



USAID | **УКРАЇНА**
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Консультаційна робота «МСП та держава: як відновити взаємну довіру?»

Київ – 2016

Цей документ було підготовлено за підтримки американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках Програми "Лідерство в економічному врядуванні" (USAID ЛЕВ).

Програма USAID ЛЕВ впроваджується:



Фонд Східна Європа

Міжнародною благодійною організацією
«Фонд Східна Європа»

у партнерстві з:



Громадською організацією
«Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»



Громадською організацією
«Центр соціально-економічних досліджень «CASE-Україна»



Громадською організацією
«Київський економічний інститут»

Автори текстів:

Вікторія Беспалько, молодший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», експерт Програми USAID ЛЕВ;

Володимир Дубровський, старший економіст ГО «Центр соціально-економічних досліджень «CASE-Україна», старший економічний радник Програми USAID ЛЕВ;

Оксана Кузяків, виконавчий директор ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», координатор аналітичного компоненту Програми USAID ЛЕВ;

Ірина Федець, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», експерт Програми USAID ЛЕВ.

За загальною редакцією Оксани Кузяків

Погляди авторів, висловлені в цьому документі, можуть не збігатися з поглядами Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду Сполучених Штатів Америки.



Програма USAID "Лідерство в економічному врядуванні" (USAID ЛЕВ)

вул. Саксаганського, 96, оф. 508, Київ 01033 Україна

Тел.: +380 44 289-5532

e-mail: lev_info@eef.org.ua

lev.org.ua

facebook.com/USAIDLEVProgram

Зміст

Список ілюстрацій.....	4
Список вставок	5
Список скорочень	6
Вступ.....	7
1. Довіра як рушійна сила суспільного та економічного розвитку	8
2. Відносини бізнесу та влади в українському суспільстві: історія взаємної недовіри.....	11
3. Основні сегменти створення довіри між бізнесом та владою в Україні	14
4. Інституції, що сприяють довірі між бізнесом та владою в Україні.....	15
4.1 Дорадчі органи.....	15
4.2 Бізнес-асоціації	15
5. Роль звичок, ілюзій та стереотипів у формуванні довіри.....	16
6. Довіра держави до бізнесу	18
7. Довіра бізнесу до держави: результати емпіричного дослідження	20
7.1 Держава «партнер» чи «ворог» МСП.....	20
7.2 Довіра до інституцій: куди звернутися у випадку проблем	21
7.3 Довіра до інститутів залежно від сприйняття бізнесом держави	22
7.4 Ставлення до державної підтримки залежно від сприйняття бізнесом держави.....	23
7.5 Чинники, що впливають на формування ставлення до держави з боку МСП	24
7.5.1 «Демографічні» показники МСП у залежності від ставлення до держави.....	24
7.5.2 Оцінка регуляторних процедур у залежності від ставлення до держави.....	24
7.5.3 Перешкоди зростання бізнесу залежно від ставлення до держави	25
7.6 Висновки з аналізу емпіричних даних	29
8. Рекомендації для підвищення взаємної довіри між бізнесом та владою.....	31

Список ілюстрацій

<i>Рис. 1. Органи влади, які створюють проблеми для бізнесу, на думку опитаних МСП, % опитаних...</i>	20
<i>Рис. 2. Рейтинг інституцій до яких звернувся б МСП у випадку виникнення питань при веденні бізнесу, % опитаних.....</i>	21
<i>Рис. 3 Рейтинг «балансу довіри» для груп МСП у залежності від сприйняття держави (партнер - ворог)</i>	23
<i>Рис. 4 Індекси зміни основних регуляторних процедур для груп МСП у залежності від сприйняття держави (партнер - ворог)</i>	25
<i>Рис. 5. Рейтинг перешкод для МСП, які назвали державу партнером, % респондентів.....</i>	26
<i>Рис. 6. Рейтинг перешкод для МСП, які назвали державу ворогом, % респондентів.....</i>	27
<i>Рис. 7. Частка МСП, які мали значні складнощі із зазначеними аспектами оподаткування (оцінки 4 та 5 за 5-бальною шкалою: 0 – не було, 5 – значні труднощі), для груп «державо-партнер», «державо-перешкода», «державо-ворог»</i>	29
<i>Рис. 8. Частка МСП, які скаржаться на корупцію, регуляторний тиск та складне податкове адміністрування в залежності від оцінки ролі держави як регулятора економічних відносин</i>	30

Список вставок

<i>Вставка 1. Корупція в Україні: проблема чи спроба уникнення проблем: результати досліджень ...</i>	9
<i>Вставка 2 Довіра, посадовці та санкції за невиконання: результати дослідження</i>	10
<i>Вставка 3 Ставлення до судової влади: паростки довіри?.....</i>	21
<i>Вставка 4 Причини браку довіри до податкових органів – свідчення підприємців</i>	27

Список скорочень

ABCA	Щорічна оцінка ділового клімату
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку
ДКП	Державний комітет із підприємництва
ДКРП	Державний комітет із питань регуляторної політики та підприємництва
ДРСУ	Державна регуляторна служба України
ЗЕД	Зовнішньоекономічна діяльність підприємств
ІЕД	Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
КМІС	Київський міжнародний інститут соціології
КМУ	Кабінет Міністрів України
МСП	Малі та середні підприємства
НАН	Національна академія наук
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади

Вступ

Довіра є важливою передумовою розвитку сучасного суспільства. Категорія довіри як важлива характеристика розвиненості соціальних відносин розглядається в суспільних науках із кінця XX сторіччя. Френсіс Фукуяма, сучасний американський соціолог, доводить, що саме довіра визначає прогрес суспільства, у тому числі економічний¹. У цій роботі ми зупинимося на відносинах між державою та бізнесом, які є запорукою успішності економічного розвитку загалом, та реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва, зокрема.

Відносини між бізнесом та державою в Україні характеризуються браком довіри. Це виявляється в тому, що підприємці здебільшого негативно оцінюють реформи, що мають на меті покращення середовища для ведення бізнесу в країні, та не відчують змін. Державна політика асоціюється передусім зі створенням перешкод через численні правила та процедури, які, з точки зору підприємців, ускладнюють ведення господарської діяльності. У свою чергу, держава також не довіряє підприємцям, часто звинувачуючи представників малого та мікробізнесу в ухилянні від сплати податків у повному обсязі, участі в тішовій економіці тощо. На цьому фоні корупція, вибірковість застосування законодавчих норм і практик та інші прояви нерівних «правил гри» стосовно різних суб'єктів господарювання з боку державних органів лише поглиблюють взаємну недовіру. У результаті страждають обидві сторони: ініціативи та реформи з боку держави не знаходять підтримки в ділових колах, а бізнес продовжує працювати в умовах обтяжливого регулювання та складних і непередбачуваних взаємин із представниками державних органів.

Саме брак довіри між бізнесом та державою в Україні спонукав нас підготувати цю роботу. Мета роботи - оцінити рівень довіри між бізнесом та державою, спираючись на факти, отримані в ході емпіричного репрезентативного опитування керівників малих та середніх підприємств (включаючи фізичних осіб-підприємців) та розглянути фактори, які впливають на формування ставлення підприємців до держави.

Важливо зазначити, що в цій роботі сформульовано рекомендації щодо державної політики, спрямовані на відновлення довіри між українським бізнесом та державою через збільшення прозорості державної політики, більш активну участь бізнесу в діалозі з державою та впровадження програм із просвітницької діяльності, навчання та аналітики.

Робота знайомить читачів з основними поняттями, які використовуються в сучасних соціальних науках для опису феномену довіри. Далі аналізується сучасний стан довіри між бізнесом та владою в Україні на основі теорії суспільного розвитку, визначаються основні сегменти формування довіри між владою та бізнесом, аналізуються проблеми та передумови успішної роботи інституцій, які виконують роль посередників між бізнесом та владою. Значну увагу приділено ролі звичок, ілюзій та стереотипів у формуванні довіри. Важливою частиною роботи є аналіз на основні даних емпіричних досліджень ставлення представників малого та середнього бізнесу до держави та чинників, які на це ставлення впливають.

¹ Ф. Фукуяма «Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию, М.2004»

1. Довіра як рушійна сила суспільного та економічного розвитку

Довіра привертає значну увагу економістів як важливий чинник економічного розвитку. Частина авторів ототожнює довіру з соціальним капіталом, визначає її як довготривалий ресурс економічного зростання та таку, що має свою цінність у спрощенні певних дій, зменшенні їхньої «ціни» для суб'єкта (Ф. Фукуяма, Дж. Коулман, Р. Путнам). Можна говорити про довіру як упевненість у надійності економічного агента, що ґрунтується на уявленні або знанні про нього та на здатності передбачати, прогнозувати чи впливати на дії цього агента, яка формалізована законом або контрактом², або «зроблена в умовах невпевненості ставка на партнера в розрахунку на його, сприятливі по відношенню до нас, дії у відповідь»³

Носіями довіри можуть бути не лише індивідуальні суб'єкти, а й колективні – організації та інститути, зокрема держава. Інституційна довіра передбачає вихід за межі особистісних (безпосередніх) відносин між індивідами та перехід на рівень опосередкованих відносин між індивідом та соціальними інститутами або між соціальними інститутами як такими. Соціальні інститути в цьому випадку перетворюються на таких собі «суперсуб'єктів», які самі стають суб'єктами дій та повноправними учасниками суспільних відносин. Інституційну довіру можна охарактеризувати як знеособлену довіру відносно встановлених правил, норм та приписів. У такому випадку категорія «довіра» відноситься до дієздатності системи правил та процедур, а не лише до окремих осіб. Довіра до правил проектується на довіру до тих організацій, які ці правила реалізують, і навпаки - якщо спосіб, у який реалізовані правила (наприклад, судочинства) викликає довіру, то зростає довіра і до самих правил, бо вища вірогідність, що вони будуть дотримані та застосовані належним чином.

Разом із цим, від імені інституцій діють конкретні індивіди, яким доводиться довіряти чи не довіряти не лише неперсоніфікованим соціальним інститутам — контрактам, законам та організаціям, а й особам, що відповідають за реалізацію відповідних правил, положень законодавства, особам, які репрезентують ці інститути при безпосередньому контакті індивідів з ними. П. Штомпа вбачає в цьому важливу складову інституційної довіри, «довіра до великих організацій і через них до мас анонімних функціонерів та представників таких організацій, які виконують у них різні соціальні ролі»⁴. Довіра до інститутів, таким чином, є опосередкованою суспільними відносинами формою довіри.

У випадку інституційної довіри значну роль відіграє те, наскільки суб'єкти приймають формально встановлені норми та правила і якою мірою хочуть їх дотримуватись. Це стосується як ставлення людей до інститутів, організацій, так і до осіб, які ними керують. Довіра до інститутів визначається тим, якою мірою останні відповідають очікуванням суб'єктів, а саме:

- 1) наскільки державні інститути можуть забезпечувати ефективну господарську діяльність (незалежно від того, чи це стосується створення необхідних умов для конкуренції або участі самої держави в господарському процесі), мабуть, усе ж таки має сенс писати про інститут держави, органи державної влади так і назвати – органи державної влади;
 - ступінь організованості, дисциплінованості державних інститутів;
 - довіра до дієздатності (ефективності) інститутів;
 - заснована на повсякденному досвіді оцінка власної безпеки у взаємодії з цим інститутом;
- 2) справедливість інститутів: зміст формально встановлених правил, механізми їх створення та прийняття, керівники, які здійснюють ті/інші дії від імені держави;

² Енциклопедія Сучасної України / НАН України; Наукове товариство ім. Т. Шевченка; Координаційне бюро Енциклопедії Сучасної України НАН України / І.М. Дзіба (ред.). – Т., 2008. – 716 с. с. 190

³ П. Штомпка «Соціологія», Глава 13 «Довіра» стор. 342

⁴ П. Штомпка «Соціологія», Глава 13 «Довіра» стор. 342

- ступінь об'єктивності державних установ;
- довіра до інституційної справедливості;
- особистий досвід дискримінації/справедливих дій з боку чиновників⁵.

Довіра до таких суспільних інститутів, як держава й уряд, таким чином, залежить від того, наскільки ефективно вони побудовані та відповідають критеріям справедливості.

