрощенні обсягу і правил обов'язкового обліку і звітності та, відповідно, впливає на процедури контролю і нагляду (тобто це приклад кардинального зменшення адміністративних бар'єрів). Тому слід розглядати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності не стільки як фіскальний інструмент, а як інструмент зменшення адміністративних бар'єрів. Відповідно, це спрощення контролю і скорочення двозначності під час перевірок зменшило корупційну привабливість контролю та нагляду за суб'єктами, що застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Спрощена система оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва становить один з елементів, що може підвищити конкурентоспроможність України у глобалізованому світі.

Україна частково розпочала застосовувати і другий інструмент забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян, але в основних документах щодо державної політики розвитку малого підприємництва замість акценту на малому підприємстві було зроблено акцент на підприємстві в цілому. Також слід зазначити, що до застосування інструментів державної політики стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян слід підходити з розумінням їх різної ефективності та різної активності і тривалості у часі.

Спрощення правил ведення бізнесу є швидким та ефективним кроком, але слід розуміти, що за відсутності системи противаг у системі державного управління щодо політики розвитку малого підприємництва в цілому, за певний час відомчі політики (навіть

за умов відсутності системної корупції) повернуть свої пріоритети. Окремим прикладом цього може бути система ліцензування, яка за період з 2000 року (запровадження Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» №1775-III від 01.06.2000) фактично повернулася до свого початкового стану, коли кількість видів господарської діяльності, що ліцензуються, перевищила 50, що і спричинило наприкінці 90-х необхідність її перегляду. Тому другий інструмент, про який йдеться, – скорочення адміністративних бар'єрів і перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі – має розглядатися саме як елемент такої системи противаг.

Третій інструмент (освіта і просвіта) має забезпечити довготривалу «підпитку» ініціатив та енергії перших двох інструментів.

Таким чином, якщо перевести ці три інструменти у часові рамки, то перший інструмент – ефективний, але швидкий і не довготривалий з огляду на можливі протидії в системі державного управління; другий – середньоефективний, але й середньотривалий, а третій – низькоефективний, але довготривалий і високоінерційний.

Істотною проблемою для розвитку малого підприємництва залишаються низькі стандарти дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування норм національного законодавства, зокрема, норм державної регуляторної політики та дозвільної реформи, положення яких викладені у Законах України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Основними завданнями регуляторної політики та дозвільної реформи визнано недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних нормативно-правових актів; зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; спрощення процедур отримання документів дозвільного характеру тощо. Недотримання норм цих законів суттєво погіршує бізнес-клімат у країні. Однією з перешкод на шляху створення сприятливих умов для здійснення підприємницької діяльності є обтяжливість процедур отримання дозволів у деяких сферах, зокрема, у сфері будівництва, що забирає багато часу і збільшує матеріальні витрати. Невирішеною та неврегульованою для малого і середнього бізнесу залишається проблема будівництва і розташування малих архітектурних форм.

Проблемою також є низька ефективність виконання національної та регіональних програм підтримки і розвитку малого підприємництва, що визначається рядом суттєвих недоліків, серед яких: недостатній рівень фінансування державних та місцевих програм і програм часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами, які надаються суб'єктам малого і середнього бізнесу; відсутність запровадження ефективних рішень щодо комплексної підготовки місцевими органами влади документів на земельні ділянки для реалізації проектів підприємницької діяльності. На часі перегляд формату і змісту Національної та регіональних програм підтримки та розвитку малого підприємництва в напрямі посилення інфраструктурних рішень і програм, що актуальні за сучасних умов. Також слід окремо наголосити, що державна підтримка розвитку малого підприємництва не повинна порушувати умов конкуренції для інших суб'єктів, що здійснюють свою діяльність на відповідних ринках. Зокрема, йдеться про проекти підтримки бізнес-інкубаторів, технопарків тощо і необхідність збереження та підтримки їх конкуренції з незалежними суб'єктами ринкового середовища – консалтинговими, тренінговими, освітніми та іншими компаніями.

Тому не випадково в матеріалах ОЕСД визначається, що надання пільгових кредитів (як і будь-яких інших пільг), порушує умови конкуренції та часто створює передумови для корупції. Тому фінансова підтримка розвитку малого підприємництва у країнах ОЕСД не має персоніфікованого характеру, а спрямована на сектор в цілому, в тому числі на його інфраструктурні складові. Часто державну підтримку сфокусовано на мультиплікативних схемах часткового забезпечення гарантій під кредитні зобов'язання та подібні інструменти державної підтримки. Надання ж інвестиційних або інноваційних пільг для суб'єктів малого підприємництва в ОЕСД вбачається недоцільним через складність чіткого законодавчого визначення предмету регулювання і відповідних високих адміністративних витрат органів державної влади та суб'єктів на підтвердження цільового характеру такої підтримки. Інформаційну та консультативно-організаційну підтримку в матеріалах ОЕСД рекомендується здійснювати не на умовах підтримки та фінансування інфраструктури, що часто порушує умови конкуренції, а в рамках запровадження схем непрямого часткового фінансування

витрат суб'єктів малого підприємництва на отримання цих послуг на відкритому конкурентному ринку.

Значною перешкодою для розвитку малого підприємництва залишається невідповідність законодавства України законодавству Європейського Союзу та Світової Організації Торгівлі у сфері технічного регулювання; відсутність диференційованого механізму відповідальності виробника, постачальника або продавця продукції залежно від ступеня ризику продукції; низька ефективність механізму захисту прав споживачів шляхом запровадження сучасних механізмів державного нагляду (які не перешкоджають розвитку підприємництва) за безпечністю введеної в обіг на ринку продукції.

Новий етап державної політики щодо малого підприємництва

На часі необхідність початку нового етапу державної політики щодо малого підприємництва в Україні. Одними з основних його заходів мають бути такі:

1) Розробка і впровадження механізмів переходу від відомчої до цілісної загальнодержавної політики розвитку малого підприємництва; створення системи незалежного моніторингу ефективності й цілісності державної політики у сфері підприємництва, і малого підприємництва зокрема:

- запровадження контролю і нагляду за обов'язковістю дотримання органами державної влади і місцевого самоврядування процедур регуляторної політики по суті, а не лише за формальними ознаками;

- посилення участі суб'єктів малого підприємництва у процедурах державних закупівель;

- стимулювання і підтримка експортного потенціалу національного малого підприємництва.

2) Вдосконалення законодавчого забезпечення державної політики сприяння розвитку малого підприємництва на національному і регіональному рівнях у напрямі забезпечення вимог СОТ та угод з ЄС шляхом внесення змін щодо класифікації середнього та великого бізнесу, які мають повністю відповідати нормам ЄС задля забезпечення рівних умов конкуренції на світових ринках для національних суб'єктів великого бізнесу.

3) Розробка і впровадження оновленої редакції Закону України «Про національну програму розвитку малого підприємництва» в напрямі:

- концентрації заходів програми саме на суб'єктах малого підприємництва та
- оформлення регуляторної політики як окремої державної програми.

4) Розробка відповідних змін до Національної програми розвитку малого підприємництва і передбачення її фінансування у Державному бюджеті України на відповідний рік на рівні, що має відповідати реальній участі малого підприємництва у формуванні консолідованого бюджету. Ці зміни в Національній програмі розвитку малого підприємництва мають реалізувати інструменти державної політики щодо забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян, а саме:

- збереження та поширення відносно простих правил і норм ведення підприємницької діяльності у малому підприємстві, в тому числі правил обліку, звітності та контролю/нагляду;
- кардинальне скорочення адміністративних бар'єрів і перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі (на муніципальному рівні в тому числі);
- запровадження державних і муніципальних програм навчання підприємству у випускних класах школах і на старших курсах вищих навчальних закладів, програм просвіти та популяризації ідей малого бізнесу;
- забезпечення участі малого бізнесу в системі державних закупівель і програми розвитку та підтримки експортної активності малого підприємства.

5) Визначення та закріплення в національному законодавстві поняття «конфлікт інтересів державних службовців» задля скорочення використання службового становища з корисливою метою та зменшення рівня корупції.

Оцінка очікуваних змін з боку підприємницького середовища

У серпні-вересні 2011 року Інститутом власності і свободи під час підготовки чернетки «Зеленої книги малого бізнесу України» було здійснено анкетування представників бізнес-асоціацій малого і се-

реднього підприємництва з метою оцінити основні проблеми, що стоять на заваді розвитку малого підприємництва в Україні, та визначити альтернативи щодо їх можливого вирішення. Всього було отримано і опрацьовано 104 анкети.

Серед напрямів, що отримали позитивну підтримку понад 50% відповідей:

- суттєве скорочення кількості державних регуляцій
- належне виконання органами влади законів
- належне виконання державної регуляторної політики
- зменшення ставки єдиного соціального внеску
- законодавче закріплення спрощеної системи оподаткування
- скорочення корупції в органах державної влади
- дерегуляція в напрямі здешевлення ведення бізнесу
- розвиток малого бізнесу має стати міжвідомчою політикою
- перегляд та активізація Національної програми розвитку малого бізнесу
- надання державою дешевих кредитів і податкових пільг
- гарантування участі малого бізнесу в держзакупівлях
- посилення діалогу між органами влади і малим бізнесом
- покращання бізнес-клімату
- передача державних функцій самоврядним організаціям.

Саме тому після укрупнення цих напрямів у окремі можливі вектори державної політики ми сфокусували «Зелену книги малого бізнесу України» за чотирма сферами: а) оподаткування малого бізнесу; б) пенсійне забезпечення для малого бізнесу; с) малий бізнес і саморегулювання та передача державних повноважень; д) малий бізнес і державні закупівлі.■

Розділ 1

ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ

*Оксана ПРОДАН,
Всеукраїнське об'єднання малого
і середнього бізнесу «ФОРТЕЦЯ»*

- місце і значення спрощеної системи оподаткування
- світовий досвід
- спеціальна система оподаткування для малого бізнесу: якою вона має бути?

Система оподаткування є важливим чинником розвитку бізнесу в усіх країнах. При цьому важливими в оподаткуванні є не лише ставки податків, а й їхня кількість, процедури обліку та сплати.

У 2011 році, за оцінкою журналу «Forbes», Україна увійшла до п'ятірки найгірших економік світу і посіла 17 місце у світі за найбільш високою ставкою податку на прибуток.

Ставки податків – не єдиний, але первинний чинник при оцінюванні впливу оподаткування на розвиток бізнесу в тій чи іншій країні, адже саме вони є прямими витратами бізнесу при виробництві та визначаються на законодавчому рівні.

За міжнародними оцінками (дослідження Doing Business-2011), сумарна ставка податків в Україні становить 55,5% від прибутку. Це показник, обрахований з урахуванням норм Податкового кодексу України, яким суму податків зменшено з 57,2% у 2010 році.

Попри те, що Податковий кодекс України декларується владою як документ, що реформує податкову систему, загальна ставка податків у країні на сьогодні суттєво відрізняється від частини податків у прибутку підприємств в економічно розвинених країнах і таких, які ефективно розвиваються.

Більший, ніж в Україні, відсоток податків лише в Білорусі та Киргизії (80,4% і 57,2% відповідно). У Польщі, для прикладу, податки становлять сумарно 42,3% від прибутку, Молдові – 30,9%, Казахстані – 29,6%. Є зрозумілим, що ставки оподаткування, передбачені сьогодні Податковим кодексом України, не лише не сприяють розвитку виробництва в країні, а й роблять вітчизняні товари і послуги неконкурентними у світовій економіці.

Зважаючи на те, що оподаткування складається не лише зі ставок податків, а й з умов їх адміністрування, можна було б передбачити, що великі ставки податків компенсуються в законодавстві простотою їх обрахування, звітності і сплати, що могло б посилити позиції українського бізнесу.

Використовуючи дослідження Doing Business-2011, можемо побачити, що, дійсно, кількість платежів протягом року зменшилась зі 147-и (у 2010 році) до 135-и (у 2011-му). Зменшилась також кількість часу на підготовку документації зі сплати податків – з 736 годин 2010 року до 657 годин 2011-го. Ці зменшення, хоча і не значні, можна було б використати для компенсації ставок податків, якби не порівняння їх із показниками сусідніх країн.

| Країна | Час (годин у рік) | Кількість платежів |
|-----------|-------------------|--------------------|
| Україна | 657 | 135 |
| Білорусь | 798 | 82 |
| Казахстан | 271 | 9 |
| Киргизія | 202 | 48 |
| Молдова | 228 | 48 |
| Польща | 325 | 29 |

На жаль, навіть у Білорусі та Киргизії сумарна оцінка з адміністрування податків краща, ніж в Україні, адже 798 годин в Білорусі «перекриваються» економією часу на платежі, яка в 1,6 разів менше, ніж в Україні.

Зазначені вище фактори залишили Україну за рівнем оподаткування на 181 місці, попри прийняття Податкового кодексу і задеклароване проведення в країні податкової реформи.

Порівняння різних чинників оподаткування за останні декілька років свідчить про те, що умови, створені в Україні Податковим кодексом 2011 року, зменшили ставку податків в 1,03 рази (на 1,7%), кількість платежів зменшилась в 1,09 рази (на 12%), а витрати часу на сплату податків зменшились в 1,12 рази (на 79 годин на рік) відносно показників 2010 року. З огляду на те, що 2009 року відносно 2008-го час на сплату податків зменшився в 2,46 рази, зміни у 2011 році, запроваджені Податковим кодексом України, не є реформаторськими і такими, що покращують систему оподаткування в Україні. Про це свідчить загальне місце України в Рейтингу Doing Business, яке залишилось незмінним – 181-е зі 183 країн світу.

Історичний порівняльний аналіз сплати податків в Україні

| Дані зі сплати податків | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|
| Місце в рейтингу за легкістю сплати податків | 180 | 180 | 181 | 181 |
| Загальна сума податків (% від прибутку) | 56,6 | 57,2 | 57,2 | 55,5 |
| Кількість податків | 147 | 147 | 147 | 135 |
| Час (годин на рік) на сплату податків | 2085 | 848 | 736 | 657 |

Джерело: <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/db11/ukr.pdf>

Порівняння системи оподаткування України з країнами Східної Європи не на користь першої, але не є таким вражаючим, як порівняння з країнами, що посіли перші місця за рівнем оподаткування в дослідженні Doing Business – 2011:

| Країна | Місце в рейтингу за легкістю сплати податків | Місце в рейтингу за кількістю часу для сплати податків | Місце в рейтингу за кількістю податків | Місце в рейтингу за загальною сумою податків (% від прибутку) |
|----------|--|--|---|---|
| Україна | 181 | 174 (657 – годин на рік) | 183 (135 – загальна кількість податків) | 149 (55,5% від прибутку) |
| Мальдіви | 1 | 0 (0 годин на рік) | 2 (3 – загальна кількість податків) | 3 (9,3% від прибутку) |
| Катар | 2 | 3 (36 годин на рік) | 2 (3 – загальна кількість податків) | 6 (11,3% від прибутку) |
| Гонконг | 3 | 12 (80 годин на рік) | 2 (3 – загальна кількість податків) | 24 (24,1% від прибутку) |
| Сінгапур | 4 | 15 (84 годин на рік) | 6 (5 – загальна кількість податків) | 28 (25,4% від прибутку) |
| ОАЕ | 5 | 2 (12 годин на рік) | 43 (14 – загальна кількість податків) | 7 (14,1% від прибутку) |

Українська економіка потребує кардинальних змін для її розвитку через відсутність в оподаткуванні умов для конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу. Отже необхідність змін умов оподаткування очевидна. І це стосується абсолютно усього бізнесу, який сплачує податки в Україні відповідно до загальної системи оподаткування. Щодо малого бізнесу, то на сьогодні він не може на практиці забезпечити виконання чинного податкового законодавства.

Так, аналіз зазначених у дослідженнях показників свідчить про те, що підприємець – фізична особа, яка перебуває на загальній системі оподаткування, повинен у 2011 році витратити на адміністрування та сплату податків 82 робочих дні (з 250 робочих днів протягом року), а це 30,45% часу, передбаченого для роботи трудовим законодавством України.

Зрозуміло, що підприємець, який не має найманих осіб і який повинен, крім сплати податків, заробити для цього кошти, позбавлений об'єктивної можливості забезпечити таке адміністрування податків і зборів.

Що стосується ставок податків та їх частки у прибутку малого підприємця, то чималі 55,5% (а вище – 80,4% – тільки в Білорусі) слід розглядати спільно з єдиним соціальним внеском, який також створює фіскальне навантаження на бізнес і також розраховується у відсотках до прибутку. Таким чином, для малого підприємця в Україні ставка оподаткування визначена у відсотках до прибутку міжнародними експертами, збільшується ще й на єдиний соціальний внесок. І якщо розмір витрат і, відповідно, розмір податку залежать від конкретного виробництва, то розмір єдиного внеску – мінімум 33,2% від прибутку.

Отже сумарно фіскальне навантаження для малого бізнесу становить на сьогодні $55,5 + 33,2 = 88,7\%$ від прибутку, що на 8,3% вище, ніж у Білорусі. Вищого фіскального навантаження на бізнес, ніж на підприємця на загальній системі оподаткування в Україні, немає серед 183 країн світу.

Слід зважати також і на перелік витрат, які враховуються при визначенні прибутку по-різному згідно із національним законодавством різних країн. За Податковим кодексом України підприємець – фізична особа не має можливості відносити до валових витрат амортизаційні відрахування, витрати на навчання, рекламу та інші, які не оподатковуються в динамічно розвинених економіках. Отже він повинен сплачувати 88,7% і з цих витрат.

Чи може розвиватись малий бізнес, сумарне фіскальне навантаження на який становить 88,7% від прибутку, в тому числі від амортизаційних відрахувань? Однозначно ні.

Загальна система оподаткування в Україні унеможливує ведення малого бізнесу. Але ж цей бізнес існує! На сьогодні в Україні понад два мільйони підприємців, які не лише сплачують податки і внески, а й створюють робочі місця, утримують сім'ї.

Відсутність спеціальних умов оподаткування поставить цих людей поза законом, зменшить надходження до бюджетів усіх рівнів, збільшить витрати держави на утримання безробітних. Тож спеціальна система потрібна. До речі, в Програмі економічних реформ України на 2010-2014 рр., затвердженій розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 №1724-р, попри прогнозування звуження сфери застосування спрощеної системи оподаткування, передбачено її збереження під час здійснення податкової реформи.

