

Техническое регулирование: институциональный анализ

П.В. Крючкова, д.э.н., зав.сектором Фонда
«Бюро экономического анализа»

Основные вопросы

1. Суть реформы технического регулирования
2. Проблемное поле исследований
3. Некоторые исследования:
 1. Техническое регулирование и конкурентоспособность
 2. Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов
 3. Спрос на добровольную сертификацию
 4. Эффективность процедур разработки технических регламентов
4. Перспективные направления исследований

Техническое регулирование

- Вид экономического регулирования, включающий в себя установление технических требований к продукции и процессам и механизмы обеспечения соблюдения этих требований

Реформа технического регулирования: причины

Обязательные требования устанавливались нормативными документами разного уровня (от федеральных законов до ведомственных нормативных актов)

- ГОСТы, СНИПы, СанПиНы – более 600 000 документов
- требования избыточны, противоречивы, непрозрачны

Основной способ подтверждения соответствия – обязательная сертификация

- обязательной сертификации подлежало до 80% товарной номенклатуры по сравнению с 4% в ЕС



- Существенные административные издержки бизнеса
- Несоответствие требованиям ВТО (Соглашения о технических барьерах в торговле)
- Неэффективность контроля

Федеральный закон «О техническом регулировании» (вступил в силу с 1 июля 2003 г.)

- Кодификация и актуализация обязательных требований:
 - вместо сотен тысяч ведомственных документов несколько сотен технических регламентов – федеральных законов или постановлений Правительства
- Разделение обязательных и добровольных требований:
 - Технические регламенты – обязательные (только вопросы безопасности)
 - Стандарты (национальные, организаций) - добровольные

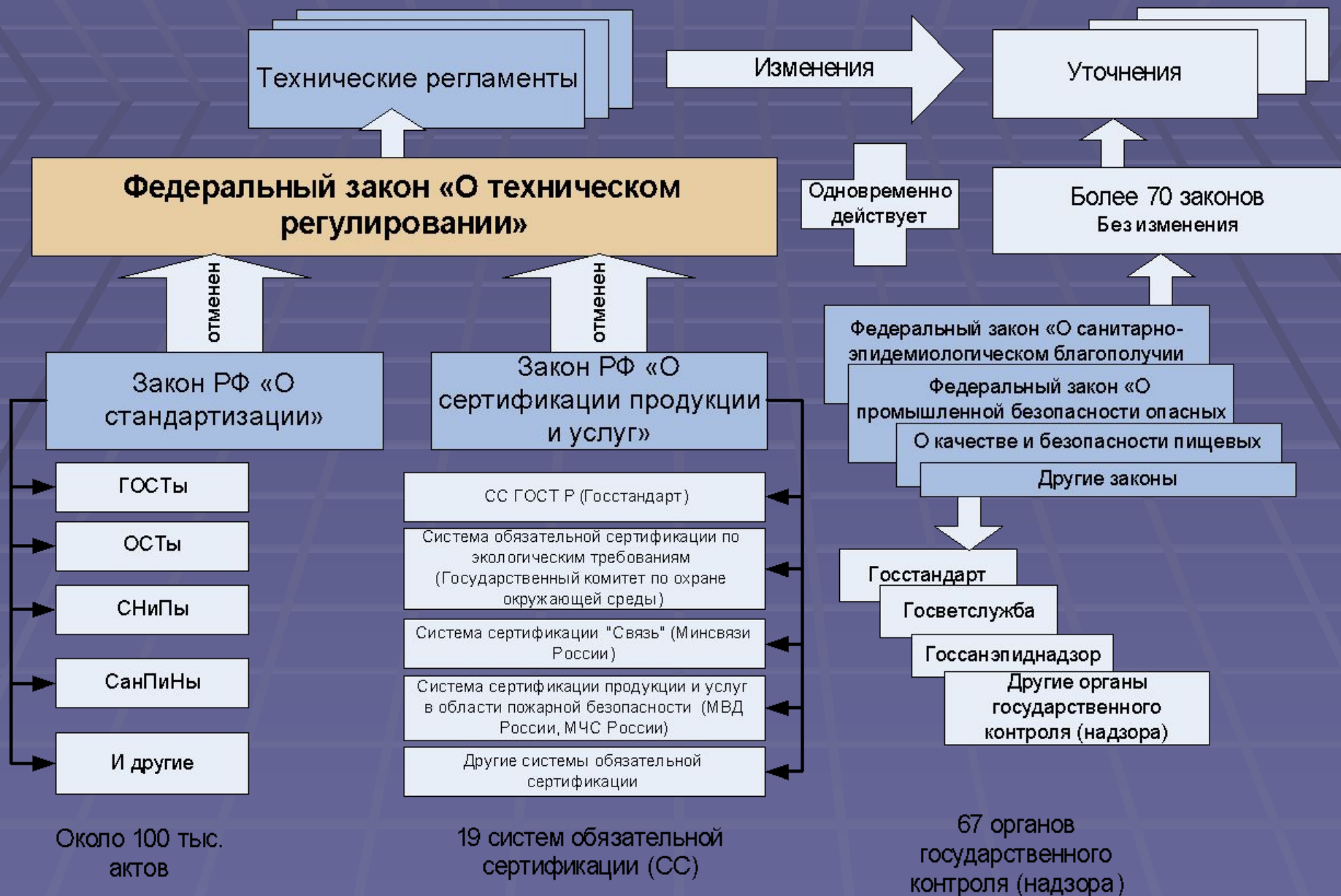
Федеральный закон «О техническом регулировании» (вступил в силу с 1 июля 2003 г.)