Важливо зазначити, що інституційна довіра тісно пов'язана з рівнем корупції та економічним добробутом. Низький рівень довіри (вимірюється як міжособистісна довіра, громадянська участь) корелює з низьким рівнем ВВП на душу населення (Р. Путнем⁶, К. Бйорнсков⁷). Так, довіра між суб'єктами може сприяти економічному зростанню, бо вона знижує транзакційні витрати внаслідок зменшення потреби у використанні додаткових інструментів контролю для врегулювання відносин між партнерами (Бромейлі П., Каммінгс Л.⁸) або, іншими словами, «можливості дії зростають пропорційно до зростання довіри» (Luman)⁹.

Рівень довіри в суспільстві тісно пов'язаний із рівнем корупції (Сведсен Г¹⁰, Бйорнсков К.¹¹): так, більш корумповані держави (напр., перехідні економіки Східної Європи) демонструють нижчий рівень довіри як в міжособистісному плані (довіра до співгромадян), так і в інституційному (довіра до органів влади, держави). Більше того, на думку П. Штомпки¹², саме корупція є однією з шести адаптаційних реакцій, захисних механізмів у суспільних відносинах, відповіддю на руйнування довіри в суспільстві. У випадку відсутності довіри в суспільстві формуються альтернативні практики, які відповідають універсальним потребам людини в передбачуваності, визначеності, порядку, тобто того, що дає довіра. Корупція в цьому випадку дає відчуття впорядкованості, це паралельна система правил та процедур, стимулювання дій інших у потрібному напрямку.

Вставка 1. Корупція в Україні: проблема чи спроба уникнення проблем: результати досліджень

За даними «Дослідження ділової думки», що проводить Інститут економічних досліджень та політичних консультацій щоквартально¹³, у 2015 році 48,5% опитаних керівників підприємств вважають, що для досягнення успіху в бізнесі треба мати «дружні стосунки» з представниками органів влади та контролюючих органів. Результати іншого дослідження -- «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», яка проводиться Програмою USAID «Лідерство в економічному врядуванні», також свідчать про розповсюдженість цього явища. Від 6% до 24% опитаних тут представників МСП повідомляли про сплату хабарів та «добровільних внесків» у 2015 році при проходженні тих чи інших регуляторних процедур. Причому, на відміну від визначених законодавчо правил та процедур,

⁵ Вахтина М.А. Доверие к государству как фактор повышения его эффективности, - Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2011. Т. 3. № 3. С. 57-65.

⁶ Robert D. Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, - Princeton: Princeton University Press, 1993

⁷ Bjørnskov, Christian, How Does Social Trust Affect Economic Growth? (2009). Aarhus Economics Working Paper No. 06-2. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=900201>

⁸ Bromiley, P., & Cummings, L.L. (1995). Transactions costs in organizations with trust. In R. J. Bies, R. J. Lewicki, & B. H. Sheppard (Eds.), Research on negotiations in organizations (Vol. 5, pp. 219-247). Greenwich, CT: JAI.

⁹ Н.Фрейк «Довіра: соціологічна теорія. Петр Штомпка»: «Социологическое обозрение, т.2, №3 202»

¹⁰ Svendsen, Gert Tingaard (2003): Social Capital, Corruption and Economic Growth – Eastern and Western Europe, Working Paper 03-21, Department of Economics, Aarhus School of Business, - Режим доступу: http://www.hha.dk/nat/wper/03-21_gts.pdf

¹¹ Bjørnskov, Christian. 2004. Social Capital, Political Competition, and Corruption . Aarhus: Aarhus School of Business, Aarhus University

¹² Peter Sztompka "Trust: a sociological theory", Cambridge, 1999

¹³ «Дослідження ділової думки», http://www.ier.com.ua/ua/proekt_dilova_dumka

корупційні «процедури» практично не викликали проблем¹⁴, тобто все було цілком зрозуміло. Лише 8% респондентів кількісного опитування повідомили про труднощі, пов'язані з необхідністю сплачувати хабарі. Більше того, лише 23% опитаних назвали корупцію перешкодою діяльності в 2015 році, значно більші складнощі викликали в респондентів нестабільність податкового законодавства (61%), часті зміни форм податкової звітності (43%), велика кількість та складність звітних документів (30%). Це ж стосується й оформлення експорту та імпорту: відповідно, лише 10% та 18% МСП оцінили хабарництво як проблему для себе, натомість респонденти частіше скаржилися на неможливість передбачити, що очікує на них в кожному конкретному випадку, коли вони стикалися з процедурним оформленням операції ЗЕД (відповідно, 30% експортерів та 32% імпортерів).

Зазначимо, що така поведінка, очевидно, може бути реакцією на складні й незрозумілі правила та процедури. Так, 56% МСП погодилися, що підприємці схильні уникати реальних перевірок і тому дають хабарі.

Рівень довіри в суспільстві обумовлений особливостями історичного розвитку та культурними особливостями. Так, відповідно до Р. Путнема, Г. Сведсена, централізований устрій перешкоджає встановленню відносин довіри (Г. Сведсен розглядає це у зв'язці з корупцією: централізація влади сприяє розвитку корупції внаслідок монополізації влади бюрократами; високий рівень корупції веде до порушення контрактів (правил) та призводить до низького рівня довіри до інститутів держави¹⁵). Формування відносин довіри неможливе без створення сприятливого ділового середовища (і навпаки), встановлення загальнообов'язкових норм поведінки суб'єктів господарювання, стабільних та безособових за своїм характером. А неефективне інституційне середовище, яке не викликає достатньої довіри, обмежує довгострокове господарське планування та інвестування в економіку.

Але П. Штомпка застерігає від некритичної довіри, наголошуючи на тому, що в демократичних суспільствах повинні діяти механізми, спрямовані на взаємний контроль і балансування повноважень. Він описує явище так званої «інституціолізованої недовіри», за якого в демократичних системах передбачені принципи, що не дозволяють окремим політикам чи посадовцям отримати повноту влади в державі: це і принцип розподілу владних повноважень, і принцип обмеженого терміну перебування на посаді та регулярних виборів, і принцип незалежності судів та ЗМІ, і принцип дотримання прав людини та інші.

За цих умов виходить, що громадяни країни можуть більше довіряти владі, оскільки ці механізми передбачають, що у випадку порушення правил на посадовців чекають санкції. Це П. Штомпка називає одним із парадоксів демократії: для довіри в демократичному суспільстві потрібно почати з недовіри.

Вставка 2 Довіра, посадовці та санкції за невиконання: результати дослідження

Результати «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», яка проводиться Програмою USAID «Лідерство в економічному врядуванні», свідчать, що відсутність дієвого механізму реалізації нормативно-правових актів, зокрема можливості притягнення чиновників до відповідальності за порушення законодавства щодо прав підприємців, є однією з передумов недовіри до держави як соціального інституту.

Цю проблему підприємці називали на кожній із 10-ти фокус-груп, проведених у рамках дослідження. Більше того, відсутність дієвого механізму виконання законодавства сприяє більш жорстким вимогам, які мають забезпечити справедливість в умовах дефіциту довіри. Наприклад, учасник фокус-групи з

¹⁴ «Щорічна оцінка ділового клімату 2015», Київ 2015

¹⁵ Svendsen, Gert Tingaard (2003): Social Capital, Corruption and Economic Growth – Eastern and Western Europe, Working Paper 03-21, Department of Economics, Aarhus School of Business, - Режим доступу: http://www.hha.dk/nat/wper/03-21_gts.pdf

Кієва зазначає (мова оригіналу): «...и пока не будет криминальной ответственности за то, что отчёт не приняли у бухгалтера, по любой причине- то ли не понравился процент, который я там плачу налоговой, то ли ещё что-то. Я принёс? - принёс, ты обязана принять. Если не приняла, значит, ты у страны забрала деньги...».

Дані опитування 1800 керівників МСП, проведеного також у рамках «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», теж свідчать про зв'язок між довірою та санкціями. Зокрема, респонденти, що мають різне ставлення до держави як соціального інституту, по-різному оцінили роботу державного апарату. Серед респондентів, які вважають, що держава є «ворогом для бізнесу», 22% вказали, що неефективність державного апарату є перешкодою у розвитку бізнесу. Серед групи, яка бачить в державі партнера для бізнесу, дотримується подібної думки лише 5%.

Натомість суцільна – цілковита – довіра, на думку П. Штомпки, радше характеризує авторитарний лад: у цих умовах вірити владі привчають змалку, а дисидентів та незгодних, які дають привід сумніватися та порушують загальноприйняту довіру, запроторюють до в'язниць. Отже, довіра, як демонструє П. Штомпка, не повинна бути сліпою, а має ґрунтуватися на практиках і механізмах, що дозволяють різним гілкам влади контролювати одне одного і таким чином підтримувати демократичний лад.

Загалом усі автори, що займаються питанням довіри, приходять до висновку, що встановленню довіри сприяє прозорість і готовність до діалогу, а перешкоджають – підозрілість, що ґрунтується на історичній пам'яті, та завищені очікування, часто пов'язані з хибними стереотипами.

2. Відносини бізнесу та влади в українському суспільстві: історія взаємної недовіри

Україна знаходиться на етапі переходу від суспільного порядку з обмеженим доступом до суспільного порядку з відкритим доступом (класифікація відповідно до Норт, Вейнгаст, Волліс, 2009¹⁶). Це обумовлює поляризацію як у суспільстві в цілому, так і всередині підприємницького середовища і, до певної міри, також державного апарату. На це накладаються, також:

- 1) давня історична традиція недовіри до держави й усіх її інститутів, що властива Україні як країні, де держава довгий час була не просто ворожою до підприємництва та «простих людей» (що природно для суспільного порядку з обмеженим доступом), але й чужинською;
- 2) виняткова, навіть за мірками країн «третього світу», слабкість та корумпованість державного управління;
- 3) наявність впливових та стійких стереотипів, частково загальнолюдських, частково властивих саме посткомуністичним країнам;
- 4) поширеність феномену «амбівалентної свідомості» (Є. Головаха¹⁷), за якої людина може одночасно відстоювати несумісні між собою погляди.

Парадоксально висока (як для країни з «обмеженим доступом», а також із таким рівнем доходу) концентрація освічених людей – наслідок неврівноваженого розвитку в часи СРСР. Бізнес в Україні можна розділити на дві великі категорії: «олігархічний» (пов'язаний із владою, здебільшого через неформальні зв'язки; ренто-орієнтований), та «незалежний». Такий розподіл відтворюється на всіх

¹⁶ North, Douglas, John Joseph Wallis, and Barry Weingast. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009.

¹⁷ Головаха Є. Особливості політичної свідомості: амбівалентність суспільства та особистості // Політологічні читання. – 1992. – № 1. – С.24–39.

рівнях, починаючи з села, де «олігархом» може вважатися, наприклад, місцевий підприємець, який завдяки персональним зв'язкам монополізував найвигідніші види діяльності в цій місцевості.

«Природна держава», властива суспільствам з обмеженим доступом, за визначенням зрощена із «своїм» бізнесом. В українських реаліях це зрощення здебільшого походить із радянської номенклатури та «блату», хоча за роки незалежності у відповідній системі відносин зросло вже нове покоління підприємців. Такий, «олігархічний» в українській термінології, бізнес отримує від держави привілеї, що створюють ренти (здебільшого, але не тільки, монопольні), натомість забезпечує правлячу коаліцію (неформальну) політичною лояльністю, наприклад, своїх найманих працівників. Єдність держави з олігархічним бізнесом проявляється також у перекладанні на нього частини державних функцій, таких як розбудова інфраструктури та соціальна підтримка – особливо тоді, коли це є політично важливим.

З точки зору проблеми довіри, та й узагалі, відносин між такими підприємцями та державою, можна, до певного ступеня, умовно розділити їх на дві категорії. Перша, імовірно, грає за «олігархічними» правилами охоче, бо за своїми здібностями не відчуває себе конкурентоздатною на відкритому ринку і, до того ж, вклала вже чималі інвестиції саме в розбудову «корисних зв'язків», тож справедливо вважає їх своєю конкурентною перевагою.

Ці підприємці закликатимуть до збільшення ролі держави, однозначно відстоюватимуть (і, навіть, лобюватимуть) різноманітні пільги та привілеї, бо небезпідставно сподіваються, що саме вони від них виграють найбільше. Але при цьому їхня довіра до держави – це довіра саме до «природної держави». Точніше, вона зводиться до особистої довіри до окремих, «своїх», представників держави, наприклад, «донецьких», і миттєво зникає зі зміною «своїх» на «чужих». Довіри до державних інституцій, як і до будь-яких формальних правил як таких, ця категорія підприємців не має, бо, за їхнім глибоким переконанням, «закони пишуться для дурнів», а насправді має значення, хто і як «вирішив» питання, і саме такі «правила гри» вони намагаються зберегти¹⁸.