Якою вона повинна бути? Чи є такі в інших країнах?

У сусідній Росії існує три види спеціального податкового режиму для малих підприємств. Це єдиний податок на дохід, спрощена система зі ставкою податку на вибір та єдиний сільськогосподарський податковий кодекс.

Єдиний податок сплачується незалежно від доходу за зайняття визначеними видами діяльності. Спрощена система, з практичного досвіду, може бути зі ставкою 6% від обороту чи 15% від прибутку. Єдиний сільськогосподарський податок застосовують виробники, які випускають не менше ніж 70% сільськогосподарської продукції.

До спеціальних податків належать ПДВ, податок на прибуток, податок на майно та єдиний соціальний податок.

У ліберальних Сполучених Штатах Америки з 1953 року діє закон про малий бізнес, яким створено спеціальні умови ведення малого бізнесу в усіх напрямках. У сфері оподаткування передбачено спеціальні ставки податку на прибуток, а сума доходу до 25 тис. доларів на рік не оподатковується. При цьому пільгову ставку мають виробничі види діяльності відносно інших. Діє в США і «бонус першого року», за якого податок сплачується тільки з половини доходу. Для малого бізнесу передбачено також:

- застосування суб'єктами малого бізнесу прискореної амортизації основних засобів за рахунок одночасного списання частини їх вартості в період здійснення інвестицій;

- звільнення компаній від сплати податку на приріст вартості капіталу за умови цільового використання коштів, що вивільняються, на інвестиції у підприємства малого бізнесу. Стимулюючі податкові пільги доповнено низкою підтримуючих заходів, серед яких: збільшення з 2 до 5 років максимального терміну для перенесення на минулі періоди збитків, отриманих малими підприємствами за підсумками 2008 року; надання певним категоріям громадян (скоригований валовий дохід яких за попередній рік був меншим за 500 тис. дол. або за 250 тис. дол. для осіб, що перебувають у шлюбі, але подають окремі податкові декларації, а також тих, які можуть підтвердити, що понад 50% їхнього валового доходу, відображеного

в податковій декларації, становили доходи від малого бізнесу) права, починаючи з 2009 року, зменшувати податкові платежі до 90% податкових зобов'язань, відображених у податкових деклараціях за попередній податковий рік.

В Австралії для малого бізнесу створено можливості обирати між такими пільгами: використання касового методу при розрахунку GTS (аналог ПДВ); спрощені правила для торгових запасів, спрощені правила амортизації, податкова компенсація; розстрочка сплати прогнозованого податку; зниження вдвічі податку на приріст капітальної вартості основних засобів.

У Мексиці для фізичних осіб-підприємців встановлено податок з обороту в розмірі 5% від одержаного доходу.

У Нідерландах для торгівлі передбачено спрощений порядок справляння ПДВ, а фізичні особи-підприємці сплачують єдиний податок, до складу якого входять прибутковий податок і соціальне страхування.

У Німеччині підприємства з річними продажами менше за 350 тис. євро або прибутком менше ніж 30 тис. євро звільнені від правил бухгалтерського обліку. Підприємства з річним оборотом менше за 17,5 тис. євро не є платниками ПДВ.

Під час фінансово-економічної кризи, пакети антикризових податкових заходів у Німеччині передбачали такі стимулюючі податкові заходи, як розширення умов застосування прискореної амортизації для малого і середнього бізнесу шляхом збільшення обсягу чистих активів, що підпадають під це правило (з 235 тис. до 335 тис. євро), та рівня прибутку компаній, які мають право на прискорену амортизацію, – зі 100 тис. до 200 тис. євро. Крім того, було продовжено дію податкової знижки для самозайнятих осіб на суму витрат на технічне обслуговування і модернізацію обладнання, а також передбачалося подвоєння спеціального податкового бонусу для таких платників (до 1200 євро). Суттєвою підтримкою для бізнесу були також заходи з відтермінування податкових платежів і зменшення терміну повернення переплачених податків. Водночас малі підприємства (чисельністю до 10 осіб) з 2009 року звільнялися від нарахувань на фонд оплати праці додатково залучених найманих працівників (податкові канікули).

У Франції малі підприємства з річним оборотом до 7630 тис. євро сплачують фіксований податок: при обороті до 300 тис. євро

– податку немає, при обороті до 750 тис. євро податок дорівнює близько 1300 євро, при обороті до 1500 тис. євро – податок 2000 євро, за максимального обороту податок дорівнює 3750 Євро.

В Румунії до малих підприємств належать ті, що мають до 10 найманих працівників і прибуток яких не перевищує 100 тис. євро на рік. Ці підприємства мають право обрати добровільно податок з обороту в розмірі 3%.

У Польщі на початку 90-х існував спеціальний режим оподаткування у двох формах – фіксованій та з обороту. Після проведення реформ, завдяки яким малий бізнес у Польщі почав виробляти 51,5% ВВП, для малого бізнесу до 10 тис. євро залишено фіксований податок (ставка залежить від видів діяльності), а також передбачено знижену ставку податку на додану вартість. Фіксований податок для малого бізнесу існує в Чехії та Хорватії.

В Білорусії існує фіксований податок для магазинів площею до 25 метрів квадратних, підприємств громадського харчування, торгівлі на ринках і виставках, для інших малих підприємств удвічі знижено ставку податку на прибуток.

В Угорщині малі підприємства мають можливість самостійно обирати фіксований податок замість податку на персональний дохід і податок на додану вартість.

Найкращим прикладом на пострадянському просторі створення стимулів для легального виробництва через оподаткування є Грузія. З 2003-го до 2008 року кількість податків скорочено у 8 разів (з 26 до 6); встановлено лінійну ставку прибуткового податку 12%, яка сплачується разом із соціальними платежами і при цьому загальна ставка становить 20%; ставку податку на прибуток знижено до 15%. Представників мікробізнесу звільнено від застосування розрахунково-касових апаратів. Це умови, які забезпечують детінізацію доходів. Забезпечення самозайнятості передбачено скасуванням оподаткування для підприємців, які мають доходи до 15 тис. доларів США на рік.

У країнах з розвиненими ринковими економіками не менше 50% від ВВП припадає саме на малий бізнес. Це забезпечує стабільність економік, а також постійне забезпечення зайнятості. І для цих країн, де малий бізнес сформувався і працює не одне і не два десятиліття, основними заходами з підтримки «маленьких» є вже не оподаткування, а кредитування, в тому числі податкове.

В тих країнах, в яких малий бізнес тільки формується і де система оподаткування (найчастіше одночасно з іншими умовами ведення бізнесу) не стимулює, а перешкоджає розвитку підприємництва, як правило, працюють спеціальні режими оподаткування або максимально спрощується вся податкова система.

Чи можливо в рамках діючої загальної системи оподаткування визначити деякі спрощення адміністрування чи виключення з обов'язкової сплати окремих податків? Зважаючи на те, що основні податки для суб'єктів підприємницької діяльності: податок на прибуток та податок на додану вартість – є значною мірою непрозорими і складними для адміністрування, спрощення їх адміністрування для окремих категорій платників практично неможливе, а зниження ставки податків не є ефективним. Неефективність зниження ставки податку на прибуток доведено чинною нормою про нульову ставку податку для окремих видів діяльності, які через збереження неефективного адміністрування цього податку не отримали позитивного ефекту від зниження ставки.

Крім зазначених вище, існує низка податків і зборів, які згідно з Податковим кодексом України повинні сплачувати і, що важливо, за які повинні звітувати усі суб'єкти підприємницької діяльності. Так, збір за спеціальне використання води повинні сплачувати з 1 січня 2011 року всі, хто має за місцем провадження своєї діяльності об'єкти водопостачання, в тому числі з господарською, а не виробничою метою. Екологічний податок повинні сплачувати усі користувачі люмінесцентних ламп та опалювальних приладів, а також усі суб'єкти підприємницької діяльності, які зберігають сміття. Спростити адміністрування цих платежів неможливо – звітність та облік потрібні, в разі їх існування, для фіскалізації. Разом із тим, і адмініструвати всі ці неефективні платежі малий бізнес, який працює з максимальною ефективністю праці та об'єднанням в одній особі великої кількості функцій, не має змоги. Отже єдиним «спрощенням» цих платежів є їх скасування або заміна на єдиний платіж через упровадження спеціального режиму оподаткування для малого бізнесу.

Спеціальні режими можуть бути у вигляді фіксованої ставки або податку з обороту (доходу, прибутку) за зменшеними ставками.

Яким же повинен бути спеціальний режим оподаткування малого бізнесу в Україні? При визначенні можливих варіантів

спеціального оподаткування слід враховувати як стан загальної системи оподаткування, так і стан економіки України, рівень розвитку малого бізнесу, а також мету впровадження спеціальної системи.

За даними Transparency International, 2009 року малий бізнес в Україні займав 5% від ВВП. Отже держава зацікавлена у стимулюванні створення і розвитку малого підприємництва в Україні, адже без збільшення частки малого бізнесу до 50% від ВВП вітчизняна економіка не матиме стабільності, стійкості та необхідної кількості робочих місць.

Метою спеціального режиму оподаткування малого бізнесу повинні бути створення і розвиток малого підприємництва. З огляду на це і мають формуватись умови оподаткування, що забезпечать збільшення кількості малого бізнесу, створення робочих місць і розвиток внутрішнього виробництва.

Зважаючи на складність загальної системи в адмініструванні, спеціальний режим (спрощена система) не повинна базуватись на загальних нормах. Необхідно визначити для малого бізнесу окремий порядок нарахування і сплати податків, який забезпечить реальну можливість підприємцям його виконувати.

Досвід країн, які успішно та ефективно розвивають свої економіки і посідають за оцінками експертів перші позиції в міжнародних рейтингах, свідчить про те, що спеціальна система оподаткування повинна містити мінімум платежів, що автоматично зменшить і кількість часу для обрахунку сплати та звітності за податковими зобов'язаннями.

Ідеальною для України на сьогодні була б система, за якої підприємець сплачував один платіж – або за заняття одним із видів підприємницької діяльності (фіксовану ставку), або від отриманого доходу (з обороту). Цей єдиний платіж повинен замінити (містити в собі) абсолютно всі податки і збори, в тому числі соціальні, які не стосуються найманих працівників і реального використання ресурсів із надр.

Крім тих податків, які включено до складу єдиного податку Указом Президента України від 03.07.98 №727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», він має включати збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; збір за воду, яка використовується для побутових потреб; екологічний податок у частині забруднень не промисловими, а побутовими приладами та зберігання сміття.

Соціальні платежі за фіксованої ставки податку повинні бути включені до ставки єдиного платежу і окремо сплачуватись виключно за найманих працівників. При цьому всі платежі за найманих працівників повинні бути об'єднані в один, в тому числі прибутковий податок, і соціальне та пенсійне страхування.

Таким чином, у спеціальній системі оподаткування єдиний платіж (податок) мав би замінити (містити в собі) такі:

а) податок на доходи фізичних осіб, що отримані в результаті господарської діяльності фізичної особи;

в) податок на додану вартість з операцій з постачання товарів та послуг, місце надання яких розташоване на митній території України, за винятком податку на додану вартість, що сплачується фізичними особами та юридичними особами, які сплачують єдиний податок за ставкою 3 відсотки;

г) земельний податок, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення підприємницької діяльності;

г) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

д) збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;

є) екологічний податок у частині забруднень не промисловими, а побутовими приладами та зберігання сміття;

ж) соціальне та пенсійне страхування;

з) податок на прибуток;

і) збір за спеціальне використання води в разі її використання не для виробництва.

Цей єдиний платіж, який в Україні з 1998 року має назву «єдиного податку», може сплачуватись у два способи:

– фіксованою ставкою для визначених законом видів діяльності;

– відсотками від отриманого доходу, від обороту.

Фіксована ставка повинна застосовуватись для наступних видів діяльності: послуги, торгівля, ремісництво. Право сплачувати фіксовану ставку повинні мати підприємці-фізичні особи.

Ставка у відсотках від доходу (з обороту) повинна бути передбаченою для усіх видів діяльності, крім деяких, у розвитку яких держава не зацікавлена або з яких і за загальної системи оподаткування забезпечено високі надходження до бюджету. Сплачувати податок у відсотках від доходу повинні мати право за власним вибором і фізичні особи-підприємці, і юридичні особи, які належать до малого бізнесу.

При цьому, якщо для сплати фіксованої ставки податку можуть застосовуватись обмеження за обсягом дозволених доходів на цій ставці, то для платників ставки з обороту обсяг дозволеної реалізації повинен бути таким, який передбачений для малого бізнесу згідно з п. 7. статті 63 Господарського кодексу України.

Фіксовану ставку податку повинні встановлювати органи місцевого самоврядування для кожного виду діяльності, зважаючи на економічно-соціальний стан регіону та стимулюючи сплату цього податку саме на своїй території.

Ставка з обороту повинна становити максимально 2,5% із додатковою сплатою ПДВ і 3,5% у разі включення ПДВ до складу єдиного податку. Ці ставки впливають із розрахунку, зробленого за даними Державної податкової служби України за 2009 рік щодо податкового навантаження на платників податку на прибуток і платників єдиного податку з обороту із сумою валових доходів до 3 млн. грн.

При цьому податкове навантаження на загальній системі знижується зі збільшенням обороту, а за спрощеної системи ставка є незмінною.

Дозволений на спеціальній системі обсяг реалізації та, відповідно, ставка податку у фіксованому вигляді, можуть виражатись у гривнях і в мінімальних заробітних платах. Визначення у гривнях забезпечує незмінність ставок незалежно від інфляційних процесів, стану економіки, але одночасно стримує збільшення обсягів, дозволених при використанні спеціальної системи оподаткування, в разі інфляційних процесів.

Для фіксованої ставки податку встановлення обмеження за обсягом реалізації товарів чи послуг повинно розраховуватись із розрахунку середньої заробітної плати в Україні, яка станом на 1 серпня 2011 року, за даними Держкомстату, становить 2749 гривень, та рентабельності 20%. Мінімальний обсяг доходу, дозволений на фіксованій ставці, повинен становити не менше ніж $2749 \times 100 / 20 = 13745$ гривень на місяць, тобто $2749 \times 12 = 164940$ гривень на рік, що дорівнює 171 мінімальній заробітній платі на рік. Це мінімальний обсяг реалізації, який повинен бути для найменшого бізнесу з тим, щоб підприємці отримували прибуток не менший за середню заробітну плату.

| Галузі | Загальна система оподаткування | | | | | | Спрощена система оподаткування | |
|---|--------------------------------|--------------|----------------|--|---|-------------|---|-----|
| | з податку на прибуток | зем. податок | комун. податок | збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг | плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності | усього | 6% | 10% |
| Сільське господарство, мисливство та лісове господарство | 1,24 | 0,39 | 0,03 | 0,00 | 0,03 | 1,69 | min 3,44% 6% – фонди (57%) = 2,58% 10% – ПДВ (20%) – фонди (57%) = 3,44% | |
| Рибне господарство | 0,68 | 0,41 | 0,03 | 0,00 | 0,04 | 1,17 | | |
| Добувна промисловість | 0,97 | 0,41 | 0,06 | 0,00 | 0,02 | 1,46 | | |
| Обробна промисловість | 0,83 | 0,45 | 0,03 | 0,00 | 0,02 | 1,33 | | |
| Виробництво електроенергії, газу та води | 0,78 | 0,36 | 0,05 | 0,01 | 0,01 | 1,20 | | |
| Будівництво | 0,88 | 0,43 | 0,03 | 0,00 | 0,01 | 1,34 | | |
| Оптова та роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту | 0,66 | 0,19 | 0,01 | 0,00 | 0,07 | 0,94 | | |
| Готелі і ресторани | 0,78 | 0,62 | 0,04 | 0,01 | 0,33 | 1,77 | | |
| Фінансова діяльність | 2,11 | 0,24 | 0,03 | 0,00 | 0,38 | 2,76 | | |
| Операції з нерухомістю здавання під найм та послуги юридичним особам | 1,12 | 0,69 | 0,03 | 0,00 | 0,01 | 1,85 | | |
| Державне управління | 1,56 | 1,14 | 0,07 | 0,00 | 0,00 | 2,78 | | |
| Освіта | 1,54 | 0,65 | 0,04 | 0,00 | 0,01 | 2,23 | | |
| Охорона здоров'я та соціальна допомога | 0,98 | 0,81 | 0,04 | 0,00 | 0,03 | 1,86 | | |
| Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту | 0,86 | 0,71 | 0,04 | 0,01 | 0,78 | 2,40 | | |
| Екстериторіальна діяльність | 0,23 | 0,04 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,28 | | |
| Інші види діяльності | 0,14 | 0,16 | 0,01 | 0,00 | 0,02 | 0,33 | | |
| Всього | 0,84 | 0,39 | 0,02 | 0,00 | 0,07 | 1,32 | | |

Такий обсяг реалізації, та більше, до 37 тис. євро на рік, передбачений Директивою Ради Європейського Союзу 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість для звільнення від сплати ПДВ чи спрощення обліку малими підприємствами. Згідно із статтею 290 Директиви, платники податку, які мають право на звільнення від ПДВ, можуть або обрати звичайний режим ПДВ, або спрощені процедури зі сплати цього податку.

Саме тому, перебуваючи на спеціальній системі оподаткування, платники єдиного податку повинні мати право самостійно визначати, сплачувати їм ПДВ чи ні. В разі відмови від сплати ПДВ вони не матимуть права на нарахування відшкодувань, а в разі прийняття рішення про сплату ПДВ вони повинні будуть вести необхідний для цього облік. Можливість сплати податку на додану вартість потрібна тим малим підприємствам, які здійснюють виробництво товарів чи послуг не для кінцевого споживача, а для постачання іншим виробникам. Можливість нараховувати та відраховувати податок на додану вартість забезпечує малому бізнесу можливість участі у виробничому процесі, а не тільки у кінцевій реалізації. Це ж потрібно і економіці для її стабільності, а тому і у платників «єдиного» податку повинна бути можливість сплачувати податок на додану вартість. Так само і у платників податку на прибуток не можуть бути визначені умови, які повинен виконати платник для отримання права на сплату податку на додану вартість.