- Переход к более мягким формам подтверждения соответствия
 - От обязательной сертификации к декларированию соответствия
- Четкие процедуры разработки и принятия технических регламентов и национальных стандартов
 - разработчик – любое лицо
 - обязательные публичные обсуждения проектов
- Изменение процедур контроля
 - Контроль только на стадии обращения продукции
 - Процедура отзыва продукции с рынка

Система технического регулирования



Трансформация системы технического регулирования



Текущее состояние реформы

- Хотя подготовлено более 80 проектов технических регламентов, принято только 2 (постановления Правительства), еще 6 приняты Государственной Думой в 3-х чтениях
- Список товаров, подлежащих обязательной сертификации сокращается, но недостаточными темпами
- Фонд национальных стандартов обновляется, но уровень гармонизации с международными стандартами составляет менее 40%
- До сих пор не создана национальная система аккредитации
- В 2007 году приняты поправки в закон «О техническом регулировании»
- Изменений в системе государственного контроля (надзора) не произошло

Исследования

- Воздействие технического регулирования в целом/различных вариантов реализации реформы/отдельных инструментов на:
 - Экономику в целом
 - Отрасли
 - Предприятия
- Закономерности формирования и функционирования самой системы технического регулирования:
 - Сравнительный анализ (Россия/ЕС/Новая Европа/СНГ)
 - Эффективность процедур

Техническое регулирование и конкурентоспособность

- **Предмет:** оценка потенциального влияния реформы технического регулирования на конкурентоспособность разных типов предприятий
 - Внешняя/внутренняя конкурентоспособность
 - Ценовая/неценовая конкурентоспособность
- **Заказчик:** Минпромэнерго России (Департамент технического регулирования)
- **Исполнитель:** Бюро экономического анализа

Техническое регулирование и конкурентоспособность

Типы	Факторы	Цели системы технического регулирования	Механизм влияния на конкурентоспособность
Ценовая	Низкие цены ресурсов	Снизить издержки подтверждения соответствия продукции установленным требованиям	Оптимальный режим технического регулирования позволяет подтвердить соответствие обязательным требованиям с наименьшим возможным уровнем затрат, что позволит снизить издержки производителя.
Ценовая	Ресурсосбережение	Повысить издержки использования технологий с низким уровнем безопасности	Требования к безопасности производства стимулируют производителей выбирать более современные и наукоемкие технологии, что в долгосрочном перспективе стимулирует инновационное развитие

Техническое регулирование и конкурентоспособность

Типы	Факторы	Цели системы технического регулирования	Механизм влияния на конкурентоспособность
Не-ценовая	Обеспечение безопасности продукции	Снизить издержки покупателей, связанных с поиском безопасной продукции, а также издержки продавцов на убеждение покупателей в безопасности производимой продукции	Достоверное подтверждение соответствия продукции приводит к повышению максимальной готовности потребителей платить за товар
Внутрен-няя	Предпоч-тения потребителе й	Снизить уровень риска, связанный с потреблением продукции, в представлении потребителей	Достоверное подтверждение соответствия продукции установленным требованиям приводит к расширению спроса со стороны потребителей, отрицательно относящихся к риску.
Внешняя	Режим доступа на внешние рынки	Гармонизировать инструменты технического регулирования с целевыми внешними рынками	Гармонизация регулирования позволит снизить дополнительные затраты, необходимые для доступа на внешние рынки