Друга категорія може зовні поводитися так само, але насправді мріє про перехід до суспільного порядку з відкритим доступом, оскільки вважає себе сильнішою у відкритій конкурентній боротьбі за прихильність широких мас споживачів, аніж у боротьбі за прихильність «начальника». Такі підприємці, попри свої наявні тісні зв'язки із владою, можуть виступати на підтримку вирівнювання та формалізації правил гри, навіть попри те, що самі користуються пільгами, адже вони сподіваються, що за відсутності привілеїв їм вдасться краще проявити власні конкурентні переваги і подолати суперників. Вони однаково не довіряють інститутам, але принаймні мріють про створення держави, вартої довіри.

Решті бізнесу, якому бракує тісних «зв'язків», можновладці дозволяють розвиватися тією мірою, якою він не створює конкуренції олігархічному, але намагаються його «доїти» на власну користь. Для такого бізнесу «природна держава» є, здебільшого, природним ворогом, з поправкою на певну зацікавленість правителів у створенні суспільних благ задля підтримки своїх джерел ренти відповідно до логіки «осілого бандита» (М. Олсон¹⁹). Такий, «незалежний», бізнес в цілому найбільше потерпає від репресій та поборів і виграє від зменшення державного втручання. Але й тут ситуація не така вже й однозначна.

По-перше, виходячи із згаданої вище логіки «осілого бандита», навіть «природна держава» не дуже охоче, але забезпечує певний обсяг суспільних благ, необхідний для її збереження. Бізнес раціонально побоюється втратити навіть ці блага.

По-друге, тією мірою, якою незалежний бізнес може становити політичну загрозу, він отримує можливість тиснути задля збільшення обсягу цих суспільних благ, а також збереження чи надання

¹⁸ Тут та далі цитати з висловлювань підприємців на фокус-групах, які є частиною «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату 2015», яка проводиться Програмою USAID «Лідерство в економічному врядуванні» щорічно.

¹⁹ Olson, M. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. Basic Books, New York, 2000, xxvii + 233 pp.

привілеїв, відповідно до логіки «обмеженого доступу» (це актуально, наприклад, в аграрному секторі). Оскільки «незалежність» не означає відмови від рентоорієнтованої поведінки, за можливості, представники такого бізнесу теж зловживають своєю політичною силою. Але, на відміну від олігархічних інтересів, тут ідеться все ж не про персональні (найчастіше, неформальні) привілеї, а про знеособлені «виняткові права» для доволі великих груп, усередині яких конкуренція зберігається, або про утиски конкурентів руками держави, але, знову-таки, за певними, досить широкими ознаками (як-от у випадку протистояння великих торговельних мереж та дрібних торгівців). Відповідно, боротьба йде теж переважно відкрито, у формі вуличних акцій чи публічних кампаній.

По-третє, під впливом хибних стереотипів, за браком знань і логічного мислення та за наявності «амбівалентної свідомості» підприємці можуть масово підтримувати і навіть лобювати ідеї шкідливі не тільки для суспільства в цілому, але й для них самих – наприклад, надання пільг вибірково, на розсуд чиновників (за «обмеженого доступу» такі пільги майже напевне не дістануться «незалежним», натомість сприятимуть їх витісненню). Ці ілюзії та стереотипи мають велике значення для вирішення проблеми довіри, тому їм буде присвячено окремий розділ.

Українська держава, зі свого боку, теж не є монолітним та однорідним, внутрішньо узгодженим гравцем. Насамперед, на формальному рівні вона має усі ознаки модерної, хоча, як і трапляється зазвичай за «обмеженого доступу» в сучасному світі, формально модерні інституції виступають прикриттям неформальних. Але суперечність між формальними та неформальними інституціями (яка вирішується через вибіркоче, на розсуд «начальника», застосування законів) закладає протиріччя. З одного боку, воно вводить в оману та породжує низку стереотипів, насамперед, намагання порівнювати ситуацію в Україні з практиками розвинених країн, які мають формально схожі інституції. З іншого – породжує попит на приведення неформальної складової у відповідність до формальної, а також надає певні можливості реформаторам у владі.

Персональний фактор в умовах слабких та неузгоджених між собою інституцій відіграє велику роль. У цьому можна пересвідчитися на прикладі історії роботи спеціалізованого центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) із захисту та підтримки підприємництва – Державної регуляторної служби України (ДРСУ), раніше – Державний комітет із підприємництва (ДКП) та Державний комітет із питань регуляторної політики та підприємництва (ДКРП) – та, відповідно, на ставленні підприємців до нього.

Результати щоквартального моніторингу ділової думки керівників промислових підприємств України, проведеного Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій у 2-му кварталі 2016²⁰ року, показали, що вони оцінюють діяльність ДРСУ найменш негативно. Порівнюючи оцінки, надані представниками підприємств, діяльності декількох органів влади (Міністерства економічного розвитку та торгівлі, податкових органів, митних органів та Державної регуляторної служби), можна побачити, що жодному органу влади більше ніж 12% опитаних не надали позитивних оцінок. Однак, на відміну від усіх інших перелічених органів влади, ДРСУ отримала найменше негативних оцінок: її діяльність негативно оцінили 31% керівників підприємств. Нейтрально її діяльність оцінили 60% опитаних. Натомість діяльність митних органів негативно оцінюють 34,5% респондентів, Міністерства економічного розвитку й торгівлі – 40,5%, а негативні оцінки податковим органам дали 42% опитаних керівників підприємств. Та навіть попри те, що йдеться про державний орган, спеціально створений на протипагу загальній лінії «природної держави» заради захисту «незалежного» бізнесу, тобто такий, що «інституційно» захищає незалежний (неолігархічний) бізнес, за часів попереднього політичного режиму він виконував свої функції іншим чином та в інший спосіб.

Водночас, серед державних органів є ті, що виступають «ворогами бізнесу» за своєю інституційною роллю (в існуючій «системі координат»), наприклад, податкові (ДПА, пізніше МСД, зараз ДФС), різного

²⁰ http://www.ier.com.ua/ua/proekt_dilova_dumka

роду інспекційно-контрольні та дозвольні. До певної міри ця роль є об'єктивно обумовленою і відображає роль держави як медіатора суспільних інтересів: контролери та регулятори доносять до бізнесу суспільний інтерес, який у деяких випадках полягає в обмеженні економічної свободи. Це, природно, не може сприйматися бізнесом позитивно, але за умови прозорості та раціональності в поєднанні з комунікацією може і має сприйматися з розумінням. Це саме та сфера, де розбудова довіри є найбільш актуальною, бо така довіра є передумовою розвитку будь-яких інших партнерських (у розумінні суспільно-корисного партнерства, на відміну від «олігархії») відносин.

3. Основні сегменти створення довіри між бізнесом та владою в Україні

Проблема «створення довіри між державою та бізнесом» при детальному розгляді розбивається на багато сегментів, різних за своєю природою та інтересами гравців. Виходячи з логіки протистояння елементів «відкритого» та «обмеженого» доступу, характерної для періоду трансформації, через який проходить Україна, цю проблему в практичній площині варто звести до створення довіри між «незалежним» бізнесом та реформаторами у владі, включаючи в це поняття всі гілки влади всіх рівнів. Зважаючи на виняткову слабкість інститутів державного врядування, як політичних, так і бюрократичних, в умовах України до цих двох гравців треба додати також громадянський сектор, адже в нашій країні саме він виступає рушієм розвитку, відповідно до передбачення Лівай та Фукуями (2010). Саме союз цих трьох гравців є плідним та здатний напрацьовувати порядок денний реформ і нав'язувати його державі, у такий спосіб поступово змінюючи її сутність.

Водночас, вочевидь не варто піклуватися про довіру між олігархічним бізнесом та тією частиною політиків і державного апарату, яка уособлює «природну державу». Немає також великого сенсу в намаганнях створити довіру між незалежним бізнесом та цією частиною, бо вони є переважно антагоністами і, природно, відчувають одне одного ворогами. Те ж саме можна сказати і про олігархічний бізнес та реформаторів у владі. У цих випадках можна, у кращому разі розраховувати, на встановлення певних «правил гри», які запобігатимуть хоча б соціальній дестабілізації, у якій не зацікавлена жодна із сторін. При цьому треба розуміти, що корені протистояння є фундаментальними, тому не йдеться про його подолання як таке.

Із цього випливає і підхід до проблеми довіри до державних інститутів та окремих установ. Для її вирішення треба з'ясувати, зокрема:

- чи заслуговує на довіру той чи інший інститут чи установа; чи очищений він від системної корупції, чи раціональні правила роботи, чи прозорий він, і т. ін.; чи мають там реальний вплив «реформатори у владі» або принаймні просто професійні не корумповані фахівці з дружніми до бізнесу підходами;
- чи є альтернатива цьому інституту, адже бізнес може бути вимушений вдавати, нібито він довіряє, наприклад, суду – просто за відсутності кращої альтернативи;
- що саме, передусім, викликає недовіру; які саме практики роботи відповідного інституту є найбільш проблемними; чи, наприклад, проблема в поганому підборі кадрів;
- чи виправданими є очікування сторін;
- якою була передісторія взаємодії відповідної державної установи та бізнесу;
- чи може бізнес справді впливати на цей інститут чи устанovu та бачити наслідки свого впливу?

4. Інституції, що сприяють довірі між бізнесом та владою в Україні

4.1 Дорадчі органи

В Україні створено низку інституцій, покликаних налагоджувати, серед іншого, взаємну довіру між бізнесом та державою. Зокрема, при всіх ЦОВВ, а також деяких інших органах влади, працюють дорадчі органи, такі як Громадські ради, до яких входять представники зацікавлених бізнес-асоціацій та окремі підприємці. Діє Рада підприємців при КМУ, представники окремих бізнес-асоціацій входять до складу Національної Ради Реформ, не кажучи вже про численні робочі групи з окремих питань, утворені при відповідних органах державної влади. Ще активнішою є взаємодія на місцевому рівні.

Однак бізнес не надто активно бере в цьому участь, про що свідчать результати опитувань та думки підприємців. Зокрема, лише 13,4% підприємств беруть участь у роботі дорадчих органів за результатами опитування Проекту «Діалог із питань торгівлі»²¹, а кожному другому респонденту цього дослідження не відомо про існування Громадської ради при Міністерстві економічного розвитку й торгівлі.

Низький рівень довіри до таких механізмів «зворотного зв'язку», який спостерігається на практиці, свідчить про те, що або цих механізмів замало, щоб вирішити весь масив проблем, з яким стикається бізнес, або про формальний характер роботи значної частини відповідних інститутів. Зокрема, можна виділити такі проблеми:

- робота самих дорадчих органів не завжди є достатньо прозорою, починаючи з формування їхнього складу. Відтак, вони втрачають здатність збільшувати довіру, бо насправді не представляють бізнес, не користуються авторитетом серед підприємців;
- керівні посади в таких органах інколи захоплюють представники «олігархічного» бізнесу, зрощені з тими, кого ці органи мали б, за своєю інституційною роллю, контролювати. У таких випадках дискредитується сама ідея діалогу та представництва;
- бізнес недостатньо активно працює, не вміє використовувати всі наявні можливості, які надають ці інститути, натомість перекладає провину на державні органи;
- підприємці сприймають державу як єдиного гравця. Вони часто недостатньо орієнтуються у формальних повноваженнях різних органів державної влади та їхніх інституційних ролях (і відповідних інституційних інтересах), в той час як, справжні рушійні сили тих чи інших рішень, приватні інтереси окремих гравців, тощо, залишаються «за лаштунками»;
- пропозиції та аргументи від бізнесу часто є нереалістичними, недостатньо проробленими, слабо аргументованими та висувуються у формі гасел чи претензій. Це викликає справедливо зневажливе ставлення до них, навіть попри раціональне зерно, що часто там міститься;
- державні органи роблять вигляд, що радяться з бізнесом, але насправді не дослухаються і не мають наміру дослухатися до рекомендацій дорадчих органів – за принципом «ми тут як у родині: всі радяться, але вирішують батьки»¹. Формально вони, звісно, не зобов'язані цього робити, але така поведінка підриває довіру та знеохочує бізнес брати активну участь у роботі таких інститутів.