Ці положення Податкового кодексу України спотворили положення Директиви Ради Європейського Союзу 2006/112/ЄС про право обирати самостійно сплату ПДВ для малого бізнесу. Обмеження у сплаті податку на додану вартість викривлює конкуренцію, обмежує доступ новостворених і малих підприємств на ринок, що повністю суперечить європейським нормам.

Держава повинна створити умови, за яких малий бізнес зможе займатись виробництвом і, відповідно, сам буде зацікавлений у участі у ланцюгу платників податку на додану вартість. Зрозуміло, що умови ці не стосуються виключно податкової політики, а значно ширші. Разом із цим, виключно у сфері фіскальної політики є адміністрування та контроль реєстраторів розрахункових операцій, використання яких – наріжний камінь усіх дискусій між представниками влади та бізнесу. Визначені у чинному законодавстві порушення, за які застосовуються фінансові санкції, в тому числі: незбере-

ження касової стрічки протягом трьох років, помилки програмістів при встановленні текстів касових чеків, навіть орфографічні помилки при заповненні журналу обліку касових операцій – призводять до обов'язкового застосування штрафних санкцій в разі проведення перевірки платника податків. Саме тому малий бізнес, який не може забезпечити утримання додаткових штатних одиниць для ведення податкового обліку, категорично наполягає на відсутності у нього фіскальних касових апаратів і на сплаті податку не з доходу, а за ведення визначених видів діяльності. Саме такою і є фіксована ставка єдиного податку, сплата якої виключає необхідність ведення реєстраторів розрахункових операцій.

Аргумент фіскальних органів про те, що відсутність касових апаратів сприятиме тінізації грошових потоків, розбивається двома фактами. По-перше, фіксована ставка податку, на відміну від відсотка з обороту, стосується не усіх видів діяльності, а тільки окремо визначених. А по-друге, Податковим кодексом України органам контролю надано перелік повноважень, які забезпечують проведення замірів хронометражу виручки, за яких приховування доходу майже виключається. Таким чином, відсутність розрахунково-касових апаратів при сплаті податку у вигляді фіксованої ставки є абсолютно логічною, а введення фіскальних касових апаратів для платників, які сплачують податок за ведення окремих видів діяльності, є додатковим і невиправданим тягарем для малого бізнесу – як адміністративним, так і фіскальним.

Щодо податку з обороту, то для визначення його розміру необхідно проводити облік доходів, який може здійснюватись як через банківські установи, так і через каси підприємств, і через фіскальні реєстратори розрахункових операцій. Від обороту в цьому випадку залежить розмір податку, а тому облік доходу повинен мати фіскальний характер. При цьому до оподатковуваного доходу не повинні належати такі надходження платника податку:

- суми коштів, отриманих за внутрішніми розрахунками між структурними підрозділами платника податку;
- суми коштів, отримані платником єдиного податку як компенсація (відшкодування) за рішенням суду;
- суми фінансової допомоги, наданої на поворотній основі;
- суми коштів цільового призначення, що надійшли від Пенсійного фонду та інших фондів загальнообов'язкового держав-

ного соціального страхування, з бюджетів або державних цільових фондів;

- суми коштів (аванс, передоплата), які повертаються покупцю товару (робіт, послуг) – платнику податку та/або які повертаються платником податку покупцю товару (робіт, послуг), якщо таке повернення відбувається внаслідок повернення товару, розірвання договору або за листом-заявою про повернення коштів;

- суми коштів, що надійшли як оплата товарів (робіт, послуг), які реалізовані в період перебування платником податку на загальній системі оподаткування та вартість яких була включена до доходу юридичної особи при обчисленні податку на прибуток підприємств або загального оподаткованого доходу фізичної особи;

- суми податку на додану вартість, що надійшли у вартості товарів (виконаних робіт, наданих послуг), які були відвантажені (поставлені) платником у період перебування його на загальній системі оподаткування;

- суми коштів та вартості майна, внесеного засновниками або учасниками платника податку до статутного капіталу такого платника;

- суми коштів у частині надмірно сплачених податків, зборів (обов'язкових платежів), що повертаються платнику податку з бюджетів або державних цільових фондів;

- балансова вартість основних засобів при їх продажу;

- дивіденди, отримані платником податку від інших платників податків, що оподатковані у порядку, визначеному Кодексом.

Виключення зазначених видів доходів з оподаткованого податком з обороту доходу забезпечить уникнення подвійного оподаткування та збереження ставки податку на рівні, визначеному законодавством.

Що стосується податкового обліку витрат платниками фіксованої ставки податку чи податку з обороту, то цей облік не вплине на розмір податку, але ускладнить його адміністрування, а тому його ведення є додатковим та необґрунтованим тягарем для малого бізнесу. Введення обліку витрат платниками спеціальної (спрощеної) системи оподаткування жодним чином не вплине на розмір податку, але створить додаткові умови залежності бізнесу від контролюючих органів і поширить корупційні прояви цієї залежності з загальної системи оподаткування на спеціальну систему для малого бізнесу.

При визначенні ставки податку для фізичних осіб-підприємців слід обов'язково забезпечити дотримання їх конституційного права на відпочинок, тобто можливість під час відпочинку протягом одного місяця або під час хвороби не сплачувати фіксовану ставку податку. Крім цього, в разі включення до фіксованої ставки податку і обов'язкового платежу до соціальних фондів цей період повинен зараховуватись до пенсійного стажу підприємця. В разі ж розділення єдиного податку та єдиного внеску на різні платежі, необхідно передбачити аналогічну можливість несплати єдиного соціального внеску підприємцем під час його відпустки чи тривалої хвороби. Ці норми є конституційними і повинні бути виконані.

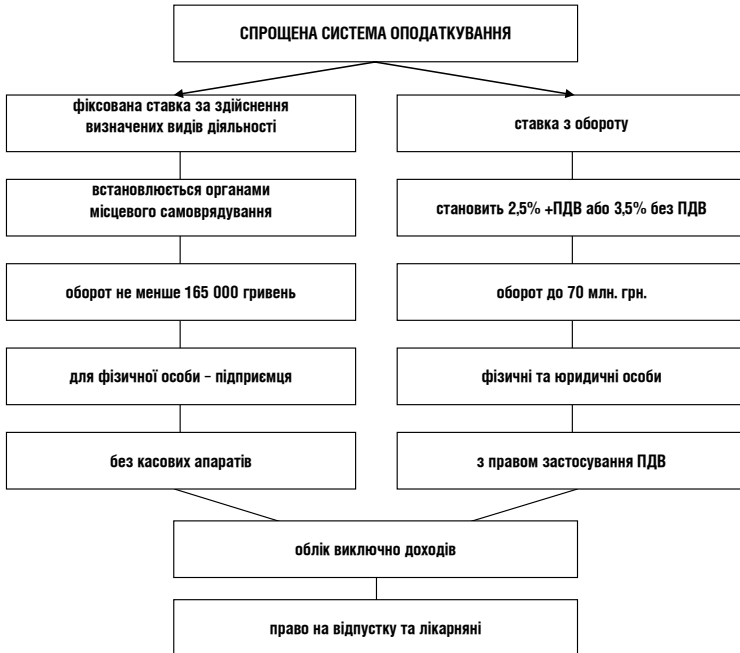
Повертаючись до Програми економічних реформ України на 2010-2014 роки в частині проведення податкової реформи слід зауважити, що визначення в ній спрощеної системи оподаткування як однієї з податкових пільг є помилковим, що доводять наведені вище розрахунки. Так, крім двох видів діяльності, не характерних для спрощеної системи – фінансова діяльність та державне управління, фіскальне навантаження на підприємствах-платниках єдиного податку з обороту значно вище, ніж фіскальне навантаження на підприємствах-платниках податку на прибуток – це 1,32% на загальній проти мінімум 2,58% на спрощеній, при обороті до 3 мл. гривень. Понад те, загальна система оподаткування ставить у нерівні умови малий бізнес, адже підприємець на загальній системі оподаткування повинен витратити на адміністрування податків 30,45% усього часу, передбаченого трудовим законодавством протягом року, що неможливо зробити без залучення бухгалтера. Таким чином, спрощена система оподаткування є не пільгою для малого бізнесу, а за умов чинної загальної системи оподаткування – єдиною можливістю для легальної підприємницької діяльності малого бізнесу.

Що стосується передбачених Програмою шляхів скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування, то перегляд критеріїв застосування спрощеної системи дозволяє стверджувати про необхідність збереження спрощеної системи у зв'язку зі збереженням після запровадження Податкового кодексу України непрозорих механізмів сплати податків, великої кількості податків та зборів, а також їх складності адміністрування. Зі спрощеної системи оподаткування, дійсно, доцільно виключити фінансову діяльність

і державне управління, які мають вище фіскальне навантаження на загальній системі оподаткування. Щодо виключень з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком, то після запровадження Податкового кодексу України цей перелік слід доповнити принаймні нововведеним збором за побутове використання води та екологічним податком.

Таким чином, для забезпечення легальної діяльності малого бізнесу, його збереження та розвитку створення спеціальної системи оподаткування малого бізнесу є обов'язковою умовою .

З 1 січня 2012 року набрала чинності Глава 1 розділу 14 Податкового Кодексу України, яка регламентує нові умови застосування спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності та сплату єдиного податку. Схематично спрощена система на сьогодні виглядає таким чином.



Перші місяці застосування спрощеної системи оподаткування визначили низку складнощів, які зумовлено насамперед відсутністю відповідальності податкових органів за дії чи бездіяльність, які не

відповідають вимогам закону, в тому числі нормам Податкового кодексу України. То ж на сьогодні вже викладено в законопроекті, схваленому до першого читання, ініційовані підприємцями зміни щодо віднесення до доходу платника єдиного податку безоплатно отриманих товарів і послуг та кредиторської заборгованості; скасування можливості відмовити у видачі свідоцтва платника єдиного податку в разі наявності заборгованості, спровокованої органами податкової служби; можливість сплачувати єдиний податок торгівцями ювелірними виробами; зміни обов'язкових даних свідоцтва платника єдиного податку; скасування деяких санкцій, в тому числі 15% ставки за порушення, скоєні протягом 2012 року.

Ці та інші зміни, які сподіваємось, буде імплементовано в чинне законодавство на користь підприємців, будуть реалізовані виключно в разі запровадження реальної відповідальності держслужбовців за порушення норм закону, обмеження існуючої практики трактування норм Податкового кодексу органами податкової служби та відновлення судового захисту порушених органами влади прав платників податків. ■

Розділ II

ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ та ПЕНСІЙНА СИСТЕМА ДЛЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ

*Ольга ПИЩУЛІНА,
Національний інститут стратегічних
досліджень*

- аналіз проблем «пенсійного страхування» як перешкоди для розвитку малого бізнесу
- ризики чинних нововведень
- огляд світового досвіду пенсійного забезпечення
- альтернативні джерела компенсації «випадаючих» доходів бюджету ПФУ

Аналіз проблем «пенсійного страхування» як перешкоди для розвитку малого бізнесу

Загальний огляд проблем пенсійного забезпечення в Україні. На сьогодні українська пенсійна система має дві основні вади: низький рівень пенсій та незадовільний фінансовий стан Пенсійного фонду України (ПФУ). Існуючий рівень пенсій не забезпечує гідного існування осіб похилого віку, особливо у великих містах.

Проблема низького рівня пенсій в Україні має коріння у низькому рівні офіційної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески. З іншого боку, низький рівень заробітної плати є наслідком низької продуктивності праці.

Причинами низького рівня пенсій в абсолютному обчисленні є величина об'єкта справляння страхових внесків і диспропорція між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку.

Величина об'єкта справляння страхових внесків є, з одного боку, наслідком надмірної тінізації економіки. Одним з проявів тінізації є занижений розмір офіційного фонду оплати праці. Так, середня заробітна плата за 2009 рік становила 1906 грн. Відповідно, середній розмір страхового внеску сягнув 632,8 грн. Середня заробітна плата за січень-вересень 2010 року – 2 072 грн.

Таблиця 2.1.

Динаміка показників системи пенсійного забезпечення протягом дії пенсійної реформи (на початок року)

| Показники | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Середній розмір пенсії за віком (грн.) | 194,2 | 323,8 | 417,7 | 497,0 | 798,9 | 942,7 | 1'033 |
| Середня заробітна плата (грн.) | 590,1 | 806,3 | 1'041,0 | 1'351,4 | 1'806,2 | 1'906,0 | 2'110 |
| Коефіцієнт заміщення | 0,33 | 0,40 | 0,40 | 0,37 | 0,44 | 0,49 | 0,48 |
| Прожитковий мінімум для осіб, що втратили працездатність (грн.) | 284,69 | 332,0 | 366,0 | 411,0 | 498,0 | 573,0 | 695,0 |
| Відношення середньої пенсії до прожиткового мінімуму | 0,68 | 0,98 | 1,19 | 1,31 | 1,70 | 1,64 | 1,48 |
| ВВП у фактичних цифрах (млн. грн.) | 345'113 | 441'452 | 544'153 | 720'731 | 948'056 | 914'720 | - |

Мінімальний розмір пенсії (грн.)

| з 01.01.2011 | з 01.04.2011 | з 01.10.2011 | з 01.12.2011 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 750,0 | 764,0 | 784,0 | 800,0 |

Зростання диспропорції між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку. На сьогодні на 10 платників страхових внесків припадає майже 9 осіб пенсійного віку, і ця тенденція в майбутньому буде лише підсилюватись.

Низький рівень пенсій спонукає значну частину пенсіонерів до продовження трудової діяльності після виходу на пенсію. Подовження трудової діяльності у пенсійному віці значною мірою є вимушеним заходом, спрямованим на подолання бідності. Опосередкованим підтвердженням цього можна вважати той факт, що велика кількість працюючих пенсіонерів зосереджена у сфері бюджетних закладів з низьким рівнем заробітної плати.

Фінансовий стан Пенсійного фонду України

До основних причин розбалансування бюджету ПФУ можна віднести такі:

Системне порушення принципу економічної залежності видатків споживання від отриманих доходів і ВВП.

Дисбаланс розвитку відносин учасників пенсійної системи в рамках дохідної та видаткової частин бюджету Пенсійного фонду України. Так, тенденції щодо формування співвідношення чисельності осіб пенсійного віку до осіб працездатного віку, які є визначальними у формуванні показників видаткової частини бюджету, та співвідношення чисельності отримувачів пенсій до кількості платників страхових внесків, що показує навантаження на дохідну частину бюджету ПФУ, мають негативний характер.

Низька якість управлінських рішень. Має місце системне порушення закону №1058, коли постановами Кабміну було підвищено мінімальні пенсійні виплати понад розміри, встановлені ст. 28 зазначеного Закону. Це зумовило додаткове навантаження на бюджет Пенсійного фонду в сумі 4,1 млрд. гривень. У порушення, ст. 25 протокольним рішенням Уряду від 23.07.2009 №48 відтерміновано майже на три місяці сплату страхових внесків до Пенсійного фонду

державними вугледобувними підприємствами. Як наслідок, за цей період Пенсійним фондом недоотримано страхових внесків в обсязі 1 млрд. 108,2 млн. гривень.

Нааявність пільг зі сплати страхових внесків. Пенсійним фондом у 2009 році недоотримано 5,3 млрд. грн. через законодавчу невизначеність фіксованого розміру страхового внеску для фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.

Здійснення ПФУ низки невластивих йому видатків, передбачених законодавством. Пенсійним фондом понад 1,8 млрд. грн. власних коштів спрямовано на здійснення невластивих видатків, передбачених п. 2 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону №1058.

Високі темпи скорочення кількості застрахованих осіб і страхувальників. Упродовж 2009 року кількість страхувальників, які перебувають на обліку в Пенсійному фонді, скоротилася на 203100 осіб, а середньооблікова кількість застрахованих – на 950000 осіб.

Зазначимо ще одну особливість існуючої пенсійної системи, а саме – її непрозорість і складність механізму функціонування. Нині нараховується близько 30 відповідних законодавчих актів¹, що врегульовують питання визначення розмірів пенсій окремим категоріям працівників, встановлення до пенсій надбавок, доплат, підвищень тощо. Лише вибірковий аналіз декількох законодавчих актів дозволяє дійти висновку щодо відсутності уніфікованого підходу до визначення засад пенсійного забезпечення громадян, що втратили працездатність.

Високі ставки єдиного соціального внеску (пенсійної складової) до солідарної частини. На нашу думку, тиск на ФОП в Україні є зависоким, що змушує роботодавців мінімізувати витрати на працю шляхом тінізації заробітної плати. При збільшенні витрат на персонал у вигляді заробітної плати та обов'язкових відрахувань на неї збільшуються і загальні витрати підприємства. Для того, щоб збільшити ФОП на 1 гривню, роботодавець має сплатити практично стільки ж до бюджету у вигляді різного роду нарахувань. Податки і нарахування на ФОП формують надмірний розрив між заробітною платою, що фактично отримує робітник, та сукупними витратами підприємства у зв'язку з використанням праці найманих працівників.

¹ Офіційний веб-портал ПФУ. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1843%3A-26-2010-&catid=72%3A2009-08-01-16-00-07&Itemid=37&lang=uk

Таблиця 2.3.

**Порівняльні характеристики законодавчих норм
щодо пенсійного забезпечення
різних категорій громадян України**

| Закон | Механізм | Обмеження | Джерело | Підстава |
|---|---|-----------|---------------------------------|---|
| Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (№1058) | розрахунковий алгоритм | + | кошти ПФУ | пенсійний вік |
| Про державну службу | 80% заробітної плати | + | кошти ПФУ + кошти Держбюджету | пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж |
| Про прокуратуру | 80% заробітної плати | + | кошти ПФУ + кошти Держбюджету | страховий стаж + особливий стаж |
| Про статус народного депутата | 80% заробітної плати | ? | кошти ПФУ + кошти Держбюджету | пенсійний вік + страховий стаж |
| Про статус суддів | 80% заробітної плати | ? | кошти Держбюджету* | пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж |
| Про наукову та науково-технічну діяльність | 80% заробітної плати | + | кошти ПФУ + кошти Держбюджету** | пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж |
| Про пенсійне забезпечення військовослужбовців | 50% сум грошового забезпечення | + | кошти Держбюджету | 45 років + страховий стаж + особливий стаж |
| Про статус і соціальний захист чорнобильців | Додаткова пенсія 5–30% прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність | + | кошти Держбюджету | Пенсійний вік + особливий статус |
| Про підвищення престижності шахтарської праці | 80% заробітної плати, але не менше трьох прожиткових мінімумів | ? | Кошти ПФУ | Пенсійний вік + особливий стаж |

Високі ставки оподаткування ФОП зменшують спроможність роботодавців інвестувати кошти в підвищення продуктивності. Як наслідок, переважна частина витрат на використання трудових ресурсів припадає на заробітну плату, тоді як на заходи з підвищення продуктивності праці витрачається недостатня частка.