Меры технического регулирования и конкурентоспособность

Меры технического регулирования	Характеристики рынков с максимальным положительным эффектом	Характеристики рынков с отрицательным эффектом
Сокращение административных издержек производителей (доступность обязательных требований, оптимизация оценки соответствия)	Рынки однородной продукции (основной тип конкуренции – ценовая)	
Ужесточение обязательных требований	Низкие барьеры входа/выхода на рынок Высокая инвестиционная привлекательность отрасли	Низкая текущая сравнительная конкурентоспособность отечественных производителей
Обновление национальных стандартов	Высокая инвестиционная привлекательность отрасли	
Гармонизация с международными и региональными обязательными требованиями и стандартами	Высокая доля экспорта в производстве отрасли; низкая доля импорта на внутреннем рынке	Высокая доля импорта на внутреннем рынке
Участие в разработке международных стандартов	Отрасли с высокой долей экспорта или высоким экспортным потенциалом	

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

- **Предмет:** разработка методологии оценки социально-экономических последствий принятия технических регламентов; подготовка финансово-экономических обоснования проектов технических регламентов
- **Заказчик:** Минпромэнерго России (Департамент технического регулирования)
- **Исполнитель:** Бюро экономического анализа и МГУ им. М.В. Ломоносова (методология анализа, консультирование по подготовке финансово-экономических обоснований); разработчики проектов технических регламентов

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

Предложено использовать нестандартную форму подготовки финансово-экономического обоснования к проектам технических регламентов:

- Сравниваются состояния до принятия ТР и после принятия
- Основная задача – **показать, что введение технического регламента окажет положительное воздействие на экономику**
- Выгоды от введения технического регламента должны превышать издержки, связанные с его принятием и применением

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

- Потенциальные выгоды от введения технического регламента:
 - Повышение уровня безопасности (снижение уровня риска)
 - Иные экономические эффекты (облегчение экспорта, создание условий для импортозамещения, возможное ограничение конкуренции и т.п.)
- Затраты:
 - Связанные с выполнением содержательных требований (в том числе издержки адаптации к измененным требованиям)
 - Административные издержки (оценка соответствия)

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

	Риск снижается	Риск остается неизменным	Риск повышается
Затраты снижаются	положительный эффект	положительный эффект	<i>нужны дополнительные расчеты</i>
Затраты неизменны	положительный эффект	нулевой эффект	отрицательный эффект
Затраты растут	<i>нужны дополнительные расчеты</i>	отрицательный эффект	отрицательный эффект

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

положительный экономический эффект – принятие технического регламента экономически обоснованно: снижается уровень совокупного риска без увеличения затрат, или сокращаются совокупные затраты без увеличения уровня риска;

отрицательный эффект – принятие экономически необоснованно: рост расходов без снижения уровня риска или снижение уровня безопасности без одновременного снижения затрат;

нулевой эффект – технический регламент может быть принят, хотя и не приведет к изменению ситуации: уровень риска и совокупные затраты неизменны;

нужны дополнительные расчеты – происходит повышение уровня риска со снижением общих затрат либо его понижение при росте затрат.

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

Этапы:

- Выделение заинтересованных групп
- Определение изменения уровня риска
- Определение изменения издержек для каждой из групп
- Оценка макроэкономических последствий
- Оценка воздействия на бюджеты всех уровней
- Общий вывод о целесообразности принятия технического регламента

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

- Оформление результатов анализа:
 - Отдельный раздел в общем обосновании необходимости принятия технического регламента (подробное изложение)
 - Финансово-экономическое обоснование к проекту технического регламента (оценка воздействия на бюджеты всех уровней, краткое обоснование общего положительного воздействия на экономику)

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

- **Практические результаты:**
 - Разработанная методика включена в Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов (утверждены Приказом Минпромэнерго России от 12 апреля 2006 года №78)
 - С использованием этой методики подготовлено более 50% финансово-экономических обоснований к проектам технических регламентов

Оценка социально-экономических последствий принятия технических регламентов

■ Выявленные проблемы:

- Разработчики плохо представляют, на кого будет воздействовать вновь принятый закон. Особенно характерно для отраслевых научных организаций и государственных учреждений.
- Сложности количественной оценки:
 - лишь для незначительно группы объектов есть ряды исторических данных для оценки риска
 - Нет системы учета случаев причинения вреда