Як і в багатьох інших випадках, ці формальні інститути ще належить наповнити справжнім змістом, що, відповідно, зробить їх справжніми носіями позицій та думок «неолігархічного» бізнесу.

4.2 Бізнес-асоціації

Іншим суспільним інститутом, який покликаний захищати інтереси бізнесу та бути посередником у діалозі між бізнесом та владою, є бізнес-асоціації. Опитування підприємств «Торгівельна політика та

²¹ <http://tfd.ier.com.ua/wordpress/uk/2016/06/22/аналіз-бар'єрів-для-міжнародної-торг-2/>

практика в Україні-2015», проведене Інститутом економічних досліджень та економічних консультацій на початку 2015 року²², показало, що бізнес не достатньо активно бере участь у діяльності бізнес-асоціацій. Результати цього дослідження засвідчили, що членство в бізнес-асоціаціях є більш поширеним серед підприємств, які займаються зовнішньоекономічною діяльністю. Так, 28% підприємств, які займаються ЗЕД, є членами принаймні однієї бізнес-асоціації, тоді як серед інших показник членства в бізнес-асоціаціях становить лише 15%.

Низька участь та часто небажання бізнесу вступати до бізнес-асоціацій пов'язана з тим, що підприємці здебільшого сприймають бізнес-асоціації як великий бізнес та його інтереси. Так, учасники фокус-груп у рамках «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», проведеної Програмою USAID ЛЕВ наприкінці 2015 року, переважно говорять про відсутність ефективності бізнес-асоціацій та марні витрати грошей та часу. Пряма мова учасника фокус-групи: *«Бізнес-асоціації, як правило, створюються від великих підприємств, галузей і, відповідно, переслідують інтереси цих великих підприємств, а ти, як рядовий член, платиш внески і підтримуєш»*. Разом із цим, МСП погоджуються з доцільністю об'єднуватися для захисту і просування власних інтересів, однак для цього мають бути створені сприятливі умови: відсутність корупції тощо.

Разом із такими песимістичними оцінками ролі та спроможності бізнес-асоціацій все ж останні мають потенціал стати реальними провідниками інтересів МСП. Так, за даними опитування керівників МСП у рамках цієї ж «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», 55% респондентів все ж звернуться до бізнес-асоціацій по допомогу щодо вирішення питань, пов'язаних із веденням бізнесу. Це четверте місце серед 11-ти суспільних інституцій, до яких би звернулися МСП у випадку потреби захистити свої інтереси (детально див. розділ із результатами емпіричного дослідження).

Таким чином, результати емпіричних спостережень свідчать про те, що бізнес-асоціації є потенційно надійним інструментом, за допомогою якого бізнес, зокрема малий та середній, міг би доносити свою думку до держави та впливати на формування державної політики. Однак для досягнення такого результату необхідне посилення спроможності самих асоціацій, підвищення обізнаності бізнесу щодо можливостей, які надають спільні дії, та довіра до інших представників свого сектору, галузі тощо.

5. Роль звичок, ілюзій та стереотипів у формуванні довіри

Вивчення ролі хибних уявлень у проблемі побудови довіри між державою та (незалежним) бізнесом важливе, насамперед, тому, що, на відміну від багатьох інших обставин, їх можна змінити через просвітницьку діяльність та розповсюдження прикладів без необхідності долати спротив могутніх інтересів «зацікавлених» сторін. Це важка та довгострокова робота, але її результати неодмінно дадуться взнаки; водночас, вона є критично важливою, бо без усвідомлення своїх справжніх інтересів незалежний бізнес повсякденно помиляється у своїх очікуваннях щодо держави та окремих її представників, крім того, реформаторам у владі стереотипи та ілюзії заважають проводити таку політику, яка породжує довіру в незалежного бізнесу.

Серед найбільш поширених та небезпечних хибних уявлень можна виділити, зокрема:

- 1) наділення держави надприродними властивостями. Хоча українцям не властиво сакралізувати владу - скоріше навпаки, але (у відповідності до спостережень щодо феномену «амбівалентної свідомості») вони так само, як і громадяни більш спроможних держав, або навіть і більшою

²² Було опитано 1009 підприємств, у тому числі 605 підприємств, які здійснюють зовнішньоекономічні операції, та 404 підприємства, які працюють лише на внутрішньому ринку. Опитування проводилось у всіх регіонах України, крім Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей.

мірою, схильні вважати державу мудрою, добромисною, та всемогутньою, зокрема наділеною необмеженими фінансовими ресурсами («фіскальна ілюзія»). При цьому реалії життя повсякденно спростовують такі уявлення, що викликає фрустрацію та природне роздратування, які, у свою чергу, заважають підприємцям дивитися на державу тверезо. Це одна з причин, чому їхні оцінки та судження різко коливаються від засудження держави як «ворога» і, відповідно, заперечення будь-якого втручання її у бізнес, аж до відмови від податків, до думки, що держава має допомагати будь-якому бізнесу прямими дотаціями і на це мають іти податкові надходження. Ця ж фрустрація може частково пояснювати сприйняття держави як ворога при нездатності вказати на конкретні проблеми чи відомства, які створюють такий імідж. З одного боку, навіть коли держава не скоїла нічого особливо поганого, вона – «ворог», бо не виправдала очікувань «допомоги», хоча, буцімто, мала б і могла б. З іншого – коли йдеться абстрактно взагалі про діловий клімат, то він є об'єктивно несприятливим, багато в чому ворожим, і бізнес це відчуває так само, як і недружнє ставлення представників держави. А коли йдеться про взаємодію з конкретними органами та проблемами, то відповідь дається на приземленому рівні повсякденних відносин, де немає вже місця ілюзіям та завищеним очікуванням, бо фрустрація вже відбулася давно;

- 2) мислення в термінах так званої «гри з нульовою сумою», що означає, що «багатство може бути тільки вкрадене». Ця небезпечна ілюзія заважає легітимізації підприємництва в очах більшості суспільства, а відтак, створенню політичного попиту на захист прав власності, адже будь-які статки, що перевищують певний рівень, вважаються «нечесними». Представники держави, що мислять у такий спосіб, не можуть бути партнерами для бізнесу, бо сприймають підприємців вороже. Відповідно, стикаючись із таким ставленням, підприємці пересвідчуються у «ворожості держави», хоча в цьому випадку насправді йдеться не про всю державу, а про окремих її представників і не про політику, а про манеру спілкування, особисте ставлення тощо. Іще гірше, що цілі державні структури просякнуті наскрізь таким баченням: воно було і, на жаль, залишається елементом їхньої корпоративної культури. Це створює імідж держави як ворога бізнесу навіть там, де вона ним об'єктивно не є, а просто виконує свої функції. Адже сприйняття регуляції та інспекцій, які (до певної міри) є таким, яких неможливо уникнути, значною мірою залежить саме від ставлення посадовців до своїх обов'язків та «клієнтів»;
- 3) некритичне перенесення досвіду інших країн на український ґрунт. Наприклад, підприємці бачать певні практики «допомоги бізнесу», які можуть дозволити собі багаті країни, до того ж із добре усталеними ринковими та державними інституціями, і воліли б мати те саме в Україні. Крім того, іноді цього також прагнуть і представники держави, щоправда, з різними цілями: деякі насправді прагнуть реформувати на краще відповідні вітчизняні інститути, у той час як багато інших справедливо бачать корупційні можливості, які несуть із собою витончені механізми державного втручання, такі як, наприклад, пряма допомога МСП. Оскільки остання категорія переважає, то не випадково, що реальність розчаровує підприємців та реформаторів, які прагнуть скопіювати «кращі практики» без належного відсіву та пристосування їх до українських реалій. Тверезо мислячі підприємці та реформатори розуміють від самого початку, що «це не для нашої держави» або «не для нашого бізнесу». Але замість того, аби шукати, що підходить саме до наших умов, вони часто нарікають на «ворожість» держави або, з іншого боку, «недобросовісність та безвідповідальність» бізнесу.

Важливим фактором, що підриває довіру в суспільстві загалом і, зокрема, між державою та бізнесом, є непрозорість. Вона, у свою чергу, є, з одного боку, притаманною «обмеженому доступу», адже міжособистісні стосунки є непрозорими за визначенням; а з іншого боку, раціональною реакцією на слабкість захисту прав, зокрема права власності. Останнє пов'язано з тим, що будь-яка наявна

інформація може бути використана суперниками чи хижакими проти того, хто її оприлюднив. Наприклад, однією з головних причин приховування реального обігу бізнесу на початку 90-х років було побоювання рекету.

Утім, мотиви непрозорості держави мають переважно іншу природу: це, насамперед, намагання приховати різноманітні зловживання, як-от з державними закупівлями. Така непрозорість, природно, відштовхує, а також виступає виправданням для ухилення від оподаткування. Але навіть коли інформація відкривається, «раціональне неучтво» громадян (у тому числі підприємців) у поєднанні з браком кваліфікації не дозволяють самостійно оцінити ефективність державних витрат.

Тому потрібні ще й посередники – громадські організації та медіа – які, з одного боку, самі користуються довірою, а з іншого боку, здатні кваліфіковано оцінювати використання зібраних державою податків. Такі організації сприймаються «природною державою» вороже, у свою чергу, бізнес не поспішає їх фінансувати. Вони існують переважно коштом донорів, що є не сталим, та робить довіру до них вразливою, адже серед громадян, особливо уражених згаданою вище ілюзією «гри з нульовою сумою», легко посіяти недовіру до «грантоїдів», що, буцімто, представляють інші держави, «не зацікавлені вирощувати собі конкурента в особі України», тим більше, що не завжди рекомендації донорів та підтримані ними проекти є справді корисними для українського бізнесу. Отже, український бізнес має навчитися сам фінансувати таку діяльність, але це наштовхується на проблему взаємної довіри вже всередині підприємницького середовища та його здатності до колективних дій. І тут, серед іншого, дається взнаки непрозорість уже самого бізнесу.

Мотиви уникнення прозорості в бізнесі складаються з двох компонентів: це згадане вище намагання захиститися від хижаків (у тому числі «хижкої держави») та приховування оподатковуваних доходів. Але межа між ними є розмитою, зважаючи на властиве «природній державі» конфіскаційне оподаткування, яке знайшло втілення в жарті «податкова завжди приходить на виручку». У свою чергу, непрозорість бізнесу підживлює уявлення про його буцімто «ворожість» до суспільства, представником якого проголошує себе держава. Зокрема, це породжує міф про нібито шалені доходи підприємців, у тому числі дрібних, у той час як абсолютна більшість із них заробляють, з урахуванням усіх витрат та ризиків, не набагато більше середньої зарплати, як і має бути на відносно вільному ринку праці.

Отже, та частина проблеми «взаємної (не)довіри держави та бізнесу», яка пов'язана з браком прозорості, має всі ознаки системної «пастки», що підтримується позитивними зворотними зв'язками. Відповідно, її треба розкривати з різних боків: ключами є як пряме примусове збільшення прозорості держави, так і непрямі підходи – зміцнення соціального капіталу підприємницької спільноти, укріплення формальних прав власності (захист від рейдерства та рекету), радикальне зменшення можливості застосування державними чиновниками правил на свій розсуд та перенесення податкового тягара з прямих податків на менш вразливі до приховування доходів непрямі.

6. Довіра держави до бізнесу

Надмірна кількість регулювання та складність умов ведення бізнесу в Україні є свідченням того, що держава також не довіряє бізнесу. Ця проблема проявляється в тому, що інвестування, торгівля та ведення підприємницької діяльності відбувається в складній системі дозволів та контролю з боку держави. Це і ліцензії, і перевірки, і обтяжливі вимоги до бізнесу. Як показують результати «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату», 49% опитаних МСП повідомили про те, що проходили перевірки в 2015 році. Це відбувалося вже за умов дії мораторію, покликаного обмежити кількість перевірок підприємств з обсягом прибутку до 20 млн. грн. за попередній календарний рік. При цьому 38% МСП зазнали матеріальних витрат у результаті перевірок – штрафи, хабарі та конфіскована продукція.