Іншою специфікою є сплата маркірованих податків роботодавцем. У світовій практиці застосовується принцип рівної відповідальності робітника та роботодавця за сплату маркірованих податків. Враховуючи можливості переміщення податкового тягаря, стає очевидним, що формальне встановлення відсоткових частин не впливає на те, хто сплачує податок фактично. Залежно від співвідношення попиту та пропозиції на робочу силу податок може бути повністю переміщено як на робітника, так і на роботодавця. В Україні маркіровані податки майже повністю сплачуються роботодавцем.

Так, згідно із Законом України «Про єдиний соціальний внесок» для роботодавців розмір єдиного соціального внеску становить від 36,76% до 49,7% залежно від класу професійного ризику виробництва, робітники сплачують 3,6%².

Таблиця 2.4.

Єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (Україна)

| | Єдиний соціальний внесок, % | Пенсійний фонд України, % | Фонд соціального страхування на випадок безробіття, % | Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, % |
|---|-----------------------------|---------------------------|---|--|
| фізичні особи (працівники) | 3,6 | 2,0 | 0,6 | 1,0 |
| роботодавці (залежно від класу професійного ризику) | від 36,76 до 49,7 | 86,5 | 5,0 | 8,5 |
| «спрощенці» | 34,7 | 96,0 | 4,0 | 0,0 |

У країнах Євросоюзу загальні страхові відрахування є також значними, деякі навіть перевищують показники в Україні.

² Ст.8 Закон України Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування №3609-VI від 07.07.2011. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №2-3, ст.11

Таблиця 2.5.

**Розміри та пропорції розподілу страхового навантаження
в системах соціального страхування країн ЄС**

| Країна | Страхові внески у % до заробітної плати | | | Верхня межа заробітної плати, вище за яку страхові внески не сплачуються |
|------------|---|-----------|--------|--|
| | роботодавці | робітники | всього | |
| Австрія | 25,1 | 17,2 | 42,3 | 3,0 тис. євро на місяць |
| Німеччина | 21,2 | 19,8 | 41,0 | 51,0 тис. євро на рік |
| Греція | 28,2 | 15,4 | 43,6 | відсутня |
| Італія | 35,1 | 9,5 | 44,6 | 20,5 тис. євро на рік – для медичного страхування |
| Нідерланди | 29,4 | 25,6 | 55,0 | 37,7 тис. євро на рік – для страхування інвалідів |
| Франція | 38,9 | 12,5 | 51,4 | 25,6 тис. євро на рік |
| Росія | 26,9 | – | 26,9 | регресивна шкала |

За даними Міжнародної організації праці

Ризики чинних нововведень

Відповідно до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» базою нарахування є сума заробітної плати. Сума збору визначається, як відсоток від заробітної плати. Сам відсоток диференційований відповідно до класу професійного ризику.

Єдиний внесок для фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, встановлений в розмірі 34,7% від суми, що визначається такими платниками самостійно, але не більше за максимальну величину бази нарахування єдиного внеску,

встановленої Законом. При цьому сума єдиного внеску не може бути меншою за розмір мінімального страхового внеску.

Враховуючи розмір мінімальної заробітної плати, встановленої Законом України про державний бюджет, мінімальний страховий внесок для цієї категорії платників становить:

| у 2011 році | у 2012 році |
|---|--|
| з 1 січня – 326,53 грн. (941 грн. x 34,7%) | з 1 січня – 372,33 грн. (1073 грн. x 34,7%) |
| з 1 квітня – 333,12 грн. (960 грн. x 34,7%) | з 1 квітня – 379,62 грн. (1094 грн. x 34,7%) |
| з 1 жовтня – 341,80 грн. (985 грн. x 34,7%) | з 1 липня – 382,39 грн. (1102 грн. x 34,7%) |
| з 1 грудня – 348,30 грн. (1'004 грн. x 34,7%) | з 1 жовтня – 387,95 грн. (1118 грн. x 34,7%) |
| | з 1 грудня – 393,50 грн. (1134 грн. x 34,7%) |

6 серпня 2011 року набрали чинності норми Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України», відповідно до яких фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які обрали спрощену систему оподаткування, та члени сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності, звільняються від сплати за себе єдиного внеску, якщо вони є пенсіонерами за віком або інвалідами та отримують відповідно до закону пенсію або соціальну допомогу. Такі особи можуть бути платниками єдиного внеску виключно за умови їх добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Треба визнати, що чинній фінансовій моделі соціального страхування в Україні притаманний нестраховий характер отримання страхових (пенсійних) прав і значні масштаби перерозподілу ресурсів. Це послаблює зацікавленість роботодавців та робітників вносити в повному обсязі страхові внески на пенсійне забезпечення.

Основне побоювання у підприємців у зв'язку із законодавчими нововведеннями – це зміна функцій Пенсійного фонду, який фактично став ще одним фіскальним органом. За новим законом, єдиний соціальний внесок підлягає обов'язковій сплаті незалежно від того, яким є фінансовий стан платника.

У випадку несвоєчасної сплати, або сплати у неповному обсязі, підприємця буде оштрафовано, до нього можуть застосовуватися дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова і кримінальна відповідальність.

Пенсійний фонд має право:

- Звертатися до господарського суду щодо порушення справи про банкрутство боржника;
- Вилучати у платників документи, які засвідчують зменшення розмірів заробітної плати та інших виплат, у випадку порушень при нарахування внеску звертатися у правоохоронні органи;
- Працівники фонду вестимуть єдину базу даних як платників, так і застрахованих осіб, можуть проводити перевірки платників разом із податковими органами.
- У працівників фонду залишається право визначати розмір внеску у ручному режимі, що зберігає можливість корупції.
- Ставка єдиного соціального внеску визначається за рівнем ризикованості професій, а от сам рівень визначається фондом. У новому законі прописані можливості для ручного регулювання цих категорій. Тож працівники фонду можуть знизити чи підвищити рівень ризикованості, які платник може оскаржити виключно протягом 10 днів з моменту отримання повідомлення від Пенсійного фонду.

Пільги зі сплати внеску отримують бюджетні установи, суб'єкти, які використовують працю громадян за цивільно-правовими угодами. Тобто, залишається місце для хабарництва, адже фонд може знизити категорію, якщо роботодавець «домовиться».

Облік підприємців монополізований Пенсійним фондом, який повністю підпорядковується державі, тоді як над трьома соціальними фондами зберігався контроль роботодавців і профспілок. Оскільки над обліком втрачається громадський контроль, то зростає і корупційна складова. Керівництво Пенсійного фонду зможе керувати грішми на власний розсуд, у тому числі, відраховувати на пенсії кошти, призначені на соціальні виплати за травмами чи з безробіття.

Наразі платники єдиного податку платитимуть соціальний внесок окремо. Раніше, як відомо, він розподілявся всередині самого податку. Так, з них 42%, або 84 гривні, якщо сума податку сягає 200 гривень, спрямовувалося до Пенсійного фонду, 43% – до місцевого бюджету, 15% – до фондів соціального страхування. Тепер платникам доводиться платити соціальний внесок окремо, а податок окремо, що, безумовно, нівелює поняття «єдиний податок», хоча внески податками як такими не є. Єдиний соціальний внесок для спрощенців

визначається у розмірі 34,7% від розміру мінімальної зарплати, тобто 327 гривень. Але це лише у випадку, якщо Пенсійний фонд вважатиме роботу не дуже ризикованою. У випадку роботи на шахті чи лісопилці сума становитиме 458 гривень.

Тобто тепер підприємці в будь-якому разі щомісячно мають платити понад 400 гривень. Якщо підприємець має найманих робітників, то за них треба бути сплатити соціальний внесок 50% від єдиного податку та податок на доходи з фізичних осіб. На думку підприємців, для підприємців-спрошченців офіційні витрати зростуть утричі, а неофіційні – у п'ять разів.

Огляд досвіду пенсійного забезпечення у світі

Пенсійні реформи у світі: спонукальні мотиви та загальні напрями. В центрі дискусій щодо реформування систем пенсійного забезпечення, що розгорнулись протягом останнього десятиріччя, в наукових та політичних колах західних держав та країн з транзитивною економікою – пошук найбільш ефективних страхових методів та механізмів, створення багаторівневих взаємодоповнюючих та взаємопов'язаних пенсійних систем, активне залучення приватного сектору та самих застрахованих до фінансування пенсійних витрат, залучення до процесу колективного і особистого пенсійного страхування осіб, зайнятих на тіньовому ринку праці, створення комплексних інститутів соціального захисту престарілих верств населення.

Більшість існуючих пенсійних систем у 80–90 рр. минулого століття мали приблизно однакові проблеми, а саме:

- високі та постійно зростаючі ставки нарахувань на заробітну плату, що призводять до зростання безробіття;
- ухилення від їх сплати та «втеча» у неформальний сектор, де продуктивність праці нижче;
- хибне розміщення державних фінансових ресурсів, оскільки частина податкових доходів спрямовується на виплату пенсій на шкоду інфраструктурі, обороні, охороні здоров'я, освіті, культурі тощо;
- збільшення неявного державного боргу, внаслідок чого фінансова система втрачає рівновагу.

Як наслідок, тодішні пенсійні системи не були оптимально ефективними по відношенню до людей похилого віку та ще менш оптимальними по відношенню до тих, хто постаріє у майбутньому. Крім

того вони, як правило, несправедливо розподіляли фінансовий ресурс і стримували розвиток економіки.

Реформи пенсійних систем уже почалися в Німеччині, США, Італії, Франції, Угорщині, Польщі, Чехії, Швеції, Японії. Здебільшого вони зводяться до різних комбінацій таких заходів: плавне підвищення пенсійного віку, зниження розміру окремих видів пенсій, збільшення розміру страхових внесків та періоду страхування, відокремлення інститутів страхування та соціальної допомоги, обмеження практики дострокового виходу на пенсію, стимулювання створення приватних пенсійних фондів.

Останніми роками в пенсійних системах розвинених країн спостерігається тенденція до більш щільної ув'язки розмірів пенсій з обсягами фактично сплачених страхових внесків. Такий підхід дозволяє посилити страховий характер пенсійних систем і створити механізм, що мотивує застрахованих до участі у фінансуванні системи, знизити можливість та бажання уникнути сплати страхових внесків. Досягненню мети слугує збільшення періоду, заробітки за який приймаються до розрахунку при визначенні пенсії. Ідеальним варіантом є включення заробітків за весь страховий період, що дозволяє говорити якщо не про еквівалентність внеску у фінансування системи та прав на отримання пенсії, то принаймні про вкрай щільну залежність між цими показниками. Застрахована особа розуміє – що більше вона сама внесла або на її користь було внесено грошових коштів протягом життя, то на більшу пенсію вона може розраховувати.

Концептуальними напрямками пенсійних реформ у розвинених країнах є впровадження параметричних реформ, у тому числі:

- підвищення пенсійного віку,
- зменшення видатків на державне соціальне забезпечення,
- передача деяких функцій в царині соціального забезпечення приватним структурам.

Головним питанням при цьому є трансформація існуючої моделі фінансового навантаження, його перерозподіл між суб'єктами правовідносин (підвищення тарифів внесків, збільшення тривалості трудового стажу та зменшення розміру пенсій).

Більшість країн використовують комбінований підхід, поєднуючи збільшення тарифів та зменшення розміру пенсій. Причому останнє розглядається як домінуючий варіант вирішення питання. Як приклад можна навести пенсійні перетворення у ФРН,

де починаючи з 2020 року заплановано зменшити коефіцієнт заміщення з нинішніх 70% до 55–60% з одночасним підвищенням ролі недержавних пенсійних фондів.

Зменшення обсягів пенсійних виплат може охопити усі категорії пенсіонерів або мати вибірковий характер. Але у будь-якому випадку цей захід торкнеться більшої частини населення. Серед способів збільшення обсягу страхових внесків найчастіше розглядаються підвищення страхових тарифів і розширення бази їх нарахування.

У Швеції, Італії та Польщі до початку реформ існували розподільчі пенсійні системи, які забезпечували пропорційність пенсійних виплат заробітним платам за період, що передує завершенню трудової діяльності. Така система обумовлювала доволі великий відсоток пенсійних відрахувань. Фінансова стабільність системи, до того ж, вимагала періодичного їх підвищення. Сучасні виклики, особливо у демографічній царині, примусили уряди цих країн до переведу пенсійних систем на такі схеми, що встановлюють більш щільний зв'язок між обсягами сплачених внесків і розміром пенсій.

Така тенденція найкраще ілюструється літерою та духом законодавчого акта Нідерландів – Білліо про реформу системи соціального захисту населення (2004 рік), який підкреслює значущість принципу особистої відповідальності громадянина в забезпеченні життєздатності суспільства: «кожен повинен зробити усе можливе для підтримання свого життєвого рівня».

Системи соціального захисту Німеччини передбачають відрахування внесків за кількома обов'язковими видами страхування, до яких належить пенсійне страхування, страхування на випадок безробіття, на випадок хвороби та на випадок необхідності догляду. Витрати за ще одним видом соціального страхування – від нещасного випадку на виробництві – бере на себе роботодавець. Наразі в Німеччині діють такі розміри соціальних відрахувань:

- страхування на випадок безробіття – 4,2%;
- пенсійне страхування – 19,9%;
- медичне страхування – 14,25%;
- страхування на випадок необхідності догляду – 1,7%.

Досвід США. Америка застосовує для малого бізнесу такі механізми захисту від фінансових ризиків після виходу на пенсію.

Соціальне забезпечення, що сплачується з фондів соціального страхування, після виходу на пенсію.

Пенсійні системи. Це джерело гарантує фінансову стабільність після виходу на пенсію. Проте, на відміну від великих корпорацій, лише незначна кількість підприємців може дозволити витрати в рамках системи індивідуальних пенсій для себе та своїх робітників. Індивідуальне пенсійне страхування легше організувати у великих корпораціях. Для підприємств малого бізнесу витрати на управління пенсійним фондом були б непропорційно високими; пенсійні гроші, не кажучи про отримання з них доходу, відіграватимуть незначну роль, тому що невелика кількість застрахованих осіб означає, відповідно, невеликий пенсійний фонд. Тому пенсійні плани малих підприємств узагалі менш життєздатні та більш вразливі порівняно з планами великих корпорацій.

План Кеога (Keogh plan) – система заощаджень у США, метою якої є створення пенсійного фонду для дрібних підприємців, що працюють на самих себе (самозайнятих). Відповідно до неї стягування податку відкладається до моменту вилучення грошей. Ця система може діяти паралельно з корпоративним пенсійним фондом або індивідуальним пенсійним рахунком (individual retirement account – IRA). План Кеога був висунений разом із Законом про пенсійне забезпечення осіб, що працюють на самих себе.

У 1974 році Конгрес США прийняв Закон про пенсійне забезпечення, який дозволив багатьом малим підприємствами та їх робітникам частину коштів, передбачених для сплати податків, використовувати як початкову суму для накопичення пенсійних фондів. План, відомий під назвою «План Кеога», дозволяє підприємцям та їх найманим робітникам накопичувати без оподаткування до 20% оподаткованого прибутку, проте не більше ніж 30 тис. доларів, з метою пенсійного забезпечення. Так, якщо підприємець відкладає щорічно 2 тис. дол. за 10%-ої річної ставки, то імовірно, що із початкової суми на момент виходу на пенсію утворюється фонд, достатній для задоволення його фінансових потреб. Якщо підприємець почне накопичувати кошти у віці 35 років, то при досягненні 65-річного віку він за рахунок отримання відсотків матиме суму накопичень у 285 тис. дол., а його сукупний пенсійний фонд становитиме 345 тис. доларів.

План Кеога має особливості, серед яких можливо виокремити такі:

– всі співробітники, що відпрацювали в компанії 3 або більше років, повинні бути учасниками даної програми;

– всі фонди, що складаються із внесків за даною пенсійною програмою, не оподатковуються;

– будь-які доходи, отримані в межах пенсійної програми, не оподатковуються, якщо тільки будь-хто з учасників не почне вилучати свої пенсійні внески. Але до цього часу люди, як правило, опиняються в більш низькій податковій категорії;

– всі фонди, утворені із внесків, захищаються законом. У випадку судового процесу, банкрутства та інших фінансових проблем будь-які зазіхання на ці фонди не приймаються.

Для того щоб почати реалізацію плану Кеога, співробітники компанії звертаються до комерційних банків, ощадних або кредитних установ чи страхових компаній. Деякі з цих закладів мають спеціальні програми інвестицій коштів за планом Кеога, що санкціоновані Податковим департаментом США і мають пільгове оподаткування.

Іншим видом «податкового мінімізатора», доступним для малих підприємств та персоналу, що в них працює, є індивідуальний персональний рахунок (ІПР). ІПР дає можливість кожній працюючій людині продумати програму накопичень та одночасно сховати деяку частину своєї заробітної плати від федерального податку. Відповідно до закону про податки при економічному відновленні, прийнятому в 1981 році, кожен робітник може відкладати до 2 тис. доларів на рік на випадок виходу на пенсію. Важливим є те, що підприємець може не включати цю суму на свій оподаткований дохід.

Підприємці можуть накопичувати кошти за планом Кеога також на індивідуальному пенсійному рахунку (ІПР). Так, за планом Кеога одноосібний власник або партнер по компанії може відкладати на рік до 30 тис. дол., або 20% свого доходу, а також будь-яку меншу суму. Ця ж людина може відкладати до 2 тис. щорічно на свій ІПР, розраховуючи таким чином на можливу податкову знижку з загальної суми 32 тис. дол. на рік. Замість того, щоб відкладати гроші на ІПР, робітник може вносити добровільний внесок в рамках пенсійної програми своєї корпорації у розмірі до 2 тис. дол. на рік, якщо даною програмою це передбачено. Ця сума також відраховується з оподаткованого доходу робітника. Обов'язкові внески корпорації в пенсійний фонд також підпадають під дію податкових пільг.