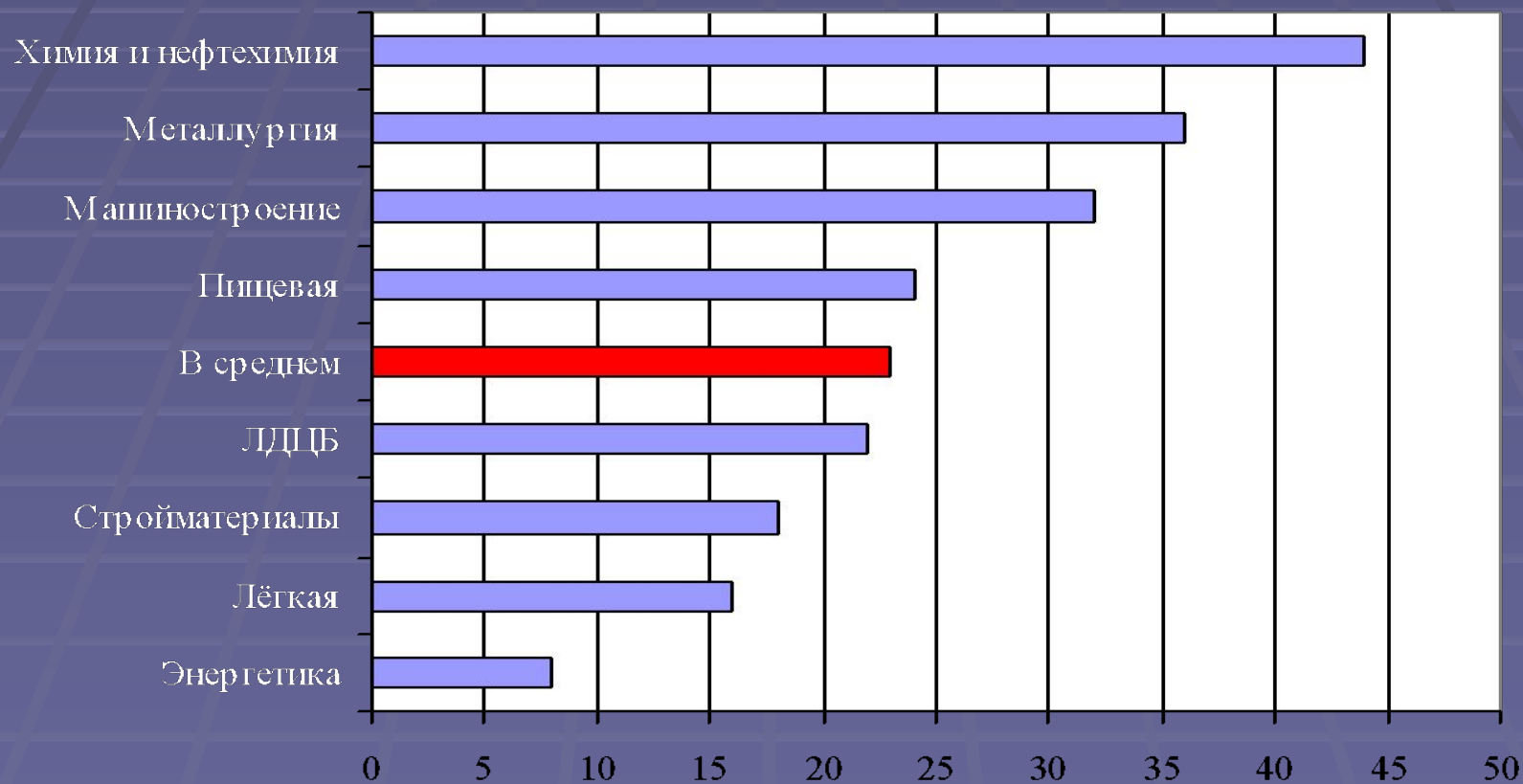
Спрос на добровольную сертификацию

- **Предмет:** эмпирический анализ спроса на добровольную сертификацию на соответствие международным стандартам (ИСО и др.) как элемента системы технического регулирования
- **Исполнители:** С.Б. Авдашева (ГУ-ВШЭ), П.В. Крючкова (Бюро экономического анализа)
- **Основные вопросы:**
 - Существует ли в России спрос на добровольную сертификацию по международным стандартам?
 - Каковы детерминанты спроса на добровольную сертификацию?
 - С какими другими направлениями модернизационной стратегии предприятий связан спрос на добровольную сертификацию?
 - Каковы возможные рекомендации для реализации реформы технического регулирования?