Приклади недовіри держави до бізнесу трапляються і в зовнішньоекономічній діяльності. Опитування експортерів та імпортерів, проведене ІЕД у 2015 році²³, показало, що на практиці митниця часто використовує метод визначення вартості товару за ціною аналогічних товарів, а не контрактний метод, який повинен мати перевагу. Тобто, при митному оформленні державний орган не довіряє ціні на товар, зазначеній у контракті (договорі), а наполягає на власному визначенні вартості. У такому випадку підприємство, що здійснює імпорт, має менші шанси в конкуренції та змушене підвищувати ринкову ціну на товар. Додаткові вимоги до документів також демонструють низький рівень довіри держави до підприємця. При експорті послуг підприємці протягом тривалого часу були змушені надавати додаткові документи, використовувати печатки, здійснювати переклади та виконувати інші вимоги з боку держави, що перешкоджало їхній діяльності.

Нове законодавство (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг» № 1724-VIII від 03.11.2016) скасовує ряд вимог до експортерів послуг, але цей приклад є дуже промовистим, бо, насправді, валютний контроль стосовно експорту послуг не має майже жодного сенсу. Упіймати підприємця, який, експортуючи послуги, не повертає валютну виручку в Україну, неможливо, бо такий експорт, за дуже нечисленними винятками, не фіксується документально, на відміну від товарного. Фактично, єдиним підтвердженням експорту є надходження виручки. Тим не менше, від підприємця, який все-таки вирішив отримати чесно зароблені гроші на батьківщині, уже 23 роки поспіль вимагається сила-силенна документів.

Іншим прикладом «зайвого» регулювання, на нашу думку, є регулярне подання декларацій підприємцями на 3 групи спрощеної системи оподаткування, які працюють виключно через банківський рахунок або мають зареєстрований касовий апарат: податкові органи і без усякої документації знають обсяги їхньої виручки, отже можуть проконтролювати правильність сплати податку. Отже, ідеться про неадекватну недовіру і, можливо, у деяких випадках вірогідність зайвий раз отримати хабара за пробачення дрібних порушень нікому не потрібних правил.

Але недовіра породжує недовіру, і це надалі поглиблює описувану проблему.

²³ http://tfd.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/Trade_barriers_report_tfd_2016.pdf

7. Довіра бізнесу до держави: результати емпіричного дослідження

У цій частині роботи на основі результатів емпіричного дослідження аналізується ставлення підприємців до держави як регулятора економічного життя та чинники, які впливають на таке ставлення. Дані, які використовуються, зібрані в ході «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату в Україні (ABCA-2015)». Оцінка проведена Програмою USAID «Лідерство в економічному врядуванні» наприкінці 2015 року. ABCA-2015 включала опитування 1800 керівників МСП, проведення 10 фокус-групових дискусій та глибинні інтерв'ю з 81 представником регіональних та місцевих органів влади та експертами з усіх регіонів України.

7.1 Держава «партнер» чи «ворог» МСП

Результати опитування керівників МСП показують, що держава як регулятор економічної активності асоціюється у свідомості респондентів із проблемами, які заважають займатися бізнесом. Так, відповідаючи на запитання, у якому пропонувалося описати роль держави для бізнесу в термінах «партнер», «перешкода» і «ворог», більше половини опитаних обрали варіант «перешкода», а майже тридцять відсотків опитаних назвали державу «ворогом». Лише 14% із опитаних МСП у 2015 році назвали державу партнером. При цьому зі зменшенням розміру підприємств збільшується частка тих, що вважають державу ворогом. У цілому ситуацію серед МСП можна охарактеризувати як «нікому не довіряю», що значною мірою співвідноситься із загальною ситуацією в суспільстві (за дослідженням КМІС)²⁴.

Разом із цим, МСП не завжди можуть пов'язати несприятливий, на їхню думку, вплив держави із діяльністю конкретних державних органів: 75% респондентів цього опитування, даючи відповідь на питання, які саме органи влади створюють їм перешкоди, не змогли назвати такий орган. Лише 6% опитаних повідомили, що це вищі органи влади, такі як Верховна Рада, Кабінет Міністрів та Президент. Також 5% респондентів назвали таким органом Податкову інспекцію. А 2% і менше опитаних вказали на інші органи як на такі, що створюють їм перешкоди, серед яких є органи місцевої влади та самоврядування, мери міст та голови селищних рад, Держгеокадастр України, прокуратура та митні органи.

Рис. 1. Органи влади, які створюють проблеми для бізнесу, на думку опитаних МСП, % опитаних



Джерело: Звіт «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні» - 2015

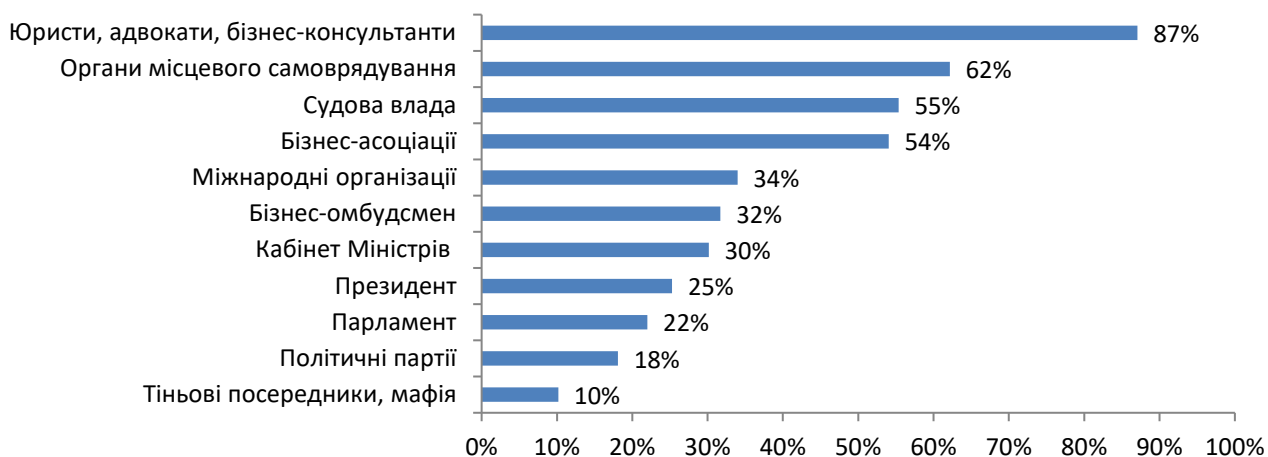
²⁴ Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Випуск 2 (16) / Головні редактори д.екон.н. В.М.Ворона, д.соціол.н. М.О.Шульга. – Київ : Інститут соціології НАН України, 2015. – 780 с.

Така розбіжність оцінок між загальним уявним іміджем держави та конкретним «винуватцем» серед органів влади, що створюють перешкоди, свідчить як про те, що цей імідж формується під впливом різних чинників, так і про низьку поінформованість підприємців про функції тих чи інших органів.

7.2 Довіра до інституцій: куди звернутися у випадку проблем

Респондентам також було запропоновано зазначити, до яких із перелічених інституцій (таких як центральні органи влади, органи місцевої влади, суд, політичні партії, бізнес-асоціації, приватний сектор та інші) вони б звернулися по допомогу у вирішенні питань, що стосуються ведення бізнесу. Відповіді на це питання дозволяють оцінити, яка обізнаність із тим, чим можуть допомогти ті чи інші інституції держави або недержавного сектору у випадку порушення прав бізнесу.

Рис. 2. Рейтинг інституцій до яких звернувся б МСП у випадку виникнення питань при веденні бізнесу, % опитаних²⁵



Джерело: Звіт «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні» - 2015

Результати свідчать, що підприємці в питаннях, пов'язаних із веденням бізнесу, найбільше довіряють представникам приватного сектору - юристам і бізнес-консультантам. Дев'ять із десяти опитаних висловили довіру до них. Крім того, більше половини опитаних висловили довіру до бізнес-асоціацій (хоча й відмова від членства в них не є дуже розповсюдженою див. відповідний розділ цієї роботи).

Громадський сектор, представлений в опитуванні міжнародними організаціями та бізнес-омбудсменом, користується довірою приблизно однієї третини опитаних для кожної з названих інституцій.

Дві третини опитаних (це друге місце в списку) звернулися б у випадку проблем до місцевих органів влади, а кожен другий до суду. Останнє є доволі оптимістичним показником на фоні досить високої недовіри до судових органів (див. Вставку 3)

Вставка 3 Ставлення до судової влади: паростки довіри?

Несподівано високим, на тлі поширених розмов про упередженість та корупцію судової влади, виявився показник довіри до неї, виміряний у зазначений вище спосіб: 55% опитаних готові звертатися до суду для вирішення проблем, пов'язаних із веденням бізнесу. Це відрізняється суттєво від результатів дослідження громадської думки широких верств населення. Зокрема, на запитання: «чи довіряєте Ви

²⁵ Респонденти оцінювали кожну з інституцій за шкалою «точно звернувся», «скоріше звернувся», «точно не звернувся», у графіку представлена сума відсотків для відповідей «звернувся» та «скоріше звернувся» для кожної з інституцій.

суду?» пересічні громадяни відповідають позитивно тільки в 6,1% випадків²⁶. Така відмінність між громадською думкою та думкою підприємців може означати:

- певне перебільшення рівня недовіри, яку висловлюють громадяни в опитуваннях та підприємці в розмовах та інтерв'ю;
- більшу, порівняно з пересічними громадянами, упевненість підприємців у своїй можливості отримати захист від судової влади. Це, у свою чергу, може бути пов'язано як із цілком законними підставами – кращим знанням законодавства та процедур, більшими можливостями найняти професійного адвоката тощо, так і свідчити про велику частку «олігархічного» бізнесу, який уміє «вирішувати питання» і на цій підставі впевнений не стільки у справедливому судочинстві, скільки в тому, що існуючий суд здатний захистити саме його інтереси безвідносно до справедливості;
- безальтернативність суду при вирішенні багатьох видів питань: у разі виникнення таких питань, підприємці погоджуються звертатися до суду попри недовіру тільки тому, що іншого способу не існує.

Місцеві органи влади та самоврядування отримали більше довіри, ніж інші органи влади. Так, 62% МСП повідомили, що звернуться по допомогу до місцевих органів влади у випадку необхідності. Цей показник практично не відрізняється для МСП різних регіонів, що свідчить або про досить високий рівень довіри до місцевої влади в різних регіонах України, або про те, що, на думку опитаних, вирішення саме цих питань знаходиться у сфері компетенції місцевої влади. Разом із цим, кожен третій з опитаних вказав, що буде звертатися безпосередньо до Кабінету Міністрів, а кожен четвертий – до Президента. Що більшим є розмір підприємств, тим більш імовірно, що вони готові звернутися до центральних органів влади для вирішення питань, пов'язаних із веденням бізнесу.

У наступних розділах ми розглянемо, яким чином пов'язані ставлення до інститутів та сприйняття держави респондентами.

7.3 Довіра до інститутів залежно від сприйняття бізнесом держави

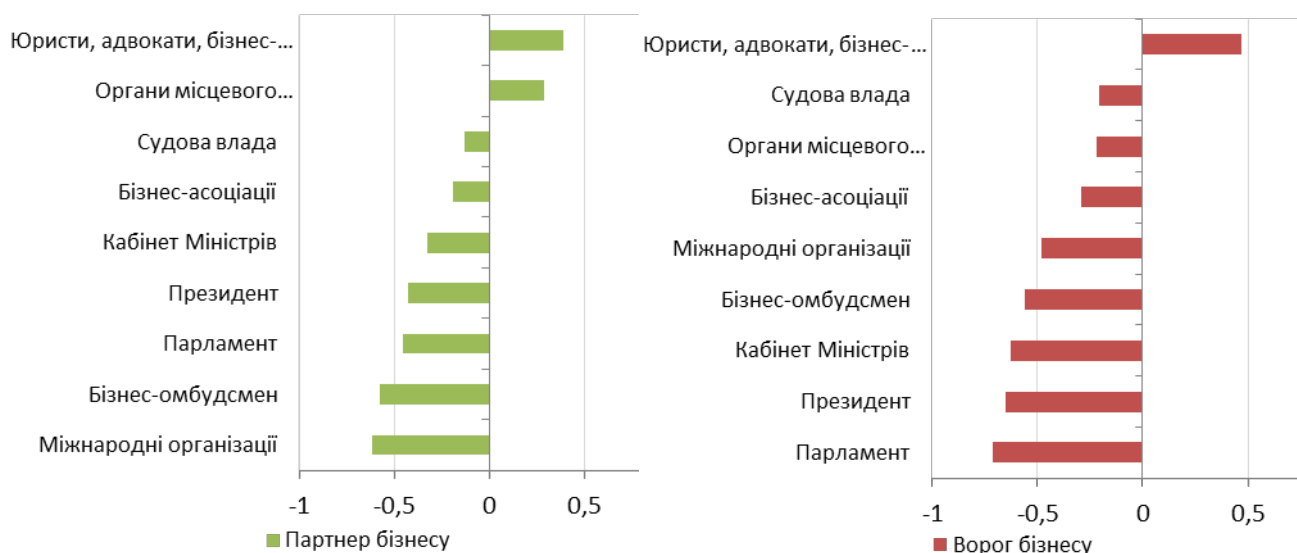
Підприємства було поділено на три групи: перша - це ті, хто вважає державу партнером (група «державо-партнер»), друга - це ті, хто вважає державу ворогом (група «державо-ворог»), третя - це ті, хто вважає державу перешкодою (група «державо-перешкода»). Також ми склали рейтинг «баланс довіри»²⁷ для першої та другої груп.