Досвід впровадження єдиного соціального внеску Росії.

Єдиний соціальний внесок, що було запроваджено у 2011 році у відповідності до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску

на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не можна вважати українською новацією. В Росії ще 2001 року відрахування в різні соціальні фонди були об'єднані в єдиний соціальний внесок. Його розмір визначався залежно від заробітної плати. В середньому ставка найманого робітника з річним доходом менш ніж 280 тис. руб. становила 26%. А для тих, хто заробляв на рік понад 600 тис. руб., усього 2%.

Таблиця 2.6.

Розмір єдиного соціального внеску в Росії

| перша межа | друга межа | третя межа |
|------------------|------------------------|--------------------|
| 0 – 280 000 руб. | 280 000 – 600 000 руб. | понад 600 000 руб. |
| 26% | 10% | 2% |

Проте з 1 січня 2010 року Росія відмовилась від єдиного соціального внеску, його було замінено на страхові внески. Аргументом на користь відмови була важкість регулювання цим податком під час кризи. Єдиний соціальний внесок було змінено на страхові внески у три основні фонди: пенсійний, соціальний та медичного страхування. Роботодавці відраховували за кожного робітника 26% від фонду оплати праці доти, доки заробіток робітника не досягав 415 тис. руб. з початку року. Після цього розмір внесків стає 0%. Регресивну шкалу, яка діяла за єдиного соціального внеску, було скасовано. З 1 січня 2011 року відрахування до позабюджетних фондів було збільшено до 34%. Роботодавці повинні відраховувати внески за кожного робітника, доки його заробітна плата протягом року наростаючим підсумком не досягне 463 тис. руб. За оцінками роботодавців, підвищення відрахувань до соціальних фондів призвело до зменшення зростання офіційних заробітних плат і подвоєння «тіньових» виплат. Очікуваного зростання надходжень до пенсійного фонду на 30% не відбулось.

Наразі в Росії розглядається два варіанти подальшого розвитку пенсійної реформи. Саме страхові внески є наріжним каменем революційної реформи, обговорення якої триває вже не перший рік.

Перший варіант передбачає збереження ставки 34% тільки для великого бізнесу. Ставки для середнього бізнесу буде знижено «до рівня близького 26%», а для малого виробничого та соціального бізнесу – до 16–20%.

Другий варіант – це зниження ставки до 30%. В цьому варіанті ставка для малого виробничого і соціального бізнесу знижується з 26% до більш низького рівня. Цей варіант також передбачає зниження для малого виробничого та соціального бізнесу до 16–20%, тоді як середній бізнес буде сплачувати ставку 30%. Проте для цього необхідно буде досконально прорахувати економічний ефект і наслідки для бюджету від подібних реформ.

На думку експертів, обидва варіанти є невдалими. Так, зниження страхових внесків до 30% не вирішить проблеми уходу бізнесу в тінь. А реалізація першого сценарію, що передбачає збереження ставки на рівні 34% для великого бізнесу, лише погіршить справу. Це може призвести до вільної трактовки відрахувань страхових внесків як з боку платників податку, так і з боку податківців. До того ж великий бізнес може зупинитись у рості та збільшенню малих та середніх підприємств, шляхом переводу співробітників у новоутворені «ТОВ».

Зниження страхових внесків у соціальні фонди з 34% до 26% збільшить дефіцит пенсійної системи. А це необхідно певним чином компенсувати. За висновками російських експертів, уникнути підвищення тарифів для ліквідації дефіциту на виплату фіксованого базового розміру страхової частини трудової пенсії могло б збільшення в 2011 році співвідношення працюючих і пенсіонерів з 1,27 до 1,89 (зростання чисельності найманих робітників має становити 22,6 млн. осіб).

Альтернативні джерела компенсації «випадаючих» доходів бюджету ПФУ

Вирішити проблему дефіциту бюджету ПФУ експерти пропонують шляхом закріплення за Пенсійним фондом самостійного джерела доходів, окрім страхового, що не було б пов'язано зі збільшенням фіскального тягаря на фонд оплати праці. Наприклад, збільшення інших видів податків і зборів за рахунок збільшення акцизів (перш за все тютюн і алкоголь) і збільшення ПДВ. Унаслідок відсутності фіскального тягаря на ФОП у роботодавців не виникне мотивації до стримання цього фонду та виводу його до «тіньового» режиму.

Єдиний недолік застосування даного варіанта полягає, швидше, в ідеологічній площині, ніж у соціально-економічній галузі. В цьому випадку відбудеться деяке «розмивання» фундаментальних

принципів обов'язкового соціального страхування як для особливої системи страхування втраченого заробітку. Проте з огляду на значні фінансові проблеми вітчизняної пенсійної системи на таку ідеологічну «чистоту», на даному етапі розвитку, можна не зважати.

По-друге, урядові пропозиції, що реалізуються шляхом проведення параметричних реформ, спрямовані на ліквідацію дефіциту Пенсійного фонду, а не на створення сучасної системи гідного та справедливого пенсійного забезпечення для кожного громадянина.

По-третє, урядом не пропонується жодних підходів у макроекономічному забезпеченні реформи, тоді як необхідно провести:

- глибоке реформування економіки, насамперед, її реструктуризацію з метою відродження, розвитку і поширення реального сектору;

- зміни у пропорціях перерозподілу ВВП, збільшення частки заробітної плати у вартості кінцевого продукту або послуги, до європейського та світового рівня;

- відродження та розширення внутрішнього ринку праці, насамперед, шляхом створення нових робочих місць.

- забезпечення паритетних умов розвитку великого, середнього і малого бізнесу;

- легалізацію тіньового сектору економіки;

- заміну сучасної фіскально-каральної системи оподаткування на фіскально-стимулюючу.

Врешті-решт, у сфері законодавчого забезпечення уряд пропонує та вносить зміни до чинних законів із регулювання параметричних характеристик пенсійного забезпечення, тоді як необхідно врахувати, зокрема, розробки таких програм, як національна програма збільшення кількості робочих місць підприємств усіх форм власності, національна програма збільшення частки заробітної плати у вартості кінцевого продукту, національна програма збільшення тривалості життя в Україні тощо.

Крім того, задля зменшення поточного дефіциту бюджету ПФУ слід здійснити невідкладні заходи з реформування нормативно-правової бази пенсійного страхування, зокрема:

1. Посилити контроль за ефективністю управління коштами загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, скасувавши практику фінансування адміністративних витрат ПФУ з його

власних коштів. Для цього абзац 3 п.1 ст. 73 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» («фінансування адміністративних витрат, пов'язаних із виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду») слід вилучити.

Починаючи з 2012 року, запровадити практику фінансування адміністративних витрат, пов'язаних із виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду, з Державного бюджету України шляхом затвердження бюджету ПФУ не постановою Уряду, а відповідним законом.

2. Скасувати необґрунтовані пільги для осіб, які не є інвалідами, для чого слід скасувати абзац 5 п.1. ст. 4 Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», який передбачає: «Для підприємств всеукраїнських громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50 відсотків загальної чисельності працюючих, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування визначається за ставкою 4 відсотки від об'єкта оподаткування для всіх працівників цих підприємств».

3. З метою позбавлення ПФУ невластивих йому виплат спеціальних пенсій, розробити та забезпечити прийняття Закону України «Про професійні та корпоративні фонди».

Таблиця 2.7.

Можливі заходи щодо балансування бюджету ПФУ

| Заходи | Можлива економія |
|--|--------------------------------|
| Скасування необґрунтованих пільг для осіб, що не є інвалідами | 5,3 млрд. грн. |
| Скасування практики фінансування адміністративних витрат ПФУ з його власних коштів. | 1,9 млрд. грн. |
| Скасування невластивих ПФУ виплат спеціальних пенсій, що здійснюються в порушення законодавства України | 5,2 млрд. грн. |
| Обмеження максимального рівня пенсій обмеження максимальної пенсії десятьма або дванадцятьма мінімальними: | 89,5 та 74,3 млн. грн. на рік; |
| 893 особи, що отримують пенсію за Законом України «Про статус на-родного депутата України» і середній розмір пенсії яких становить 15'443,23 грн.; 103 особи, що отримують пенсію за Законом України «Про Кабінет Міністрів України», і середній розмір пенсії яких становить 10'404,85 грн. | 4,1 та 2,3 млн. грн. на рік. |

| | |
|--|----------------------|
| Скасування практики дострокових пенсій | 817 млн. грн. на рік |
| Звільнення ПФУ від невластивих функцій | 1,8 млрд. грн. |

Основні відмінності соціального страхування, в тому числі обов'язкового пенсійного страхування, від податків та щодо можливості застосування для малого бізнесу лише III рівня пенсійної системи.

Існує пропозиція повного скасування для підприємців – фізичних осіб зобов'язання сплачувати єдиний соціальний внесок, сформована у законопроекті №7364 «Про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (щодо осіб, які обрали спрощену систему оподаткування), який зареєстровано у Верховній Раді України за №7364. У законопроекті передбачено добровільну участь фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Зокрема, пропонується виключити фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, та членів сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності, з числа обов'язкових платників внеску.

З метою заохочення участі підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування законопроектом пропонується у разі добровільної сплати внесків до солідарної системи державного пенсійного страхування зазначеними особами зараховувати стаж їх підприємницької діяльності до страхового стажу для обчислення розміру пенсії за віком, пропорційно до суми здійсненого внеску відносно мінімального розміру страхового внеску. Проте представники малого бізнесу мають такі ж самі пенсійні права, як і інші громадяни, тому участь у розподільчій системі, що ґрунтується на солідарному принципі, є цілком необхідною. Пов'язано це з тим, що будь-який фінансовий тягар, що покладається на громадянина (будь-то податки, або страхові внески), допустимий, якщо мають на меті суспільно значимі цілі, тобто викликаний публічною необхідністю перерозподілу коштів у суспільних інтересах, для виконання зобов'язань перед іншими особами.

Страхові внески на страхову частину трудової пенсії повинні, безумовно, сплачуватись із заробітку в обов'язковому порядку, тому

що існує суспільна необхідність сплачувати пенсії тим, хто вже не може працювати. Держава збирає гроші з працюючих громадян (у тому числі через їх роботодавців) незалежно від їх бажання, щоб забезпечити виплату пенсій непрацездатним.

Обов'язкове пенсійне страхування – вид обов'язкового соціального страхування. Соціальне страхування виникло в ХІХ віці в Німеччині. В сучасний період національні системи соціального страхування створені у всіх без винятку економічно розвинених країнах.

Соціальне страхування – це особлива система захисту працюючих громадян і членів їх сімей, що знаходяться на їх утриманні, від втрати трудового доходу при досягненні непрацездатності внаслідок постаріння, інвалідності, хвороби, безробіття, материнства, смерті годувальника. Кошти системи соціального страхування формуються, як правило, солідарно, за рахунок страхових внесків роботодавців, що утримуються з фонду оплати праці організації та робітників, сплачуваних із заробітної плати.

Страхові внески мають принципову відмінність від податків. Основні відмінності полягають у тому, що:

1. Страховий внесок на обов'язкове пенсійне страхування – частина вартості робочої сили, узагальнена частина необхідного продукту, що відчужується економічно активними працездатними членами суспільства на користь непрацездатних. З певною часткою припущення, можна розглядати страхові внески як відкладену, зарезервовану на випадок непрацездатності, частину заробітної плати робітника.

Податок – це узагальнена частина доданого продукту, що не має відношення до працевитрат.

2. Страховий внесок на обов'язкове пенсійне страхування – платіж, що відшкодовується та передбачає еквівалентність (співставність) сплачених за робітника страхових внесків розміру страхового забезпечення, на яке він придбає право при досягненні страхового випадку. Робітники, що не охоплені соціальним страхуванням, не мають права на страхове забезпечення.

Податки, навпаки, жодним чином не пов'язані з виникненням права на будь-які виплати. В тому випадку, якщо і виплати гарантовані законом, то право на них виникає незалежно від сплати відповідною особою встановлених податків. Тим більше, що розмір

виplat не залежить від суми сплачених громадянином, або за громадянина, податків.

3. Страхове забезпечення, виникнення права на яке зумовлено сплатою страхових внесків, надається не за будь-яких життєвих обставин, що потребують соціальної підтримки або захисту, а тільки при досягненні страхових випадків, що особливим чином оговорені в законодавстві. Страховий внесок і страховий випадок – це взаємопов'язані, неподільні категорії. В системі обов'язкового пенсійного страхування страхуються тільки працюючі громадяни від трьох найбільш поширених випадків втрати заробітку робітником або членом його сім'ї: старість, інвалідність, втрата годувальника.

Податок і соціальні виплати, що здійснюються за рахунок податкових надходжень з державного бюджету, жодним чином не пов'язані з виникненням страхових випадків.

4. Страхові внески і податки мають принципово різні завдання, що безпосередньо впливає на визначання їх величини.

Тариф страхового внеску на обов'язкове пенсійне страхування, включаючи базу оподаткування внесків, повинен бути співставним із розміром пенсій. Пенсія – це компенсація втраченого застрахованою особою заробітку. У зв'язку з цим соціально допустимий рівень пенсійного забезпечення визначається співвідношенням розміру пенсій та величиною заробітної плати («коефіцієнт зміщення»). Тому зміни тарифу страхових внесків і бази для їх справляння повинні бути безпосередньо пов'язані зі змінами рівня заробітної плати в країні.

У випадку з податками такий взаємозв'язок відсутній. Тому ставка податку та база для оподаткування можуть бути змінені у бік як збільшення, так і зменшення, залежно від економічної політики держави.

5. Страховий внесок на загальнообов'язкове пенсійне страхування не може бути диференційовано за величиною страхового тарифу та бази оподаткування по відношенню до застрахованих осіб із різним рівнем доходу або за будь-якою професійною ознакою.

Крім того, ризик втрати заробітку, що, власне, страхується в системі соціального страхування, не може бути різним (меншим або більшим) для різних частин заробітної плати. Тобто ступінь цього ризику не залежить від величини заробітної плати, що отримується. Навпаки, при встановленні податків поширена прак-

тика диференціації податкових ставок, введення прогресивних або регресивних шкал визначення бази, що оподатковується, а також встановлення податкових пільг для окремих категорій платників податків. У податковій системі це може мати місце тому, що не впливає на об'єм прав, які надаються громадянам.

З огляду на існуючі принципові відмінності страхових внесків від податків підприємницькому середовищу не є правильним отожднювати страхові внески з податками, розглядаючи їх як єдиний «податковий тягар». Страхові внески на обов'язкове соціальне страхування – це пенсійні права їх робітників, що мають вигляд у грошовій формі. Проте в цю обов'язкову схему входить передбачене III рівнем пенсійного забезпечення особисте накопичення, здійснюване на добровільній основі. ■

Розділ III

САМОРЕГУЛЮВАННЯ І ПЕРЕДАЧА ПІДПРИЄМНИЦЬКИМ ОБ'ЄДНАННЯМ НИЗКИ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ

*Володимир ДУБРОВСЬКИЙ,
CASE Україна*

- види саморегуляції
- коли саморегуляція працює
- принципи успішної саморегуляції
- коли саморегуляція доречна з точки зору суспільства
- висновки для малого бізнесу в Україні

Низка проблем, відомих як «провали ринку», потребує певного стороннього втручання у роботу вільного ринку, в тому числі у вигляді регуляцій. Така регуляція істотно збільшує витрати на ведення бізнесу. При цьому вартість дотримання регуляції складається з:

- вартості власне виконання вимоги (наприклад, виготовлення продукції відповідно до вимог безпеки), яка зумовлена технічними факторами і не залежить від способу регуляції; та
- вартості адміністрування – витрат на проходження процедур і перевірок.

У 2008 році в Україні, за оцінкою МФК, тільки останні становили 8,2 млрд. гривень, або 0,86% ВВП. До них треба додати вартість утримання відповідних державних структур коштом платників податків. Отже, загальна ціна адміністрування регуляцій наближається до 1% ВВП країни.

Широкі та узагальнюючі міжнародні порівняння провести важко, оскільки у загальновідомому рейтингу Doing Business порівнюються вартість і складність отримання дозволів тільки на одному прикладі (будівництво), причому окремо враховуються прямі матеріальні витрати і час очікування, але не враховуються час і витрати праці на підготовку документів, спілкування з державними органами тощо, а також неофіційні платежі, що становлять чималу частку витрат в Україні. До того ж, вартість часу в різних країнах порівняти доволі складно, особливо якщо йдеться про час очікування. Водночас методика, за якою проводилася наведена вище оцінка в Україні (так звана Standard Cost Model¹), МФК розробила і рекомендувала для використання, але на сьогоднішній день не застосовувала для міжнародних порівнянь.

Окремі уряди розвинених країн (що можуть собі дозволити доволі коштовні дослідження та дійсно опікуються покращенням ділового клімату) повідомляють розрізнені дані про свої країни. Так, в Австрії 2006 року адміністрування регуляцій та інформаційна звітність коштували бізнесу 4,3 мільярди євро, що становило 1,6% ВВП²; а в Данії, за останніми даними, розрахована за методикою SCM вартість адміністрування регуляцій сягнула 23,336 мільярди крон на рік³ – 0,7% ВВП.

1 http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/content/brg_bibliography_toolsimproveexistingreg_scm

2 http://www.verwaltungskostensenken.at/english/lessadministrativeb_95/baselinemeasurement/_start.htm

3 <http://www.amvab.dk/sw197.asp>

Отже, за всієї умовності співставлення цих цифр (наприклад, австрійські дані враховують також вартість звітності), можна стверджувати, що українські показники не є захмарними за європейськими мірками. Але треба зважити, що країни ЄС у багато разів заможніші за Україну, отже можуть собі дозволити більш коштовні регуляції. При цьому, експерти усього світу сходяться на тому, що економіка ЄС втрачає конкурентоспроможність передусім через зарегульованість і надмірний адміністративно-податковий тиск на бізнес. Відповідно, в самому ЄС такі показники вважають неприйнятними і наполегливо працюють над скороченням витрат. Та ж Данія, наприклад, з 2001 року скоротила свій показник на 25% в абсолютних цифрах. Такий же прогрес в Україні міг би заощадити для суспільства ресурси, співставні, скажімо, з державними витратами на науку.