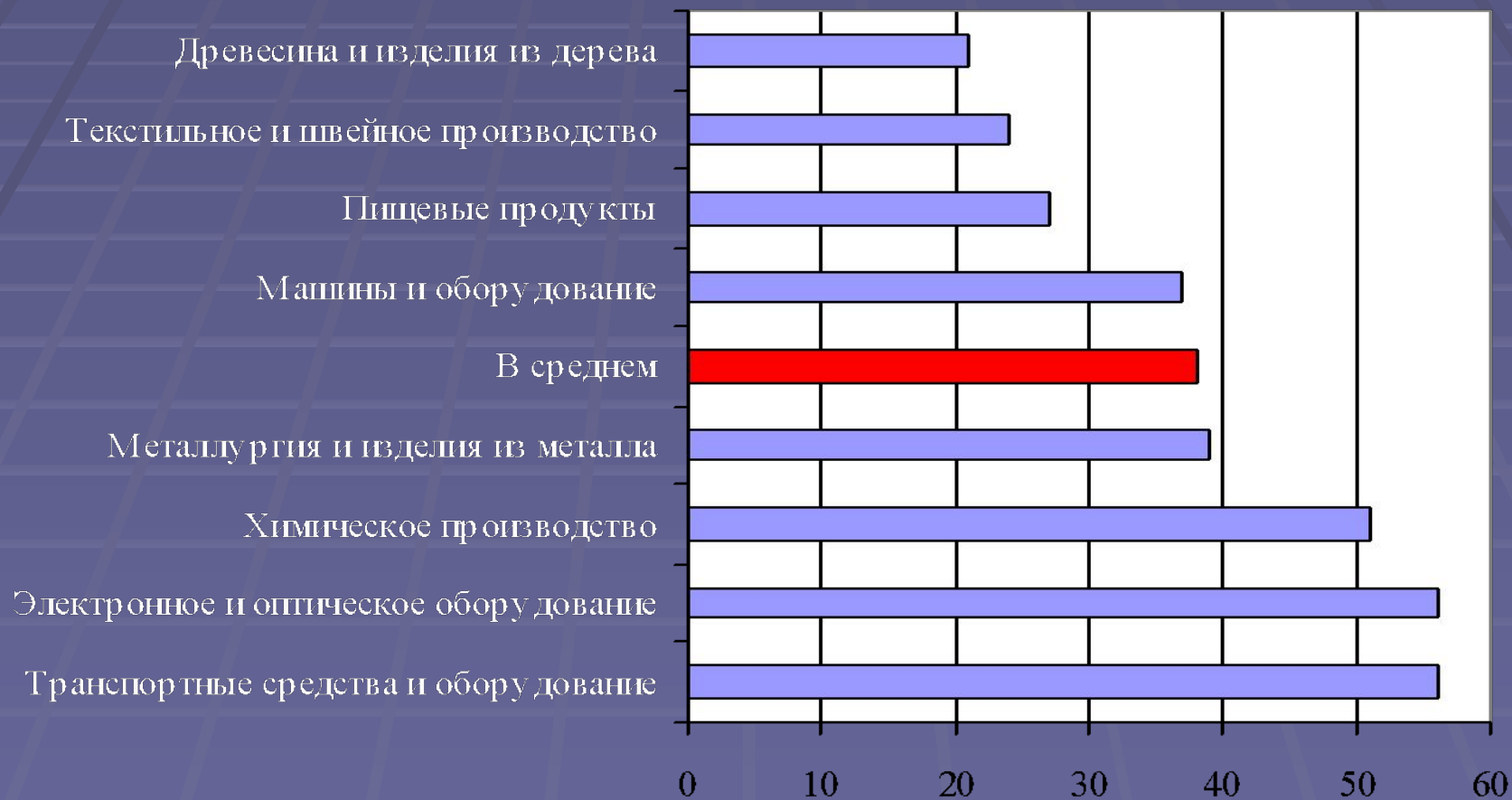
Спрос на добровольную сертификацию: источники данных

- Данные выборочных обследований предприятий, проведенных в ГУ-ВШЭ в 2001-2006 гг. (4 выборки):
 - **выборка 1 и 2** – 2 раунда опроса в рамках проекта «Нерыночный сектор в российской промышленности», 2001 и 2002 гг., более 500 респондентов в 12 регионах России
 - **выборка 3** - опрос руководителей АО в рамках исследования корпоративного управления и интеграционных процессов ГУ-ВШЭ и Университета Хитоцубаши (Токио), весна-лето 2005 г., 822 респондентов в 64 регионах России
 - **выборка 4** - опрос в рамках совместного проекта ГУ-ВШЭ и Всемирного банка по исследованию конкурентоспособности российского бизнеса, осень 2005 г. – зима 2006 г., более 1000 респондентов

Доля предприятий, производящих сертифицированную по международным стандартам продукцию (опрос 2001 г.)



Доля предприятий, производящих сертифицированную по международным стандартам продукцию (опрос 2006 г.)