Результати дослідження свідчать, що МСП, які сприймають державу партнером, частіше схильні звертатися до державних органів різних рівнів для вирішення проблем. Про намір звернутися до органів центральної влади у випадку виникнення проблем при веденні бізнесу повідомили 48% респондентів із групи «державо-партнер» та 35% опитаних із групи «державо-ворог». Коли мова йде про місцеві органи влади, то різниця між цими групами ще більш виразна: до органів місцевого самоврядування звернуться 70% опитаних із групи «державо-партнер» проти 36% із групи МСП «державо-ворог». Зазначимо, що в групі «державо-партнер» і «баланс довіри» до органів державного самоврядування є додатним (+0,29), тоді як у групі «державо-ворог» він має від'ємне значення (-0,21). У групі «державо-перешкода» він є близьким до нуля (-0,04), хоча від'ємний знак вказує, що недовіра все ж переважає над довірою.

²⁶ За даними моніторингового опитування «Українське суспільство» 2015 р, КМІС.

²⁷ «Баланс довіри» - різниця між часткою респондентів, які точно звернулися б до інституції, та часткою респондентів, які точно не звернулися б до цієї інституції. Додатний знак «балансу довіри» означає, що переважають наміри звернутися, від'ємний – переважають наміри не звертатися до цієї інституції.

Рис. 3 Рейтинг «балансу довіри» для груп МСП у залежності від сприйняття держави (партнер - ворог)



Джерело: База даних «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні» - 2015

«Баланс довіри» в кожній із груп очолює приватний сектор: і ті, хто бачить у державі ворога, і ті, хто бачить партнера, при вирішенні проблем будуть звертатися в першу чергу до юристів чи консультантів. Друге місце в рейтингу для групи «державо-партнер» посідають органи місцевої влади з додатним значенням «балансу довіри». А от у рейтингу для групи «державо-ворог» вони займають третє місце з негативним «балансом довіри», а друге місце, також з негативним «балансом довіри», за судовою владою. Остання, у свою чергу, є третьою в рейтингу для групи «державо-партнер».

На відміну від чільної частини рейтингу «балансу довіри», його «низ» суттєво відрізняється для кожної з груп. Це чітко вказує на зв'язок між сприйняттям держави в цілому та ставленням до окремих інституцій. Зокрема, у рейтингу групи «державо-ворог» три останні місця посідають державні інституції центрального рівня – Парламент, Президент, Уряд. А в рейтингу групи «державо-партнер» міжнародні організації, бізнес-омбудсмен та Парламент.

Наприкінці аналізу цього рейтингу важливо зауважити, що МСП, які назвали державу ворогом (або перешкодою) переважно не довіряють органам місцевої влади та самоврядування, «рівень недовіри» до них є меншим, ніж до інших державних органів та інститутів громадянського суспільства. Відповідно, органи місцевого самоврядування можуть стати тією ланкою, через яку необхідно налагоджувати сприятливі стосунки між бізнесом та державою. Це підтверджують і результати фокус-груп. Так, хоч опитані МСП визнають першість загальнонаціонального рівня в плані розробки політики у сфері МСП, місцевий рівень є важливим у плані зменшення бюрократії та корупції: «так, програма державна, а методи реалізації місцеві».

7.4 Ставлення до державної підтримки залежно від сприйняття бізнесом держави

Як уже зазначалося вище, уявлення бізнесу про державу та її роль і вплив на ведення бізнесу суперечливі. Оцінюючи державу як перешкоду або ворога, респонденти не мають чітких асоціацій, саме з якою державною інституцією це пов'язано. Ставлення до державної допомоги є ще одним із показників, які додають суперечливості.

Зокрема, результати опитування МСП свідчать, що незважаючи на те, що більшість опитаних вважають державу або «ворогом» або «перешкодою» їхньої діяльності, значна частина з них хотіла б державної підтримки бізнесу в тій чи іншій формі. Лише один із десяти опитаних вважає, що держава не повинна

надавати підтримку бізнесу в жодній формі. Третина опитаних очікувала б на пряму державну підтримку, зокрема субсидії та гарантування кредитів.

Серед тих, хто вважає державу ворогом, більше 26% респондентів хотіли б прямої підтримки з боку держави. Це лише на п'ять відсоткових пунктів менше, ніж серед тих опитаних, хто бачить у державі партнера. Тобто, більше чверті опитаних очікують від «ворога» підтримку. Ще більше такі очікування розповсюджені серед тих, хто бачить у державі «перешкоду».

Таку суперечність між сприйняттям держави як «ворога» або «перешкоди», з одного боку, та очікуваннями щодо прямої державної підтримки, з іншого боку, можна пояснити тим, що, відповідаючи на ці питання, респонденти можуть висловлювати думку про те, якою повинна бути держава в ідеалі, а не лише про те, якою вона є зараз.

Зазначимо, що більшість МСП (майже дві третини опитаних) вважають, що держава повинна створювати сприятливі умови для ведення бізнесу, тобто забезпечити відповідне ділове середовище, спростити систему адміністрування податків, зменшити кількість документів, необхідних для ведення бізнесу тощо. Це характерно для всіх опитаних – і тих, хто вважає державу ворогом, і тих, хто бачить у ній партнера.

Отримані результати свідчать, що завоювати довіру бізнесу держава може, впроваджуючи конкретні заходи з покращення середовища для ведення бізнесу, які, і це дуже важливо, бізнес має відчуті. Звернувши увагу на конкретні проблеми бізнесу і вирішивши їх, можна очікувати на найбільш відчутне поліпшення ставлення бізнесу до держави.

7.5 Чинники, що впливають на формування ставлення до держави з боку МСП

Для того, щоб відповісти на питання, що впливає на формування ставлення до держави з боку МСП, ми проаналізували характеристики підприємств із групи «держава-ворог» та групи «держава-партнер».

7.5.1 «Демографічні» показники МСП у залежності від ставлення до держави

Аналіз «демографічних показників» підприємств, що потрапили в групи «держава-ворог» та «держава-партнер» суттєво не відрізняються. Мова йде про організаційно-правову форму підприємства, сектор, де підприємства працюють тощо. Різницю ж зафіксовано щодо розмірів підприємств, зокрема, зі зменшенням розміру підприємств збільшується частка тих, що вважають державу ворогом. Це свідчить, що малий та мікробізнес частіше бачать у державі «ворога» чи «перешкоду».

Ставлення до держави залежить від регіону проведення дослідження. Зокрема, одну з найбільших з-поміж інших областей частку респондентів, що вважають державу «другом», зафіксовано в Луганській області. Разом із цим, тут же зафіксовано одну з найбільших часток респондентів, що вважають державу «ворогом». У той же час, у Донецькій області, яка заходиться в подібних військово-політичних умовах, значна частина респондентів не змогла визначитися з цього питання. Ці данні засвідчують, що на формування ставлення до держави в тому сенсі, про який ідеться в цьому аналізі, впливають і світоглядні, і політичні уподобання респондентів. Зупинившись на цьому висновку, більш глибокий аналіз регіональних відмінностей ставлення до держави з боку бізнесу ми залишаємо за межами цієї роботи.

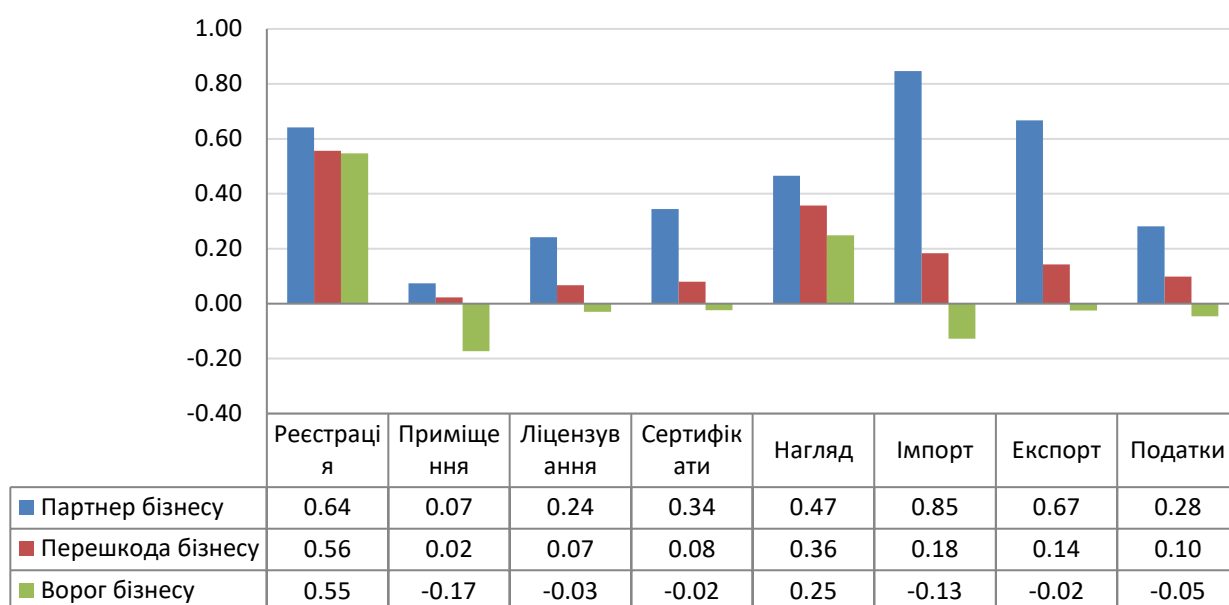
7.5.2 Оцінка регуляторних процедур у залежності від ставлення до держави

Чим більше часу МСП витрачають на контакти з представниками органів влади, тим більша вірогідність того, що вони відносяться до групи «держава-ворог». Зокрема, серед групи «держава-партнер» на спілкування з представниками державних органів влади керівний склад підприємства витрачає в

середньому 11,6% часу, серед групи «держава-перешкода» цей показник становить 14,8% часу, а серед групи «держава-ворог» у середньому 17,2% витрачається на спілкування з представниками державних органів.

Підприємства, які вважають державу ворогом, набагато гірше оцінюють зміни в регуляторних процедурах, які відбувалися протягом 2012-2015 років. Якщо в середньому для всіх опитаних усі процедури, за винятком тих, що пов'язані з початком використання приміщення, покращилися за цей період, то для групи «держава-ворог» усі регуляторні процедури погіршилися, за винятком реєстрації (тут оцінки всіх трьох груп дуже високі, що є додатковим свідченням, що реєстрація бізнесу справді вже не є проблемою в Україні, як свідчать про це міжнародні рейтинги та порівняння) та державного нагляду й контролю (що, очевидно, є результатом мораторію на перевірки, який діє в останні роки в країні).

Рис. 4 Індекси зміни основних регуляторних процедур для груп МСП у залежності від сприйняття держави (партнер - ворог)



Джерело: база даних «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні 2015»

Звертає на себе увагу той факт, що найбільші розбіжності зі значенням індексу між групою «держава-партнер» та групою «держава-ворог» зафіксовано для процедур, пов'язаних із веденням зовнішньоекономічної діяльності. Окрім цього, у рейтингу групи «держава-друг» саме процедури, пов'язані з імпортом та експортом, посідають перші два місця, на відміну від решти груп та рейтингу для всіх опитаних. Це може свідчити про те, що покращення умов ведення зовнішньоекономічної діяльності сприятиме формуванню позитивного образу держави у підприємців.