Чи можна істотно скоротити ці непродуктивні витрати? Треба зважити, що на сьогодні в Україні регуляторну функцію здійснює майже виключно держава. З огляду на дуже низьку порівняно з країнами ЄС спроможність нашої держави – на рівні країн «третього світу»⁴, держава мала б відігравати скромнішу роль. Але традиційно (з часів СРСР) її роль є надмірною і наразі набагато перевищує її спроможність. Це відбувається тому, що державні органи та окремі службовці мають сильні стимули до розширення регульовальних повноважень, збільшення дискреції, підвищення вимог і загальної обтяжливості регуляцій та ускладнення процедур.

В усьому світі бюрократія має тенденцію до розширення своїх повноважень шляхом доведення нібито необхідності у розширенні регуляцій заради закріплення за собою робочих місць і доходів. В Україні, з огляду на високу корумпованість дозвільних і контрольних органів, йдеться навіть не про зарплати чиновників, а про багатократно сильніші інтереси. До того ж, цей тиск недостатньо врівноважений протидією підприємців через слабку організованість останніх, а також зацікавленість зрощених із владою бізнес-структур і тих, що успішно пристосувалися, у збереженні обмежень на доступ до ринків, адже такі обмеження підтримують їхню ринкову владу. Тому розвиток недержавних схем регулювання, з можливою передачею їм низки державних функцій, є перспективним стратегічним напрямом покращення ділового середовища. Це навряд чи істотно

⁴ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

зменшить вартість дотримання регуляцій, але може суттєво знизити адміністративні витрати самих підприємців та заощадити на утриманні відповідних державних структур.

Головною перевагою саморегуляції є менша обтяжливість: адже можна очікувати, що у більшості випадків підприємці не будуть самі собі встановлювати зайві вимоги та штучні ускладнення для дотримання регуляцій. Крім того, контроль з боку колег по бізнесу може бути більш дієвим, особливо зважаючи на притаманні Україні традиційну ворожість до держави та кругову поруку в обходженні встановлених нею обмежень. Фахівці галузі краще за державних службовців знають, на що саме дивитися; можна також очікувати на їхню меншу корумпованість і кращу підзвітність.

Втім, саморегулювання має обмежену сферу застосування та несе певні ризики. Головною проблемою саморегуляції (в чистому вигляді, без поєднання з державним примусом) є обмежена відповідальність порушників. Оскільки монополієне право на застосування сили і примусу належить державі, санкції саморегульованих організацій зводяться до штрафу (який, втім, теж стягується через суд), виключення з організації та/або завдання шкоди репутації фірми-порушника. Останнє може бути дієвим здебільшого на тих ринках, де споживачі встановлюють довготермінові стосунки з продавцями або зберігають вірність брендам. Тому саморегульованим організаціям зазвичай не передають державні функції контролю та ліцензування щодо діяльності, яка створює значні та безпосередні ризики для життя і здоров'я людей.

Основним ризиком саморегуляції, особливо в умовах України, є небезпека перетворення саморегульованих організацій на галузеві картелі або встановлення ними (за участю держави) монополії у страхуванні цивільної відповідальності перед споживачами та третіми особами у відповідних секторах. Неприпустимим є передача державних повноважень псевдосаморегульованим організаціям державною владою «зверху», як це було у випадку сумнозвісної Тендерної палати.

Отже, як державне регулювання, так і саморегуляція мають свої недоліки та переваги, тому оптимальним є збалансований змішаний підхід, з урахуванням специфіки країни. Вдається, що наразі в Україні цей баланс надмірно зміщений у бік державного адміністрування, яке за обсягами набагато перевищує здатність

держави до його ефективного здійснення. Домінуюче державне регулювання витісняє саморегулювання, або зменшує «платоспроможний попит» на нього. Водночас, не можна допустити зловживання саморегулювними організаціями для монополізації ринків та встановлення політичного контролю над бізнесом. Окрім безпосередньої шкоди, це дискредитуватиме саму ідею саморегуляції.

Види саморегуляції

До певної міри умовно, всі заходи із саморегуляції можна поділити на такі види:

1. Стандартизація. Стандарти значно спрощують виробничу кооперацію, спрощують або взагалі уможлиблюють розподіл праці між фірмами, і у багатьох випадках допомагають залучити клієнтів за рахунок спрощення та пришвидшення процедури покупки і можливого оскарження. Це часто розглядається багатьма клієнтами як додаткова зручність – як, наприклад, уніфікація процедур надання послуг у громадському харчуванні. Такі стандарти можуть бути неформальними (підприємства переймають найкращі практики одне в одного або наслідують лідерів галузі) або формалізованими (розробленими певною фірмою чи консорціумом, як, наприклад, у телекомунікаційній галузі чи ІТ). При цьому стандарти часто відіграють фактично роль сертифікатів безпеки чи навіть якості.

2. Сертифікація, акредитація та ліцензування. Наявність сертифікату якості чи/та безпеки навіть там, де це не вимагається законодавчо, допомагає просувати товар за рахунок зменшення інформаційної асиметрії між виробником (продавцем) та споживачами. Тому багато виробників ідуть на добровільну сертифікацію своїх товарів, попри відчутну вартість таких послуг. Подібну функцію в деяких випадках відіграє членство у професійних асоціаціях (наприклад, колегіях адвокатів чи асоціаціях незалежних бухгалтерів і аудиторів), які висувають кваліфікаційні вимоги до членів, та беруть на себе певну частку відповідальності за якість їхньої роботи. У США така недержавна асоціація навіть приймає іспити у медичного персоналу, на основі яких уряд видає ліцензії на медичну практику – діяльність, що несе в собі істотні ризики для життя та здоров'я споживачів.

3. Кодекси поведінки. Добровільно беручи на себе певні зобов'язання морального характеру, представники бізнесу

підвищують довіру споживачів, покращують свій імідж в очах потенційних інвесторів, особливо дрібних, посилюють свої політичні позиції, а також у деяких випадках прямо знижують витрати – як, наприклад, підписуючи «кодекси добросовісності» при державних закупівлях.

4. Вирішення конфліктів. Певна група фірм може домовитися про утворення механізмів для вирішення можливих конфліктів між її членами або зі споживачами на добровільних засадах. Такі механізми дозволяють у багатьох випадках розібратися швидше, дешевше та більш фахово порівняно зі зверненням до звичайного суду. З огляду на неефективність і корумпованість судової системи, високу вартість і довгі терміни очікування, такий механізм мав би попит і в Україні. У разі відмови від добровільного виконання рішення, саморегулівна організація може надавати підтримку постраждалій стороні у провадженні через звичайний господарський суд, рішення якого є більш обтяжливими.

Всі ці види об'єднує добровільність, яка, у свою чергу, є наслідком економічної доцільності – індивідуальної (як у випадку сертифікації якості) чи групової. Тому вартість дотримання регуляцій покривається вигодами, і не повинна розглядатися як збільшення навантаження на бізнес.

Окремим випадком є саморегуляція з передачею державних функцій як заміник або доповнення до обов'язкової державної регуляції. Оскільки бізнес вдається до неї примусово, цілком можливо, що вартість для нього перевищуватиме вигоди. Але у цьому випадку треба порівнювати таку вартість із вартістю суто державного адміністрування. Якщо вона зрештою виявляється меншою, то є сенс застосовувати гібридну схему. Втім, при цьому треба зважати, що можливе формування картельних структур під виглядом саморегулівних організацій є також економічно доцільним для підприємців та юридичних осіб, що вже працюють на певному ринку, тому вони ймовірно готові піти на це добровільно. Водночас, для суспільства в цілому такі структури є шкідливими.

Коли саморегуляція працює?

Як і будь-який метод, саморегуляція має певні обмеження. Вона може бути чи не бути відносно більш ефективним і при цьому суспільно прийнятним вирішенням проблеми залежно від:

- природи проблеми (виду «провалу ринку», на компенсацію якого спрямовано регуляцію);
- характеристик галузі чи місцевої бізнес-спільноти (концентрації, однорідності тощо);
- соціального капіталу (здатності підприємств і підприємців до колективних дій);
- дієвості та вартості державної регуляції, або потенційної суспільної вартості відсутності регуляції взагалі – як альтернатив саморегуляції.

Всі випадки «провалів ринку» можна у світлі проблеми можливості запровадження саморегулювання поділити на дві категорії.

До першої належить захист третіх осіб від можливих сторонніх ефектів підприємницької діяльності. Наприклад, це стосується збереження довкілля, безпеки сторонніх осіб (скажімо, пожежа може перекинутися на сусідні будівлі), а також безпеки споживачів до тієї міри, до якої вони самі ставляться до неї безвідповідально, за звичкою покладаючись на державний контроль. У таких випадках самі підприємці та фірми не мають внутрішніх стимулів дотримуватися регуляцій ані індивідуально, ані колективно. Піклування про імідж свого бізнесу в очах інвесторів та споживачів іноді спонукає підприємців та фірми брати на себе додаткові зобов'язання морального характеру у вигляді кодексів поведінки або заяв про наміри на кшталт Глобального Договору ООН. Але оскільки відповідні стимули є слабкими, а контроль за дотриманням добрих намірів взагалі неможливий, у подібних випадках саморегуляція може бути корисним додатком до державної регуляції, але не замінити її. Це особливо стосується України, оскільки споживачі переважно залишаються бідними, отже не можуть собі дозволити вибирати товари та послуги за іншими критеріями, ніж співвідношення якості та ціни; а залучення сторонніх інвесторів є пріоритетом тільки для незначної кількості компаній.

До другої категорії належать ситуації, коли щось – здебільшого завищені транзакційні видатки, наприклад, сумнів у якості чи безпечності товару або послуг – перешкоджає взаємовигідним ринковим угодам. У такому випадку підприємці колективно зацікавлені у встановленні та дотриманні певних правил, отже саморегуляція може бути ефективною. Наприклад, споживачі з більшою

упевненістю скористаються послугами ліцензованого туроператора, оскільки в разі виникнення істотних проблем з його вини, компанія ризикує не просто втратити певну кількість клієнтів, а й взагалі позбутися ліцензії на свій бізнес. Але при цьому таку ліцензію цілком може видавати і галузева асоціація, що уособлює колективний інтерес всіх учасників ринку в довірі споживачів. Так само, локальне об'єднання власників МАФів, що належать до різних галузей, але працюють, скажімо, біля станції метро, може домовитися про дотримання чистоти і створення зручностей для покупців у загальних інтересах.

Як проміжний варіант, з метою зменшення витрат на адміністрування, частину регуляторних функцій (розробку регуляцій та поточний контроль) першої із означених категорій можна перекласти на добровільні об'єднання, залишивши за державними органами обов'язок контролю за дотриманням вимог законодавства та право покарання винних у порушеннях (це так звана «ко-регуляція»). У такому випадку в разі виявлення порушень відповідальність має нести не тільки безпосередньо сам порушник, а й саморегулювальна організація, яка взяла на себе відповідальність за дотримання регуляції. Подібна схема працюватиме добре тоді, коли абсолютна більшість підприємств дотримуються правил (наприклад, протипожежної безпеки або безпеки праці), отже зацікавлені в тому, аби їхні конкуренти не могли заощадити за рахунок їх порушення. Треба зазначити, що в Україні ця умова дуже часто не виконується.

Також важливо, аби саморегуляція охоплювала більшість підприємств відповідної галузі або місцевості. Тоді спрацює «кумулятивний ефект» і інші прагнуть долучитися до цієї більшості, роблячи тим самим саморегуляцію важливим фактором. При цьому і сам механізм саморегуляції стає ефективнішим за рахунок більшої привабливості для фірм і підприємців. Чималу роль відіграє авторитетність і досвід самої саморегулювальної організації. Водночас, за деякими винятками, не треба очікувати від професійної або бізнес-асоціації, як такої, належної відповідальності при адмініструванні саморегуляції. Адже її головне завдання – це представляти інтереси її членів. Отже, в кращому випадку такі організації мають вплив на своїх членів, але їхня спроможність домагатися виконання правил не є достатньо переконливою, оскільки вони не зацікавлені у

зменшенні членства за рахунок виключення порушників. З іншого боку, громадськість (зокрема, споживачі), знаючи про такий конфлікт інтересів, мають підстави не довіряти деклараціям про те, що в разі конфлікту асоціація стоятиме на їхньому боці. Тому саморегуляція працює ефективніше, коли вона здійснюється через незалежний (відокремлений) орган та/або під контролем держави.

З досвіду інших країн⁵, саморегуляція добре працює, коли:

- існує галузева асоціація (або декілька), що охоплюють абсолютну більшість підприємств;
- існує спільний інтерес до дотримання певних норм в інтересах усіх;
- підприємства є більш-менш однорідними, отже мають схожі інтереси та можливості;
- конкуренція є достатньо жорсткою, аби надати фірмам, що погодилися на саморегуляцію (наприклад, сертифікацію якості), відчутні конкурентні переваги. З іншого боку, що більша кількість фірм бере участь у схемі саморегуляції, то важче їм домовитися, то менш ефективною може бути така схема.

Основні принципи успішної саморегуляції можуть бути зведені до таких⁶:

1. Саморегуляція повинна мати чітку ціль;
2. Саморегуляція повинна якнайменше обмежувати конкуренцію;
3. У схемі саморегуляції має бути сильний незалежний елемент, відокремлена від існуючих бізнес-асоціацій чи професійних організацій структура, яка би контролювала її роботу;
4. Підхід має бути прагматичним;
5. Треба скептично підходити до саморегуляції, організованої виключно на базі колективних дій. Ефективна саморегуляція зазвичай стимулюється переконливою загрозою державного втручання, та працює краще у поєднанні з певною правовою підтримкою.

Коли саморегуляція доречна з точки зору суспільства?

З огляду на відносно м'які засоби покарання, доступні для саморегуляції, її застосування зазвичай вважається суспільно

⁵ Напр. див. Taskforce on industry self-regulation. the report. the Australian government, the treasury, 1999. <http://www.treasury.gov.au/documents/1123/html/docshell.asp?url=3exec.asp>

⁶ Models of Self-Regulation: an Overview of Models in Business and the Professions. The National Consumer Council's discussion paper. London, November 2000. http://www.talkingcure.co.uk/articles/ncc_models_self_regulation.pdf

прийнятним тільки у ситуаціях, які не створюють істотних загроз для життя та здоров'я людей. Звичайно, коли ризик вже матеріалізувався, порушники відповідатимуть за законом. Але якщо сталося непоправне, то це не компенсує шкоди постраждалим. Тому, за нечисленими винятками, регуляція таких сфер здійснюється безпосередньо державою, а у решті випадків держава бере на себе покарання порушників. Наприклад, попри те, що у США ліцензування медичної практики здійснюється на основі іспитів, прийнятих недержавною професійною асоціацією, провадження такої практики без державної ліцензії є незаконним і суворо карається.

Саморегуляція завжди несе в собі ризик обмеження конкуренції або навіть монополізації чи картелізації ринку (галузі). Адже підприємства, що вже представлені на ринку, колективно зацікавлені в обмеженні доступу новачків, а саморегуляція дає їм для цього всі важелі. Наприклад, згадану вище систему ліцензування лікарської практики у США, що містить істотний елемент саморегуляції, звинувачують в ускладненні доступу та, відповідно, завищенні цін на медичні послуги.

В Україні проблема монополізації та обмеження доступу до ринків є однією з найгостріших⁷. Тому діяльність саморегулювальних організацій має бути підконтрольною Антимонопольному комітету, а у законодавстві мають бути встановлені надійні запобіжники зловживанням, такі як:

- забезпечення можливості одночасного функціонування декількох саморегулювальних організацій на одному ринку (в одній галузі);
- заборона на вимоги обов'язкового членства у саморегулювальній організації. Якщо держава передає частину своїх функцій з регулювання певної діяльності такій організації (організаціям), то в учасників ринку обов'язково має залишатися альтернатива – у вигляді створення нової саморегулювальної організації з тими ж правами (це передбачає відчутну відповідальність такої організації за порушення, скоєні її членами), або у вигляді безпосереднього державного контролю (який, у такому випадку, має залишатися як альтернатива);
- забезпеченням можливості альтернативного страхування відповідальності. Певні види діяльності можуть потребувати обов'язкового страхування цивільної відповідальності за шкоду,

⁷ Див. напр. Gianella, C. and W. Tompson (2007), "Too little Destruction too little Creation: A Schumpeterian Diagnosis of Barriers to Sustained Growth in Ukraine", OECD Economics Department Working Papers, No. 574, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/111542115845>

завдану споживачам чи третім особам. Одним із найзручніших способів її забезпечення може бути компенсаційний фонд, створений саморегулювальною організацією. Але це вимагає обов'язкового членства, що суперечить наведеним вище базовим принципам саморегулювання в частині (не)обмеження конкуренції, та веде до зловживань. Тому законодавство може вимагати тільки страхування як такого, залишаючи суб'єктам господарювання вибір між участю у саморегулювальній організації та послугами страхових компаній;

– заборона на утворення саморегулювальних організацій за рішеннями органів влади, а також будь-якої участі держави у таких організаціях.

Інший подібний до цього ризик – придушення інновацій, як це було свого часу з гільдіями ремісників, теж заснованими на саморегуляції. Внаслідок цього є ризик, що замість встановлення загальнообов'язкових високих стандартів, саморегуляція може де-факто захищати загальнопоширені у галузі низькі стандарти та неефективність від конкуренції – так, як це намагаються робити деякі галузеві асоціації в Україні.

Небезпека негативних наслідків саморегуляції підсилюється, коли:

– галузь є високо концентрованою. Для дрібного бізнесу така ситуація можлива здебільшого в межах невеликих населених пунктів.

– галузь перебуває на етапі занепаду. Це є доволі поширеним випадком, зокрема, коли дрібний бізнес витісняється більшим за масштабами та заснованим на нових технологіях.

– предметом є норми, порушення яких може спричинити до тяжких наслідків. Оскільки при саморегуляції санкції до порушників слабкіші, то в таких випадках покладатися на неї взагалі не варто.