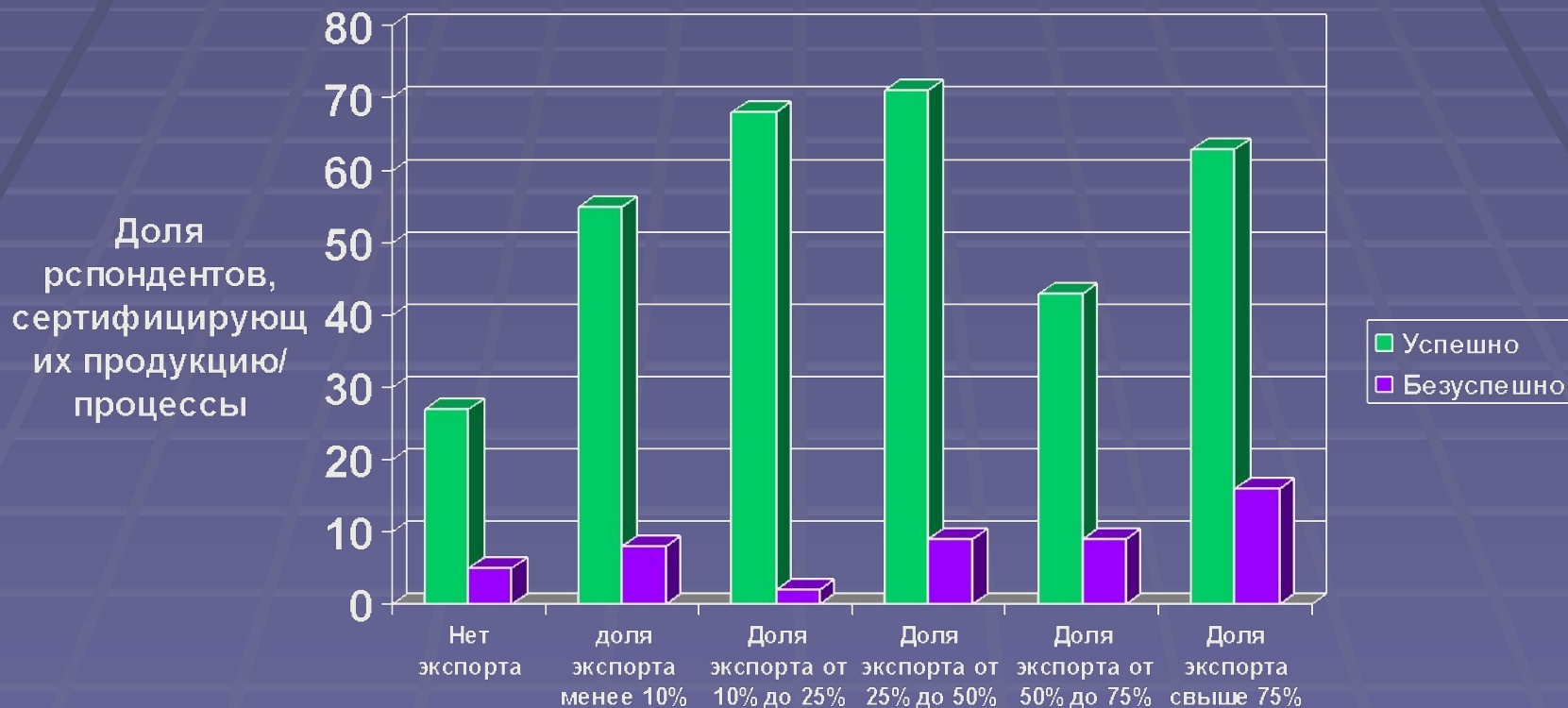
Сертификация и модернизационная стратегия (выборка 1: 1998-2000)

- Типы модернизации:
 - Новые сферы деятельности (продукты, рынки, партнеры)
 - Изменение внутренней и внешней организации
 - Выживание
 - Избавление от наследия

Сертификация и модернизационная стратегия (выборка 3: 2001-2004)

- Типы модернизации:
 - «Стремление к звездам» (перезод в нишу с более высоким качеством и ценой продукции)
 - «Выход на новые рынки»
 - «Смена караула»
 - «Экспансия»

Есть ли спрос на стандарты, гармонизированные с международными? Связь экспортной ориентации и сертификации по международным стандартам (выборка 4)



Спрос на сертификацию: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- спрос на сертификацию по международным стандартам в качестве компонента стратегии реструктуризации/ модернизации существует с начала экономического подъема;
- для предприятий-экспортеров существует проблема специальной сертификации их товаров в странах-импортерах, эта проблема тесно связана со сложностью соблюдения обязательных требований и стандартов в странах-импортерах;
- по мере роста числа предприятий, осуществляющих сертификацию по международным стандартам, растет доля тех, кто сталкиваются на этом пути с затруднениями, не позволяющими удачно провести сертификацию;