7.5.3 Перешкоди зростання бізнесу залежно від ставлення до держави

Результати дослідження показують, що ті МСП, які вважають державу партнером бізнесу, та ті, які вважають державу ворогом, по-різному оцінюють вплив політичних та економічних перешкод на свою діяльність. Окрім того, для групи «держава-ворог» абсолютні значення перешкод (тобто частки респондентів, що вибирають перешкоду) є більшими, що свідчить про те, що респонденти частіше стикалися з проблемами.

Несприятлива політична ситуація, під якою в опитуванні розуміється нестабільність уряду та можливість протестних рухів, є найвагомішою перешкодою для обох категорій підприємств: як тих, що назвали державу партнером, так і тих, що вважають її ворогом. Проте якщо серед перших частка опитаних, які

вказали на цю перешкоду, становить 38%, то для МСП, які вважають державу ворогом бізнесу, ця частка майже вдвічі більша - 62%.

Для підприємств із групи «держава-партнер» на перший план виходять переважно економічні перешкоди або перешкоди, пов'язані із ситуацією на ринку. Це низький попит (37%), інфляція (27%), проблема ліквідності (24%), високі ставки податків (24%) та висока конкуренція (22%).

Рис. 5. Рейтинг перешкод для МСП, які назвали державу партнером, % респондентів



Джерело: база даних «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні 2015»

Підприємства з групи «держава-ворог» також часто повідомляють про такі перешкоди, як низький попит (37%) та інфляція (28%). Проте сприйняття перешкод, пов'язаних із діяльністю держави та оподаткуванням, є найбільш вагомим для них. Так, 37% МСП із цієї групи назвали перешкодою високі ставки податків, а 36% – складне податкове адміністрування. Це, відповідно, 3-тє та 5-тє місця серед 21-ї перешкоди. Для групи «держава-партнер» ці проблеми також є важливими, але мають значно меншу вагу. Для групи «держава-партнер» складне податкове адміністрування посідає 14-тє (з 21-го) місце в списку перешкод, таку думку підтримують 14% опитаних з групи. А «високі ставки податків» хоч і посідають 6-тє місце в рейтингу, однак частка респондентів, що дотримуються такої думки, становить 24%, що у півтора раза менше, ніж у групі «держава-ворог».

Очевидно, що негативний досвід взаємодії з податковими органами та численні проблеми податкової системи є важливим чинником формування негативного образу держави в очах підприємців. Цьому питанню нижче присвячена Вставка 4.

Рис. 6. Рейтинг перешкод для МСП, які назвали державу ворогом, % респондентів



Джерело: база даних «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні 2015»

Вставка 4 Причини браку довіри до податкових органів – свідчення підприємців

Результати фокус-груп, проведених у рамках «1-ї Щорічної оцінки ділового клімату в Україні – 2015», вказують на те, що підприємці стикаються із численними проблемами при контактах із податковими органами, що викликає недовіру та негативне ставлення до податкової служби.

Так, проблемою для опитаних підприємців є значна кількість перевірок та пов'язана з ними корупція. Обтяжливі перевірки – це вагома причина для вітчизняного бізнесу, щоб працювати на спрощеній системі оподаткування. «...Дуже багато хто переходить на єдиний податок, тому що бояться кількості перевірок, постійно якогось такого ставлення до себе. Всі знають, що тих, хто на єдиному податку, чіпають менше, тому всі хочуть спати спокійно. Тому що як тільки переходиш, ті, хто на загальній системі, постійно тільки чуєш, що десь у податкову то одне завезти, то інше завезти, то така перевірка, то ця перевірка. Постійно не дають спокою, весь час на гачку якомусьⁱⁱ», – повідомляє учасник обговорення в Одесі.

Підприємці повідомляють про вимоги хабарів з боку податкової у вигляді «благодійних внесків» на приватні рахунки. Так, учасник фокус-групового обговорення в Тернополі розповідає про такі випадки: «Ще стикався, дзвонять з податкової, та, що веде по податковій. Типу, ми там робимо ремонт, чи можете ви зробити благодійний внесок, на карточку «ПриватБанку» кинути гроші. З цим також стикався».

Про корупцію та хабарі також говорять, як про спосіб уникнути покарання за помилки. Певна сума, згідно з опитуванням серед підприємців, дозволяє «домовитися» з інспектором про те, щоб змінити дату податкового звіту чи отримати допомогу при заповненні податкової документації.

Спроба отримати консультацію без грошового заохочення представників податкової обертається для підприємців неприємним досвідом: учасники обговорень повідомляють про «хамське ставлення»

працівників податкової та про те, що вони сприймають підприємців як «злочинців» та «крадіїв». А самі підприємці називають податкову «каральним органом», у той час як, на їхню думку, вона повинна бути «сервісним центром».

Окрема проблема з податковою звітністю – це штрафи в результаті помилок, про які податкові органи не проінформували підприємців. Штрафи нараховуються вже тоді, коли підприємці не мають можливості виправити помилку. Як розповідає підприємець з Одеси, «...і щось неправильно заповнив, і причому, коли ти здаєш звіт, тобі ж не кажуть, що щось неправильно. Це виявляється вже потім, коли пройшло перевірку. А коли пройшло перевірку, вже терміни пройшли, і вам нарахували штраф. І ти його повинен оплатити. Ось це викликає проблемуⁱⁱⁱ».

Розмір штрафів викликає значні труднощі в малого бізнесу. Як повідомляє учасник фокус-групового обговорення у Львові, «все, що відбулося станом на сьогодні, то це збільшились податки і ввелось багато обмежень. Особливо, якщо врахувати у сфері трудових відносин з працівниками, то певні штрафи сягають 10-20 мінімальних зарплат. Там ми рахували, що, наприклад, якщо буде перевірка, і там найдриб'язковіше порушення знайдуть, то десять мінімальних зарплат – це фактично буде дуже обтяжливо».

Респонденти переконані, що недоліки законодавства спеціально заплановані, щоб збільшити кількість штрафів або хабарів: «Законодавство буде побудовано таким чином, щоб людина помилялася. Відповідно, якщо людина помиляється, то відповідно буде штраф. Якщо треба платити штраф, то прийдуть і кажуть: «Або сюди, або сюди»,» – пояснює підприємець із Тернополя.

Підприємці мають досвід проходження перевірок, які мали лише формальний характер та мали на меті лише збір штрафів. Респондент зі Львова описує такий досвід: «У кінці 10-го року у нас була перевірка з податкової. Завершилася перевірка тим, що фактично нічого серйозного не знайшли. Нам сказали, що ви самі намалюйте помилки. Помилки ті банальні, які там познаходили, за які, в принципі, нормально би взагалі не штрафувати. Само собою, що це все у нас 100% нарахували. Сказали, що треба дорахувати».

Часта зміна податкового законодавства – це одна з найбільш поширених проблем для українських підприємців. Про це говорять і в Одесі («Оподаткування змінюється кожного місяця, звітності, папірці і тому подібне. Все, що було сьогодні, через два дні може вже змінитися і бути недійсним. Потрібно весь час бути в курсі, «в темі».»^{iv}), і у Львові («...Держава (...) вічно вигадує, то одне, то якийсь реєстр, то відкрили, то закрили, то об'єднали, то поділили, то ЄСВ змінили, збільшили на одну соту, дві соті, все треба міняти»).

У контексті податкового законодавства підприємці також критикували практику зміни законодавства «заднім числом» та монополізацію, пов'язану із реєстраторами розрахункових операцій (РРО). Фокус-групові дослідження проводились наприкінці 2015 – на початку 2016 років, коли тривали дискусії щодо РРО, і учасники обговорення негативно відгукувалися про те, що їм, імовірно, доведеться закупити РРО лише в певних фірм.

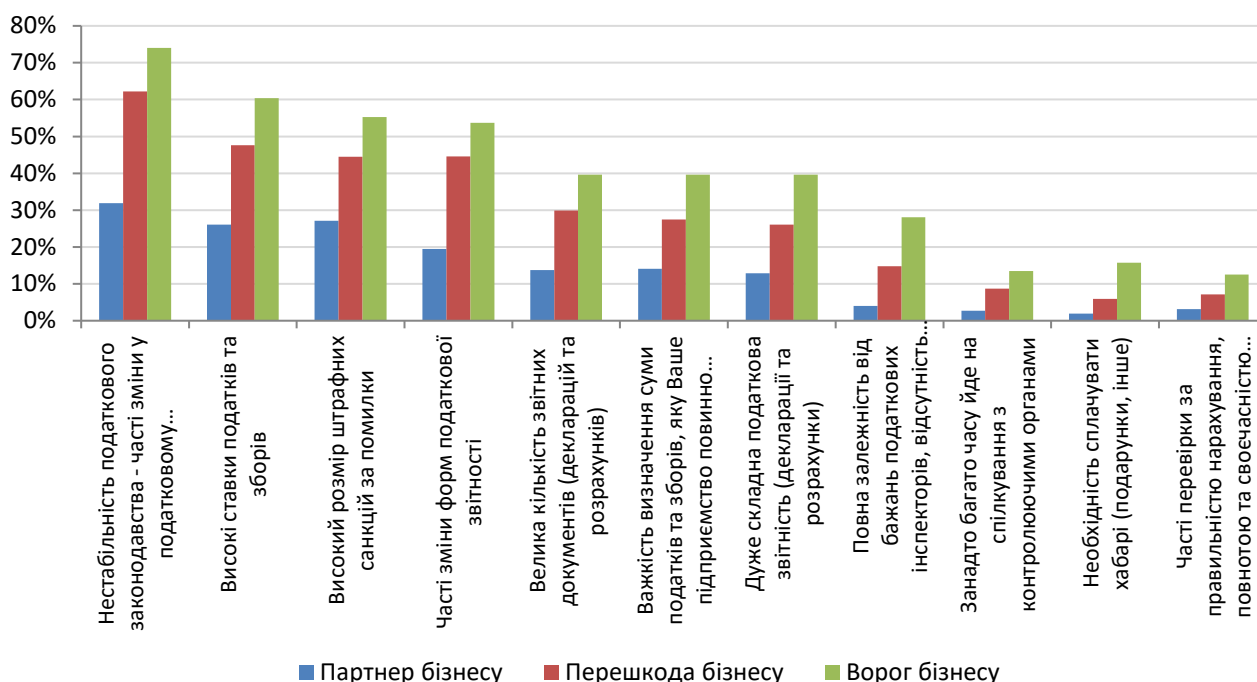
Крім цього, підприємці вказують і на низьку компетенцію представників податкових органів та на неузгодженість законодавства. За словами опитаних, у податковій їм було важко отримати кваліфіковану консультацію, а інформація, отримана при проходженні перевірки, суперечила тому, що сказали в податковій.

Ці та інші проблеми знижують довіру підприємців до податкової служби та її представників, і, відповідно, довіру до державних органів в цілому.

Продовжуючи тему податків та адміністрування податків, зазначимо, що при більш глибокому розгляді питань, пов'язаних із оподаткуванням, зокрема оцінці окремих процесів та процедур, таких як штрафи

та санкції, кількість та частота змін форм звітності тощо, рейтинг проблем є однаковим у всіх трьох групах. Однак підприємства з групи «держава ворог» стикалися з більшими труднощами з кожного із зазначених аспектів оподаткування.