Висновки для малого бізнесу в Україні

Малий бізнес (МБ) з точки зору саморегуляції має такі особливості:

1. Відносно вища вартість дотримання регуляцій. Оскільки масштаб бізнесу менший, а значна частина вартості дотримання регуляцій належить до фіксованих витрат, малий бізнес більш чутливий до цієї вартості і стає неконкурентоспроможним у випадку обтяжливих регуляцій.

2. Вартість адміністрування для органу контролю чи самоконтролю МБ зазвичай відносно вища, оскільки об'єктів регулювання багато, і вони можуть бути сильно розпорошені.

3. Відносно більша складність утворення саморегулювальних організацій з причин, зазначених у п.2, що надалі підсилюються недостатнім рівнем усвідомлення спільних інтересів представниками МБ.

4. Велика кількість суб'єктів, що робить саморегуляцію мало-ефективною та ускладнює контроль за діяльністю саморегулювальних організацій з боку їхніх членів.

Отже, треба вітати утворення саморегулювальних організацій, коли воно відбувається на суто добровільних засадах, не несе в собі ознак картелізації та обмеження доступу до ринків. У малому бізнесі це ймовірно або у досить невеликих галузях (наприклад, надання фінансових консультацій), або на локальному рівні.

Щодо передачі будь-яких державних функцій, то це варто робити у разі позитивної відповіді на такі запитання:

– Чи конче необхідна відповідна регуляція взагалі? Чи не можна її просто скасувати (як, наприклад, обов'язкову сертифікацію якості)?

– Чи є достатня впевненість, що можливе послаблення контролю цієї регуляції не призведе до непоправних наслідків для життя і здоров'я людей?

– Чи у відповідній галузі/місцевості існує хоча б єдине авторитетне, з довгою історією та репутацією, об'єднання бізнесу, до якого входить переважна більшість фірм і підприємців, і на основі якого може утворитися саморегулювальна організація? Чи є в неї достатньо ресурсів, аби забезпечити належний контроль за дотриманням регуляції (в іншому разі, ідея саморегуляції буде скомпрометована)?

– Чи є (або може бути утворений) незалежний, відокремлений від цього об'єднання орган, що опікуватиметься наглядом за виконанням регуляцій та, особливо, компенсаціями споживачам?

– Чи достатній рівень конкуренції у відповідній галузі/місцевості?

– Чи не знаходиться галузь на стадії занепаду?

– Чи є більшість суб'єктів ринку достатньо однорідними?

– Чи виконує наразі цю регуляцію переважна більшість фірм та підприємців відповідної галузі/місцевості? Чи погоджується ця

більшість з цілями саморегуляції та конкретними методами (положеннями кодексів, організацією, тощо)?

– Чи стане саморегуляція більш ефективною, ніж існуюче державне регулювання з точки зору вигод/витрат?

– Чи викличе вона достатню довіру громадськості, та повагу учасників ринку?

– Чи проведено належні консультації з усіма зацікавленими особами або їхніми представниками? Вони мають бути широко представленими у наглядових органах саморегуляції.

– Чи є можливість на належному рівні моніторити дотримання правил учасниками?

– Чи можуть бути застосовані чітко прописані, суттєві та адекватні санкції проти порушників?

У разі позитивних відповідей треба також обов'язково закласти у схему саморегуляції механізми громадського контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього), такі як: індикатори успішності, щорічні звіти, та обов'язковий незалежний моніторинг. Робота саморегулювальної організації має бути максимально прозорою з інформуванням усіх зацікавлених сторін. Сама схема має періодично переглядатися, аби не відставати від розвитку ситуації.

При цьому треба також розробити і законодавчо закріпити механізми відповідальності саморегулювальних організацій, яким делегуються відповідні функції в разі неналежного контролю за їх виконанням, а також врахувати законодавчі запобіжники для монополізації, як зазначено у попередньому пункті.■

**Співставлення державного регулювання
з саморегулюванням (за НСС з певними модифікаціями
відповідно до умов України)**

| | сильні сторони | слабкі сторони |
|---------------------------|---|--|
| державне ре- гулювання | (a) Законодавчо встановлені правила спираються на легітимність демократичного процесу (якщо він мав місце). | (a) Прийняття та коригування законодавства забирає час і зусилля державного апарату і може не встигати за потребами. |
| | (b) Вони підкріплені державним примусом і відносяться рівним чином до усіх, принаймні, теоретично. | (b) Законодавство встановлює обмеження, а не надає позитивні стимули. |
| | | (c) Виписане у загальних термінах, законодавство надає непотрібну та небезпечну дискрецію виконавцям, особливо контролюючим органам. Але детальні регуляції можуть бути неефективними (не охоплювати всі необхідні випадки), або недостатньо гнучкими. |
| | (d) Вони можуть включати будьякі необхідні елементи, аби тільки їх можливо було перевірити на практиці. | (d) Абсолютна більшість порушень не потребує застосування кримінальної відповідальності, тому можливості державного примусу є надмірними. |
| | (e) Вони є переконливими, принаймні тією мірою, якою сама спроможність держави викликає довіру. | (e) Законодавство виходить з принципу презумпції невинності – факт порушення має доводити держава. |
| | | (f) Особливо в умовах України, існує висока ймовірність вибіркового застосування законодавства з метою створення привілеїв (отже монополії) для бізнесів, наближених до влади чи контролюючих органів. Це також утворює стимул до надмірного ускладнення та обтяження регуляцій. |
| | (h) Деякі нові способи ведення бізнесу, приміром, електронна комерція, не піддаються законодавчому регулюванню. | |

| | | |
|-----------------|---|--|
| саморегулювання | (a) Саморегулювання в деяких випадках може бути гнучким та ефективним (як з точки зору витрат, так і з точки зору контролю) способом вирішення проблем. | а) Саморегуляція, якщо вона цілком добровільна, охоплює тільки тих, хто добровільно погодився брати участь у ній. Всі решта лишаються поза контролем. Якщо їх достатньо багато, то це може створювати проблему . |
| | (b) Воно здатне не тільки забороняти, а й сприяти вигідній для всіх стандартизації продукції, а також встановленню та поширенню зростаючих стандартів якості. | (b) Елементи державного примусу (як-от обов'язкове членство), натомість, створюють сильну загрозу антиконкурентної поведінки, що призводить до картелізації. До того ж, формально саморегуляція не підпадає під дію антимонопольного законодавства, отже відповідні правила та дії не можуть бути оскаржені в АМКУ чи в суді. |
| | (c) Учасники ринку краще за законодавців знають особливості та нюанси, отже можуть краще виписати і контролювати відповідні правила. | (f) Санкції проти порушників обмежені, оскільки виключення порушників суперечить інклюзивності та підриває представницьку функцію асоціацій, накладання штрафу часто доводиться впроваджувати через суд, а більш суворі санкції взагалі недоступні саморегулювальним організаціям. |
| | (d) Саморегуляція може працювати швидше за державну регуляцію. | (g) Споживачі можуть ставитися з недовірою до саморегуляції, оскільки вважають, що колеги по бізнесу скоріше захищать порушників. Це має під собою реальне підґрунтя з огляду на конфлікт інтересів, який мають бізнес-асоціації по відношенню до саморегулювання. Особливо в Україні є глибока (хоча значною мірою безпідставна) традиція покладатися на державу як захисника інтересів «простої людини» і при цьому не довіряти бізнесові. |

| | | |
|--|--|--|
| | (e) Її легше пристосувати до ситуацій, що вимагають суб'єктивної оцінки, зокрема у складних випадках. | |
| | (g) Вона може покласти на підприємця або фірму відповідальність за доведення своєї невинності у порушенні. | |
| | (h) Компенсація споживачеві може бути виплачена скоріше із меншими витратами, ніж за звичайного цивільного позову. | |
| | (i) Кошти, необхідні для контролю за дотриманням регуляцій, витрачаються безпосередньо спільнотою, що регулюється, отже в цій частині знімаються проблеми, пов'язані з перерозподілом через бюджет (збирання податків, адміністрування бюджетних коштів тощо). | |

Розділ IV

МАЛИЙ БІЗНЕС і ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ

*Дмитро ЛЯПІН,
Інститут власності і свободи*

- міжнародний досвід побудови держзакупівель
- державні закупівлі в Росії
- державні закупівлі в Україні
- державні закупівлі та малий бізнес

Увага до системи державних закупівель пояснюється тим, що в ній обертаються значні кошти державного бюджету, ефективного витрачання яких вимагає суспільство. За даними порталу «Державні закупівлі України», 2010 року під сферу тендерів підпало близько 42% коштів державного бюджету України¹, тож проблеми, що виникають у сфері державних закупівель, позначаються на багатьох сферах економіки. Державні закупівлі є одним із інструментів державної політики впливу на макроекономічні показники країни та забезпечення національної безпеки. Основні проблеми у сфері тендерів стосуються передусім правової та інституційної бази системи державних закупівель². У державному секторі оптимізація закупівель є найважливішим важелем для підвищення ефективності. У більшості країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД) витрати на придбання товарів і послуг у рамках процедур державних закупівель становлять третину всіх державних витрат, тобто від 5 до 8% ВВП³. За таких значних обсягів оптимізація закупівель може істотно скоротити витрати бюджету і вивільнити ресурси для досягнення інших пріоритетних цілей.

Складність і багатогимірність регулювання системи державних закупівель також визначається природою правових стосунків у цій сфері, що належить до поля комерційного права.

Основні принципи, на яких базується сучасна система державних закупівель:

- принцип справедливості, тобто забезпечення рівних умов для всіх учасників у конкурентній боротьбі за державні замовлення;
- принцип прозорості й боротьби з корупцією при здійсненні державних закупівель;
- принцип економії та ефективності, тобто забезпечення закупівель товарів, робіт і послуг найвищої якості за найнижчими цінами та з мінімальними витратами на проведення державних закупівель.

Нааявність державного ресурсу, який має бути ефективно використаний на засадах конкурентності, ефективності, недискримінації та

¹ Система добросовісних державних закупівель в Україні. Місія (не)можлива?! – <http://newcitizen.org.ua/>

² Ігор Бураковський Державні закупівлі: оптимальні системи її вдосконалення – http://www.ier.com.ua/files/publications/Experts_comments/2007/exp_burakovsky_30082007_ukr.pdf

³ Николас Райнеке, Крістіан Хастед Оптимізація закупок в государственном секторе / Вестник McKinsey. Номер 23 (2011) – [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.mckinsey.com/russianquarterly/articles/issue23/10_0211.aspx

прозорості, визначає можливість його використання як інструменту в політиці сприяння розвитку малого підприємництва.

Міжнародний досвід побудови системи держзакупівель

Існує декілька документів, які є нормативно-правовою базою для здійснення державних закупівель у різних країнах. Розглядаючи їх, можна виявити особливості законодавства у сфері держзакупівель у цих державах.

Типовий закон ЮНСИТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг». Документом, який акумулював увесь міжнародний досвід і практичні напрацювання в області як державних, так і громадських закупівель в умовах ринкової економіки, є Типовий закон ЮНСИТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг», прийнятий 1994 року на 27-ій сесії Комісії ООН з прав міжнародної торгівлі. Цей закон був розроблений Організацією Об'єднаних Націй як модельний з побудови сучасної ефективної ринкової моделі розміщення державного замовлення і призначався насамперед для країн Східної Європи з перехідним типом економіки, а також для держав, що розвиваються. У 2011 році ООН затвердила нову редакцію Типового Закону про публічні закупівлі, який замінив собою текст 1994 року. У 2004 році Комісія погодилася з тим, що Типовий закон 1994 року може бути з користю оновлений для обліку нових видів практики, особливо тих із них, які зумовлені використанням електронних повідомлень при публічних закупівлях, і досвіду, накопиченого при використанні цього Типового закону як основи реформування законодавства. Проте принципи і основні процедури, закріплені в тексті 1994 року, які є основою його успіху, залишилися незмінними.

Основними цілями Типового закону ЮНСИТРАЛ є максимальний розвиток конкуренції, забезпечення справедливого відношення до постачальників і підвищення рівня відкритості і об'єктивності при проведенні держзакупівель. Закон рекомендується застосовувати в усіх випадках проведення державних закупівель, за винятком закупівель, пов'язаних із забезпеченням національної оборони і безпеки.

До базових положень цього документа належать:

1. У частині відкритості та прозорості – ведення звітності про проведення закупівель у письмовій формі (звітність повинна відображати всі істотні заходи, що приймаються державними за-

мовниками при проведенні конкурсів і інших способів закупівель), а також публічне повідомлення як про намір державних замовників укласти державні контракти, так і про підписання цих контрактів.

2. У частині кваліфікації – чітка регламентація можливих вимог до кваліфікації постачальників, порядок і процедури вивчення кваліфікації, а також порядок проведення попереднього кваліфікаційного відбору.

3. У частині процедур – відкритий конкурс як основний спосіб закупівель; окрім відкритого конкурсу передбачається закритий конкурс, запит котирувань і закупівля в єдиного учасника для простої продукції; двохетапні конкурси, конкурентні переговори, запит пропозицій для закупівлі складної продукції та консультаційних послуг.

4. Процедура відкритого конкурсу передбачає: публікацію сповіщення; направлення потенційним постачальникам умов конкурсу (конкурсна документація); підготовку конкурсних заявок, в тому числі зміни і роз'яснення; подання конкурсних заявок; публічну процедуру розкриття конкурсних заявок; оцінку заявок; акцепт заявок і набуття договором про постачання чинності. Закон ЮНСИТРАЛ також описує процедури інших способів закупівель, детально визначення дано процедурам закупівель послуг (двохетапні конкурси, запит пропозицій та конкурентні переговори).

5. У частині дозволу розбіжностей сторін законом передбачено право постачальника(підрядника) на оскарження розміщення державного замовлення в організації, що закуповує, а також в адміністративному або судовому порядку.

Прямого згадування про мале підприємництво текст ЮНСИТРАЛ не містить, хоча й не заперечує проти залучення місцевих суб'єктів малого підприємництва до участі у процедурах державних закупівель.

Угода по урядових закупівлях СОТ. Другим за значимістю міжнародним документом є багатостороння Угода по урядових закупівлях (Agreement on Government Procurement), прийнята за результатами Уругвайського раунду багатосторонніх торгових переговорів 1994 року. Ця угода є одним з елементів Генеральної угоди по торгівлі і тарифах (ГАТТ). Підписання Угоди по урядових закупівлях не є обов'язковою умовою для вступу країни до СОТ, але в останнє десятиліття з'явилася стійка тенденція: провідні

країни – учасниці СОТ (США, країни Євросоюзу, Канада, Ізраїль, Японія, Швейцарія) вважають підписання цього документа в ході двосторонніх переговорів з країнами-претендентами неодмінною умовою. Проте до травня 2008 року тільки 42-і з 154 країн – учасниць СОТ підписали Угоду по урядових закупівлях (14 окремих держав, а також ЄС від імені своїх 27 членів). Охоплений взаємними зобов'язаннями про недискримінацію ринок державних закупівель країн Угоди сягнув 2008 року 1,6 трильйона доларів, що становить 2,5% світового ВВП. Але доступ до нього відкритий лише членам «клубу». Україна взяла на себе зобов'язання розпочати переговори щодо підписання цієї угоди СОТ через рік після ратифікації договору про вступ до СОТ.

Угода СОТ про державні закупівлі наголосила, що «з метою реалізації положень цієї Угоди, Сторони зобов'язані належним чином, із застосуванням норм цієї Статті, брати до уваги розвиток, фінансові та торговельні потреби країн, що розвиваються, зокрема менш розвинених країн, у їхніх потребах щодо: (b) підтримки створення й розвитку вітчизняних галузей промисловості, включаючи розвиток малого підприємництва...; а також економічного розвитку інших секторів економіки».

Угода СОТ повинна сприяти відкриттю національних ринків держзакупівель і наданню постачальникам з країн, що підписали цей документ, рівних із національними постачальниками умов участі. Метою цього документа є розвиток міжнародної торгівлі, заборона дискримінації іноземних постачальників, забезпечення прозорості законодавства і процедур закупівель.

Державні замовники не повинні надавати яким-небудь окремим постачальникам або групам постачальників (сформованим за національною або іншою ознакою) пільгових умов для отримання держзамовлень. Забороняється встановлення до продукції, що закуповується, технічних вимог, що обмежують міжнародну торгівлю; технічні вимоги до товарів, робіт або послуг, що закуповується, повинні базуватися на міжнародних стандартах.

Угодою СОТ про урядові закупівлі визначено три види процедур розміщення держзамовлення: відкриті, селективні та обмежені. Відкритими є процедури, за яких заявку можуть представити будь-які зацікавлені постачальники товарів або послуг. Селективними вважаються процедури, за яких заявку мають право подати тільки

постачальники, що отримали від відомства, що закуповує, відповідну пропозицію. Обмежені процедури – дії, за яких відомство, що закуповує, вступає в контакт з постачальниками товарів або послуг індивідуально, чітко за встановленими угодою умовами.

Процедури торгів і інших способів закупівлі повинні відповідати певним правилам. Зокрема:

- забороняється надавати яким-небудь постачальникам або групам постачальників інформацію про проведення держзакупівель на пільгових умовах;

- публікація інформації про проведення торгів повинна здійснюватися в тому числі в міжнародних виданнях на одній з офіційних мов СОТ;

- кваліфікаційні вимоги мають бути єдиними для усіх учасників процедур закупівель;

- при проведенні торгів термін підготовки конкурсних заявок не повинен бути менше ніж 40 днів, в інших випадках – не менше ніж 25 днів;

- встановлюються вимоги до змісту документації по торгах (конкурсної документації);

- визначено умови подання і розкриття конкурсних заявок, що забезпечують дотримання гласності та збереження пропозицій;

- прийнято ряд інших умов, спрямованих на забезпечення конкуренції та прозорості процесу держзакупівель.

Досвід Сполучених Штатів Америки. Загальну координацію діяльності у сфері держзакупівель у США здійснює Управління федеральної закупівельної політики (Office of Federal Procurement Policy), яке було створено 1974 року як консультативний орган при Міністерстві управління і бюджету, а 1988 року перетворилося на самостійний постійно діючий орган державної влади.