Спрос на сертификацию: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- отдача от тех стратегий модернизации, которые предполагают сертификацию по международным стандартам, положительна, но не очень высока. Реализующие эту стратегию предприятия обычно находятся в удовлетворительном, но не стабильно хорошем финансовом положении;
- в результате доля предприятий, производящих сертифицированную по международным стандартам продукцию, увеличивается в последние годы медленными темпами;
- процессы сертификации продукции по международным стандартам нуждаются в поддержке и среди предприятий объективно существует спрос на эту поддержку;

Спрос на сертификацию: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- сертификация продукции обнаруживает комплементарность с другими направлениями модернизации производства, в первую очередь – с обновлением ассортимента производимой продукции, входом на новые рынки, увеличением расходов на маркетинг и НИОКР;
- меры, нацеленные на стимулирование сертификации продукции и снижение издержек по сертификации, одновременно будут стимулировать обновление ассортимента продукции, вход на новые рынки, увеличение расходов на маркетинг и НИОКР. Верно и обратное: любая политика, стимулирующая расходы на НИОКР, одновременно будет повышать спрос на сертификацию продукции по международным стандартам.

Эффективность процедур разработки технических регламентов

- **Предмет:** оценка эффективности публичных обсуждений проектов технических регламентов
- **Заказчик:** Минпромэнерго России (Департамент технического регулирования)
- **Исполнитель:** Бюро экономического анализа
- **Основные вопросы:**
 - Представленность интересов в процессе публичных обсуждений
 - Воздействие публичных обсуждений на качество проектов технических регламентов
 - Рекомендации по совершенствованию процедуры

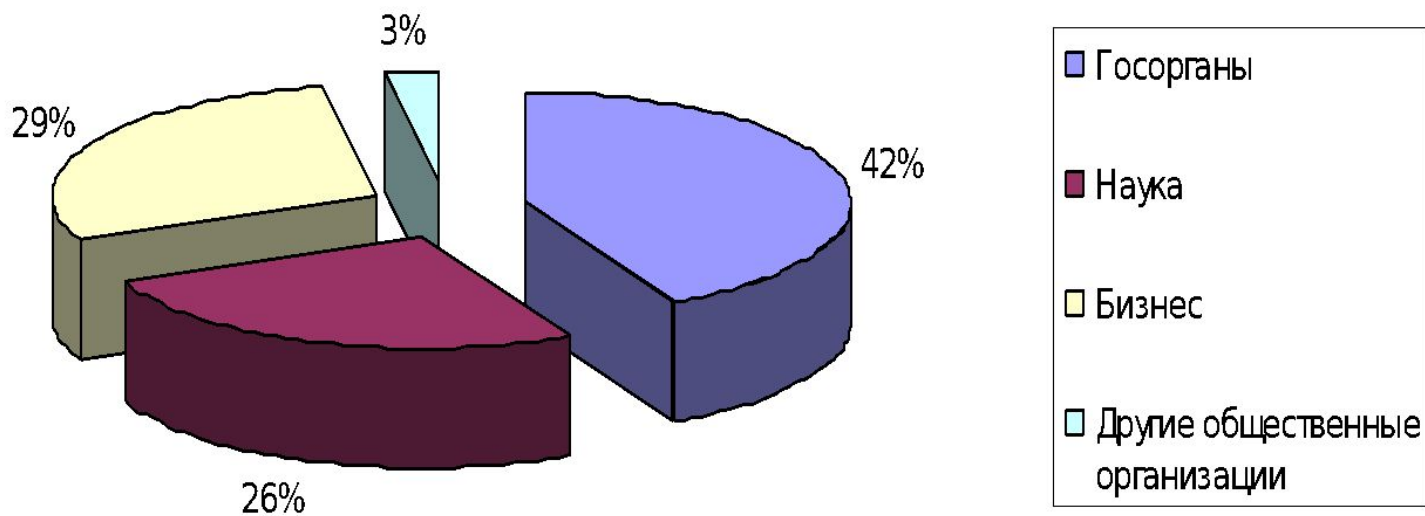
Публичные обсуждения проектов технических регламентов: базовая информация