Рис. 7. Частка МСП, які мали значні складнощі із зазначеними аспектами оподаткування (оцінки 4 та 5 за 5-бальною шкалою: 0 – не було, 5 – значні труднощі), для груп «держава-партнер», «держава-перешкода», «держава-ворог»



Джерело: база даних «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні 2015»

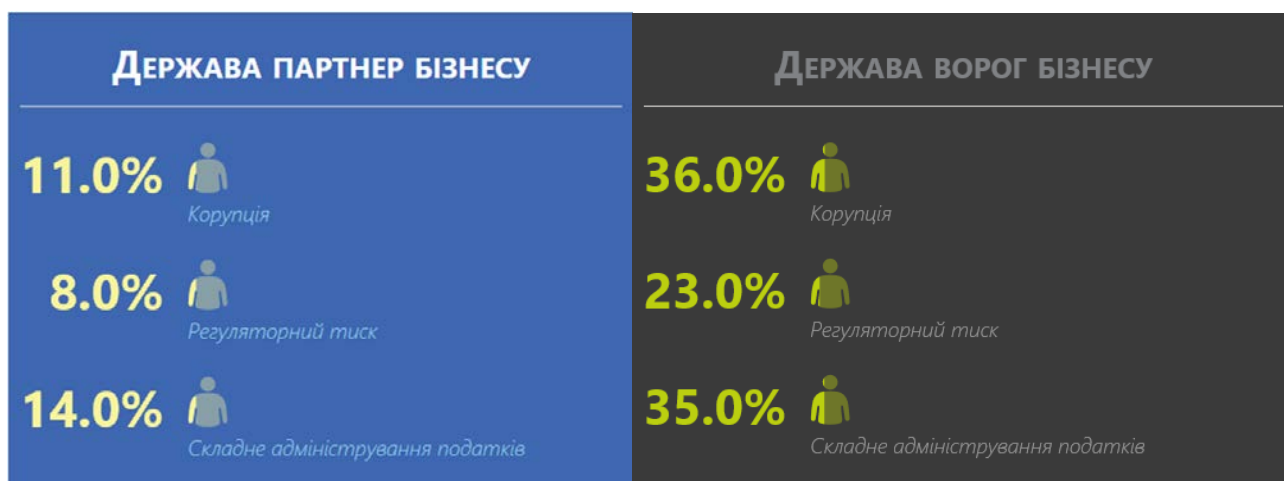
Оцінка корупції як перешкоди для бізнесу також суттєво відрізняється для групи «держава-ворог» та «держава партнер». 36% опитаних із тих, для кого держава – ворог, вважають корупцію перешкодою, це 4-те місце серед 21-ї перешкоди в групі «держава-ворог». А в групі «держава-партнер» такої думки дотримується втричі (!) менше респондентів --11%, і це 13-те місце в рейтингу з-поміж 21-го. Вагомими перешкодами для опитаних, які називають державу ворогом, також є часті зміни економічного законодавства (25%), високий регуляторний тиск (23%) та неефективність державного апарату (22%).

Це може свідчити про те, що є підприємці, які менше стикаються з корупцією, або про те, що є підприємці, для яких корупція не є проблемою, а скоріше способом вирішення проблем, спричинених складним та заплутаним регулюваннями. У цьому контексті ми можемо висунути контраргумент та таке, що потребує подальших емпіричних досліджень, припущення, що підприємці, які розглядають державу партнером, є просто більш адаптованими до середовища, у якому корупційні «неформальні» зв'язки полегшують життя (відсилаємо тут читача до розділу, де описується суспільство з «обмеженим доступом» та «природна держава»).

7.6 Висновки з аналізу емпіричних даних

Підбиваючи підсумки аналізу емпіричних даних, зауважимо, що на формування довіри з боку бізнесу впливає ряд факторів, які мають різну природу та силу впливу. Фактори, які нам вдалося зафіксувати, головним чином, залежать від досвіду, який отримано в результаті «контакту» підприємця з представниками тих чи інших органів влади. Чим більше часу МСП витрачають на контакти з представниками органів влади, тим більша вірогідність того, що вони відносяться до групи «держава-ворог».

Рис. 8. Частка МСП, які скаржаться на корупцію, регуляторний тиск та складне податкове адміністрування в залежності від оцінки ролі держави як регулятора економічних відносин



Уявлення бізнесу про державу та її роль і вплив на ведення бізнесу суперечливі. Оцінюючи державу як перешкоду або ворога, респонденти не мають чітких асоціацій, із яким саме державним органом це пов'язано. Зафіксована розбіжність оцінок між загальним іміджем «уявної держави» та конкретним «винуватцем» серед органів влади, що створюють перешкоди, свідчить про низьку поінформованість підприємців про функції тих чи інших органів.

Органи влади та місцевого самоврядування отримали більше довіри та менше недовіри, порівняно з іншими органами влади, що свідчить про їхній потенціал у відновленні довіри між бізнесом та владою, особливо коли мова йде про малий та мікробізнес.

Досвід, який підприємці отримують при проходженні процедури, пов'язаної із зовнішньоекономічною діяльністю, зокрема переміщення товарів та послуг через кордон, впливає на формування позитивного образу держави більшою мірою, ніж інші регуляторні процедури.

Негативний досвід взаємодії з податковими органами та численні проблеми податкової системи є важливим чинником формування негативного образу держави в очах підприємців. Підприємці, що мають негативний образ держави, більшою мірою скаржилися на проблеми в усіх аспектах оподаткування, починаючи від розміру податків, санкцій та штрафів, закінчуючи проблемами з частою зміною бланків та інших рутинних аспектів податкового адміністрування.

Різниця між оцінками корупції в залежності від ставлення до держави, свідчить, що є підприємці, які менше стикаються з корупцією, або про те, що є підприємці для яких корупція не є проблемою, а є скоріше способом вирішення проблем, спричинених складним та заплутаним регулюваннями. У цьому контексті ми можемо висунути контраверсійне та таке, що потребує подальших емпіричних досліджень, припущення, що підприємці, які розглядають державу партнером, є просто більш адаптованими до середовища, у якому корупційні «неформальні» зв'язки полегшують життя та замінюють відсутню «довіру» (відсилаємо тут читача до розділу, де описується суспільство з «обмеженим доступом» та «природна держава»).

Звернувши увагу на конкретні проблеми бізнесу і вирішивши їх, можна очікувати на найбільш відчутне поліпшення ставлення бізнесу до держави. Для відновлення довіри бізнесу необхідно впроваджувати конкретні заходи з покращення середовища для ведення бізнесу, які бізнес має відчувати у своїй діяльності. Особливу увагу треба звернути на малий та мікробізнес. Тут, окрім проведення відповідних заходів щодо полегшення ведення бізнесу, впровадження механізмів недопущення створення нових «поганих» регулювань, необхідно проводити просвітницькі та інформаційні компанії, які б просували зміни, що відбуваються.

8. Рекомендації для підвищення взаємної довіри між бізнесом та владою

Для підвищення довіри між бізнесом та державою потрібно здійснювати кроки обом сторонам. Державним органам слід збільшити прозорість і послідовність своїх дій та політики, а також якомога ширше залучати представників бізнесу, які мають авторитет у середовищі підприємців, на етапі підготовки рішень. Бізнесу, у свою чергу, треба активізувати участь у виробленні політики шляхом консультацій і адвокасі-кампаній. Другою важливою складовою збільшення взаємної довіри є конструктивний діалог між бізнесом та органами влади, який можна впроваджувати через регулярні зустрічі та обговорення на місцевому рівні. Це збільшить поінформованість держави та бізнесу про проблеми та очікування обох сторін і дасть можливість розглядати конкретні питання і теми та проводити змістовну дискусію. У зв'язку з цим громадським організаціям та проектам технічної допомоги варто продовжувати зусилля з фасилітації діалогу представників бізнесу та влади. При цьому, для малого бізнесу найбільш актуальним є взаємодія з місцевим самоврядуванням та профільними регуляторними органами.

Другим важливим полем для докладання зусиль зі створення довіри між державою та бізнесом є просвітницька робота за трьома напрямками: державні службовці й політики, підприємці та виборці. Підприємцям необхідно роз'яснювати об'єктивні обмеження, у яких змушена діяти держава, а також мотиви уявної добромисної держави в запровадженні тих чи інших обмежень, від яких страждає бізнес. У свою чергу, до представників держави треба доносити аргументи щодо ролі підприємництва та підприємців, реальний стан справ у середовищі МСП тощо. Але треба зважати на те, що в демократичній державі запит на ті чи інші речі, у тому числі захист прав та законних інтересів бізнесу чи, навпаки, посилення регуляцій та різного роду утиски підприємців, походить здебільшого від виборців, які часто не усвідомлюють власного інтересу в розвитку підприємництва, натомість сповідують поширені ментальні ілюзії та стереотипи, що залишилися з радянських часів. Отже, глибокі та довготривалі зміни у відносинах держави та бізнесу стануться тільки тоді, коли на це буде запит від виборців – отже, його треба формувати, насамперед, через просвітницькі кампанії та освіту.

При цьому, бізнес має докладати і власних зусиль задля покращення свого іміджу в уявленні громадян. Зокрема, навіть та частина з них, хто прихильно ставиться до підприємництва «взагалі», схильна ототожнювати весь вітчизняний бізнес з «олігархічним» і відповідно ставитися до нього. Аби подолати це, «незалежний» бізнес має усвідомити проблему та докласти зусиль, щоб відмежуватися від цього негативного іміджу в публічній свідомості. Акцент тут має бути саме на способі заробляння прибутків, а не «щедрості», адже олігархічний бізнес якраз добре вміє позірно «ділитися» нечесно заробленим та «підкупувати про людей».

Нарешті, зміцнення державних інститутів на засадах служіння людям, прозорості та підзвітності підвищує інституційну довіру до них у суспільстві, зокрема в середовищі підприємців. Але відповідні реформи не є предметом цієї роботи.

На сьогодні найбільш актуальними та важливими ми вважаємо такі дії

з боку держави:

- неухильне дотримання принципів прозорості формування державної політики, зокрема Закону про державну регуляторну політику, постанови КМУ № 1551 тощо;
- підвищення прозорості державних витрат, бюджетного процесу на всіх рівнях, ефективна боротьба з корупцією у цих сферах;
- аналіз чинників недовіри бізнесу до окремих державних інститутів та установ, вжиття відповідних заходів із реформування та оновлення цих установ;

- запровадження, по можливості, прозорих механізмів державного нагляду та контролю, у тому числі й у податковій сфері та сфері спрощення процедур торгівлі та реформування митниці;
- радикальне покращення адміністрування податків з метою, насамперед, зменшення можливостей для корупції (зокрема, здирництва податківців тощо);
- послідовність політики на основі довготривалих стратегій, уникнення політизації;
- створення спільних робочих груп із проблемних питань з обов'язковим залученням авторитетних представників бізнесу як «зацікавленої сторони»;
- запровадження культури приязного та уважного ставлення до підприємців у державних установах, просвіта представників держави щодо ролі підприємництва;
- програми державно-приватного партнерства.

З боку бізнесу:

- активізація діалогу з державою, зокрема допомога експертизою з боку бізнесу при оцінках регуляторного впливу, виробленні рішень, контролі за впровадженням корисних для бізнесу рішень;
- активна участь у наявних інститутах партнерства з державою – дорадчих органах при органах державної влади, робочих групах, консультаціях тощо;
- налагодження взаємодії з експертним середовищем, у тому числі забезпечення фінансової підтримки аналітичної роботи та розробок, які потрібні бізнесу для відстоювання своїх позицій у діалозі з державою, зокрема для підвищення якості розробки, обґрунтованості та авторитетності рекомендацій і аргументів;
- добровільне та публічне прийняття на себе обов'язків доброчесної поведінки, на кшталт «етичних кодексів», з дорученням контролю за дотриманням цих зобов'язань лідерами громадської думки з беззаперечною репутацією.

З боку експертної спільноти, у тому числі проектів технічної допомоги:

- сприяння діалогу між бізнесом та державою у різних вимірах – від суто організаційного до «перекладання сенсів» у вигляді напрацювання аналітичних продуктів та концепцій, які допомагають сторонам діалогу краще зрозуміти одна одну. При цьому важливо допомагати саме «незалежному» бізнесу, бо «олігархічний» теж шукає шляхів лобіювання та легітимізації через цей канал;
- просвітницька діяльність, як описано вище. Програми мають бути складеними з урахуванням специфіки аудиторій та націленими на витлумачення суті та особливостей формальної і фактичної побудови сучасної української держави та її інтересів і окремих її сегментів до представників підприємництва, які задіяні у діалозі з державою. Це може покращити якість цього діалогу і зменшити фрустрацію від зіткнення ідеалістичних уявлень з реальністю;
- підготовка замовлення чи запиту бізнесу та органів державної влади на аналітичні матеріали та концепції, які допомагають перевести діалог у площину продуктивної дискусії. Допомога в продуктивному обговоренні та фаховому формулюванні рішень, зокрема дорадчих органів, робочих груп тощо.
- надання державним органам рекомендацій, оснований на доказах пріоритетності політик, спрямованих на створення більш сприятливого підприємницького середовища, з огляду (серед інших цілей) на зменшення перешкод для довіри бізнесу до держави.

ⁱ Публічний вислів заступника міністра фінансів Олени Макєєвої щодо проведених Міністерством під її головуванням громадських слухань із питань податкової реформи

ⁱⁱ Переклад з російської мови.

ⁱⁱⁱ Переклад з російської мови.

^{iv} Переклад з російської мови.