Усі закупівлі, що проводяться федеральними закупівельними агентствами, регламентуються Зведенням правил державних закупівель (Federal Acquisition Regulation – FAR), який розроблено 1984 року і який описує всі етапи проведення закупівель, починаючи з планування і закінчуючи питаннями управління укладеними державними контрактами. Декларована мета FAR – дотримання усіма агентствами, що проводять закупівлі для федеральних державних потреб, єдиної закупівельної політики та використання єдиних

закупівельних правил. Місією FAR є надання всім держзамовникам продукції з найкращим співвідношенням ціна/якість (ціна/витрати) з урахуванням обмеженого часу на проведення закупівель.

Відповідно до FAR при розміщенні держзамовлення США застосовуються такі процедури:

- відкриті торги;
- двохетапні торги;
- проведення переговорів;
- спрощені способи закупівель.

Спрощені способи закупівель (Simplified Acquisition Methods⁴), застосовуються за невеликої вартості контрактів (до 100 тис. дол.) і в сумі не повинні перевищувати 5 млн. дол. на рік. При цьому накладається заборона на штучне подроблення обсягу закупівель. До спрощених способів належать:

- запит цінових котирувань (Price Quotations);
- використання корпоративних закупівельних пластикових карт при особливо малих закупівлях – до 2 500 дол. (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- розміщення замовлень на закупівлю (Purchase Orders);
- використання рамкових угод (Blanket Purchase Agreement) для регулярних закупівель широкого асортименту продукції (типовий приклад – канцелярські товари та інші витратні матеріали для роботи офісів, а також постачання запасних частин автотранспорту замовників) та ін.

Формування і розміщення державних замовлень США здійснюється за двома основними напрямками: для поточного забезпечення діяльності (матеріально-технічне постачання) і закупівлі за профілем роботи конкретного державного органу (передусім НДР і ДКР, а також капітальні вкладення).

Для обліку закупівель в області національної оборони і безпеки в Сполучених Штатах використовується особливе державне регулювання. Цей вид держзамовлення розміщується на підставі спеціального документа – доповнення до зведення правил державних закупівель для потреб національної оборони (Defense Federal Acquisition Regulation-Supplement, DFARS). Ці інструкції застосовуються Міністерством оборони США та іншими відомствами при закупівлях продукції виключно військового призначення.

⁴ не зустрічаються в інших країнах

Питання поточного забезпечення потреб федеральних органів влади США вирішуються централізовано через спеціальну організацію – Адміністрацію загальних послуг (General Services Administration – GSA), завдяки якій замовники можуть закупити широкий асортимент товарів, робіт і послуг, «єдиних і стандартних» для усіх відомств незалежно від їх профілю. Держзамовникам пропонується вибір з понад 4 млн. найменувань продукції, що централізовано закуповується Адміністрацією загальних послуг. При цьому одним із важливих завдань GSA є зниження витрат на здійснення самих закупівельних процедур. Так, витрати GSA на проведення закупівель у 2002 році становили 2,07% загальних витрат на закупівлі, що проводилися, а в 2004 і 2005 рр. знизилися до 1,75%.

Досвід Європейського Союзу. Значність частки бюджету, що припадає на держзакупівлі, і велика кількість країн-членів, яка характеризується різним рівнем розвитку і місткості державного сектора, вимагає специфічного законодавчого підходу до регулювання розміщення держзамовлення у країнах Європейського Союзу. Розміщення державних замовлень в ЄС регламентується, залежно від обсягів і інших умов, трьома рівнями законодавчого регулювання: міжнародним, законодавством Євросоюзу і національним. Державні закупівлі – це одна зі сфер, що суворо регулюється загальноєвропейським *acquis*, тож держави-члени не мають особливого простору для маневрування у визначенні правового режиму закупівель у країні.

Сучасна політика Європейського Союзу спрямована на відкритість ринків держзакупівель. Ринок державних закупівель ЄС оцінюється в 312 млрд. євро, причому він відкритий практично для усіх країн-членів СОТ.

До міжнародного регулювання закупівель Євросоюзу в першу чергу належать вимоги раніше згаданої Угоди про урядові закупівлі СОТ. При регламентації на рівні Євросоюзу діє низка правових актів, що забезпечують єдині умови проведення закупівель для державних потреб. Необхідно зазначити, що період з 2004-го по 2006 рік був перехідним, коли паралельно діяли два види документів – «старі» директиви і «нові», які їх замінювали.

Принципові зміни в регламентації державних закупівель Євросоюзу спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази і припускають:

- виключення зі сфери дії загального законодавства по державних закупівлях окремих секторів економіки, що традиційно є природними монополіями (водопостачання, енергетика, транспорт і сфера поштових послуг);

- введення в практику закупівель гнучкіших процедур, зокрема процедури конкурентних переговорів, а також укладення рамкових угод;

- облік нових форм організації та ведення бізнесу: концесії та інші форми партнерства між державою і громадським сектором;

- впровадження електронних закупівель.

ЄС розглядає державні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної політики. Зокрема, в комюніке «Про законодавство Європейської спільноти в області державних закупівель і використанні державних закупівель для проведення соціальної політики» зазначається, що при укладанні контрактів на постачання продукції для державних і громадських потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі. Особливо відзначається, що реалізація соціальних програм можлива у рамках чинного законодавства і практики його застосування. Вказуються і основні засади зі здійснення соціального підходу при закупівлях, серед яких:

- розробка відповідних технічних специфікацій і умов контракту, в тому числі вимог до умов роботи;

- правильний вибір постачальників;

- виключення з числа постачальників тих, діяльність яких не відповідає законодавству в області соціальної сфери;

- використання додаткових соціальних критеріїв при виборі постачальників.

Цей же документ передбачає реалізацію екологічної політики при розміщенні держзамовлень:

- розробку відповідних технічних специфікацій;

- використання певної сировини і матеріалів;

- використання специфічних технологічних процесів;

- вибір відповідних постачальників;

- рекомендації за оцінкою пропозицій і вибору найкращої пропозиції з урахуванням екологічних вимог.

Закупівлі в країнах, що є членами ЄС, як і раніше здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. Проте при цьому до уваги беруться не лише національні

правила закупівель, а й законодавство і рекомендації Європейської спільноти, встановлені в раніше згадуваних директивах.

Загальним у міжнародній практиці є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують високу ефективність витрачання і знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Державні закупівлі в Росії

У Росії держзакупівлі регулюються Законом РФ №94-ФЗ «Про розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21.07.2005, але планується, що в 2012-2013 роках у Росії буде введено нову систему держзакупівлі – федеральну контрактну систему за досвідом США. Вбачається, що Закон РФ №94-ФЗ недосконалий, особливо за умов високої корупції. Нецільові витрати у сфері держзакупівель за 2010 рік становлять трильйон рублів.

Закон №94-ФЗ декларує можливості малому і середньому бізнесу брати участь у системі закупівель, але при цьому не усуває економічні бар'єри (зокрема вимоги гарантії забезпечення виконання контракту). Держзамовлення в обов'язковому порядку передбачає участь представників малого бізнесу (за винятком контрактів, що зачіпають «потреби оборони країни і безпеки держави»). Малому бізнесу повинно діставатися щонайменше 10% і щонайбільше 20% річного обсягу поставок по держзамовленню. При цьому вартість контракту не може перевищувати 15 млн. рублів. У 2009 році зобов'язали дотримуватися цієї норми не лише державних, а й муніципальних замовників. Усе це було потрібно для захисту інтересів малих підприємств при участі в держзакупівлях. Але до появи адміністративного покарання за порушення цієї норми в 2009 році експерти відмічали, що часто вона не дотримується. Зараз у КоАП РФ передбачений штраф у розмірі 50 тис. рублів за нерозміщення необхідного об'єму держзакупівель у малого бізнесу.

Згідно з офіційними даними (КЭРППиТ) 2008 року частка вартості держзамовлень, що дісталися малому бізнесу, становила понад 60%, 2009-го – трохи більше 50%, а 2010 року впала до 36%. Така ж тенденція відмічена і по кількості закупівель. Стримуючим чинником є необхідність внесення фінансового забезпечення заявки до 5% від вартості контракту і надалі, за бажанням замовни-

ка, фінансове забезпечення виконання контракту до 30% від його вартості.

Деякі експерти вважають, що особливої необхідності в нормі обов'язкового розміщення контракту у малого бізнесу немає. Велика частина державних і муніципальних замовлень дістаються малому бізнесу без застосування цієї норми. У багатьох постачальників і підрядників, що належать до малого бізнесу, є серйозна конкурентна перевага — спрощена система оподаткування, за якої вони не платять ПДВ. Також існують нарікання на штрафи, які накладаються за те, що підприємство, що виграло конкурс, декларувало себе як суб'єкта малого підприємництва, а насправді таким не є.

Державні закупівлі в Україні

Кардинальні зміни у законодавчому забезпеченні процедур державних закупівель в Україні покладено прийняттям Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 №2289-VI⁵, до якого вже внесено 9 змін і доповнень. Основні положення тендерного законодавства в Україні в цілому відповідають базовим вимогам, що висуваються до регулювання цієї сфери. Але стверджувати, що Закон 2010 року суттєво скоротив практику неконкурентних закупівель, особливих підстав нема. Взаємопов'язаність процедур державних закупівель з корупційними діяннями широко відома, і тому в більшості антикорупційних конвенцій особлива увага приділяється покращанню практики державних закупівель.

Слід зазначити, що кожного року, попри регулярні спроби Уряду і Парламенту України вдосконалити процедуру та правила державних закупівель, проблема лише загострюється. Порушення вимог законодавства щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти стали вже традицією. Під час кожного п'ятого контрольного заходу Рахунковою палатою виявляються такі порушення при державних закупівлях, а їх загальний обсяг (порушень) 2010 року становив 850 млн. грн., або 5,3% загальної суми виявлених бюджетних правопорушень⁶. Порушення вимог Закону, виявлені Рахунковою палатою України під час аудиту ефективності використання коштів дер-

⁵ Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 №2289-VI / Офіційний вісник України від 09.07.2010 – 2010 р., № 49, стор. 169, стаття 1603, код акта 51759/2010

⁶ Звіт Рахункової палати України за 2010 рік / Київ, Рахункова палата України, 2011. – 208 с. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/zvit_2010.pdf

жавного бюджету: безпідставне застосування процедури закупівлі товарів робіт і послуг у одного учасника. Усього протягом 2009 року і за I півріччя 2010-го поза конкурентним полем було укладено 2264 договорів на загальну суму понад 29 млрд. гривень. Порушення в процедурах державних закупівель спрямовані не на забезпечення конкуренції (отже на підвищення ефективності закупівель), а навпаки – на створення неринкових умов і ліквідацію конкуренції для окремих компаній, що часто афілійовані з органом, який здійснює закупівлі. В цілому, все це має ознаки корупційних діянь.

Малий бізнес і державні закупівлі

Законодавче закріплення вимоги розміщення частки державних закупівель у секторі малого бізнесу на перший погляд може виглядати привабливо для суб'єктів малого підприємництва, але однозначно вимагає значних витрат на адміністрування. Збільшення витрат на адміністрування пов'язано з необхідністю підтвердження статусу суб'єкта малого бізнесу, що на сьогодні взагалі не вирішено. Розробка і затвердження документів, що підтверджують статус (розмір) суб'єкта бізнесу вимагатимуть додаткових витрат (як з боку бюджету, так і з боку суб'єкта). Це протирічить основній меті державних закупівель – забезпечення на конкурентних засадах ефективного витрачання суспільного ресурсу (бюджету). Також підтвердження статусу суб'єкта бізнесу вимагає, з одного боку, перевірки цих документів, а з іншого – контролю за фальсифікацією. Досвід Росії із законодавчого закріплення частки малого бізнесу в державних закупівлях (від 10% до 20% торгів) показує, що підтвердження статусу суб'єкта за умов системної корупції стає проблемою наступного рівня. Також суттєвою перешкодою для участі малого бізнесу у державних закупівлях часто виступають законодавчі вимоги фінансового забезпечення участі у торгах.

Тому вбачається, що більш ефективним, ніж визначення відсотків обсягу державних закупівель, що мають бути здійснені малим бізнесом – є шлях забезпечення прозорості процедур державних закупівель і вільного отримання інформації, тобто шлях забезпечення конкурентності процедур на практиці. Цей напрям підвищує конкурентність у процедурах державних закупівель та вбачається вкрай важливим чинником для участі малого бізнесу у держзакупівлях. Можливим варіантом є запровадження спрощених

процедур для закупівель незначної вартості, що стане привабливим для участі суб'єктів малого бізнесу.

Доступ до інформації відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності уряду будь-якої країни перед власними громадянами, а сфера державних закупівель є дуже вразливою до корупції. Медіа та неурядові організації покликані відігравати ключову роль у забезпеченні публічності та прозорості організації державних закупівель. І мале підприємництво може посісти своє місце у цих процесах.

До ключових проблем сучасного тендерного законодавства України можна віднести:

1) Перманентна зміна тендерного законодавства, в тому числі в напрямі його корупційності. Попри низку прогресивних норм, чинний в Україні закон про державні закупівлі залишається слабким щодо запобігання виникненню корупції в тендерах. Щороку на корупційних зловживаннях у сфері закупівель Україна втрачає близька 60 мільярдів гривень⁷.

2) Слабка інформаційна відкритість органів державної влади і замовників державних закупівель.

3) Низька спроможність органів державної влади ефективно виконувати вимоги тендерного законодавства.

4) Відсутність реальних інструментів громадського контролю за сферою державних закупівель.

У розвинених країнах світу політика розвитку малого бізнесу передбачає застосування інструменту державних закупівель як одного з важливих чинників цієї державної політики.

Технологічне застосування цього інструменту можливе в рамках двох моделей:

А) підвищення прозорості та зниження бар'єрів щодо участі в процедурах державних закупівель (зокрема приклад ЄС і рекомендації міжнародних інституцій) – модель А;

В) нормативне визначення частки малого бізнесу в обсягах державних закупівель (зокрема приклад США, Росії, ...) – модель В.

Ключові риси малого бізнесу визначають особливості його участі у процедурах державних закупівель, а саме:

1) Розмір суб'єктів (ефект масштабу);

⁷ Хмара О. Прозорість української влади: закон про державні закупівлі як ключовий елемент – http://openukraine.org/doc/khmara_paper_public_procurementfinal.pdf

2) Спроможність і сталість щодо виконання контрактів (також пов'язано з відповідальністю).

Перша вимога до державних закупівель – ефективно витрачання суспільного ресурсу, і це визначає сфери, в яких малий бізнес має відносні переваги і в яких суб'єкти малого бізнесу можуть бути ефективно залучені до процедур державних закупівель:

- проектування (розробка), будівництво,...
- сервісні послуги, ...

Слід визнати, що в постачанні товарів і багатьох видів робіт малий бізнес не має будь-яких істотних переваг (з позиції належного застосування механізму укрупнення державних закупівель).

Таблиця 4.1.

Переваги і недоліки різних моделей забезпечення участі малого бізнесу в державних закупівлях

| | |
|---|---|
| Модель А – підвищення прозорості та зниження бар'єрів щодо участі в процедурах державних закупівель | Модель В – нормативне визначення (закріплення) частки МСП в обсягах державних закупівель |
| Переваги: | Переваги: |
| Підвищення конкурентності в процедурах, має однаковий вплив на весь зацікавлений сектор | Зрозумілий індикатор та зрозумілий напрям політики для суспільства |
| Недоліки: | Недоліки: |
| ?? | Збільшення адміністративних витрат на дотримання регуляцій. Відносно прості механізми уникнення вимог регуляцій |

Рекомендація: в Україні за наявності системної корупції, загального низького рівня прозорості державних закупівель та їх низької ефективності вбачається за необхідне концентрація на моделі А (підвищення прозорості та зниження бар'єрів щодо участі в процедурах державних закупівель), а модель В (нормативне визначення (закріплення) частки МСП в обсягах державних закупівель) має розглядатись як можлива у перспективі. ■

НА ЗАКІНЧЕННЯ

«Зелена книга малого бізнесу України 2012» аналізує декілька ключових напрямів, які визначено як важливі у формуванні ефективної державної політики сприяння розвитку малого підприємництва.

Ми намагались показати, що кожне рішення містить у собі певні ризики, характеризується сильними і слабкими сторонами.

Не всі напрями та пропозиції однозначно корисні для малого бізнесу, і є рішення, які з високою вірогідністю можуть завдати йому шкоди. Тому ми в черговий раз доходимо висновку, що лише всебічний розгляд проектів рішень, широке обговорення цих проектів, і навіть їх ідей, є запорукою об'єктивних рішень.

З огляду на це, не можна не згадати інструмент аналізу політики, який забезпечує огляд проблеми та пропонує рішення з різних позицій і основні положення якого закріплено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Водночас змушені констатувати, що впровадження положень цього Закону в повсякденній практиці органів державної влади залишається вкрай незадовільним.

Відкриті консультації органів державної влади з підприємницьким середовищем і сектором малого бізнесу є тією основою, на якій можливе вдосконалення державної політики регулювання малого підприємництва.

І насамкінець: малий бізнес відповідальний за якість і наповнення публічних консультацій тією ж мірою, що й державна влада.



Інститут власності і свободи – український незалежний неурядовий неприбутковий аналітичний центр (think tank), що був заснований у Києві на початку 2008 року.

Місія Інституту власності і свободи – сприяти становленню демократичного ринкового суспільства на засадах безумовного гарантування недоторканності приватної власності й особистої волі.

01133, м. Київ, пров. Лабораторний 1, оф. 290
тел.: (+38 044) 495-7859; 229-5997
e-mail: office@pfi.org.ua ; www.pfi.org.ua

Науково-практичне видання

ЗЕЛЕНА КНИГА МАЛОГО БІЗНЕСУ УКРАЇНИ – 2012

Дискусійна аналітична доповідь

Дмитро Вадимович Ляпін
Оксана Петрівна Продан
Володимир Ілліч Дубровський
Ольга Миколаївна Піщуліна

Відповідальний за випуск: Д.В. Рукіна
Підписано до друку 27.04.2012. Формат 60x841/16.
Гарнітура Georgia. Папір офсетний. Друк офсетний.
Наклад 2500. Ум.друк.арк. 1.5.

Надруковано у Видавничо-поліграфічному центрі
«Київський університет»
01601, Київ, б-р Т.Шевченка, 14, кім.43
(38044) 239-3222; (38044) 239-3172
e-mail: vydav_polygraph@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1103 від 31.10.2002