- Законом «О техническом регулировании» предусмотрено обязательное проведение публичных обсуждений проектов технических регламентов:
 - о разработке проекта технического регламента должно быть опубликовано уведомление
 - в момента опубликования уведомления о проект технического регламента должен быть доступен заинтересованным лицам для ознакомления
 - срок публичного обсуждения проекта технического регламента не может быть менее чем два месяца
 - о завершении публичного обсуждения проекта также публикуется уведомление
 - перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц является одним из сопроводительных документов при внесении проекта технического регламента в Государственную Думу Российской Федерации

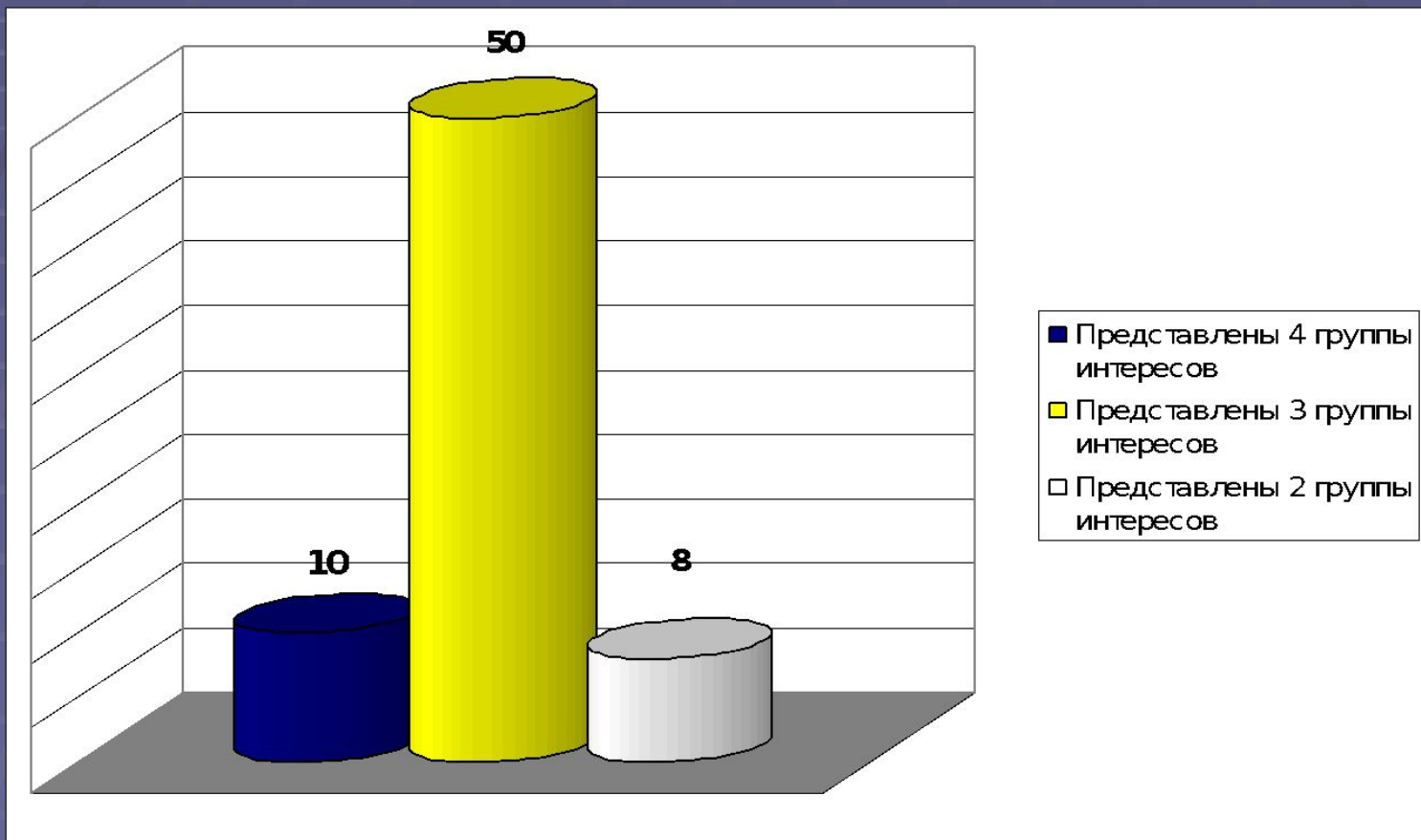
Публичные обсуждения проектов технических регламентов: базовая информация

- На практике используются 2 формы публичных обсуждений:
 - Предусмотренная законом заочная форма
 - Очная форма (общественные слушания)
- Информационная база исследования:
 - протоколы общественных слушаний проектов технических регламентов (68 слушаний, с марта 2005 г. по март 2006 г.);
 - перечни замечаний, составленные разработчиками проектов технических регламентов (по 8 проектам)

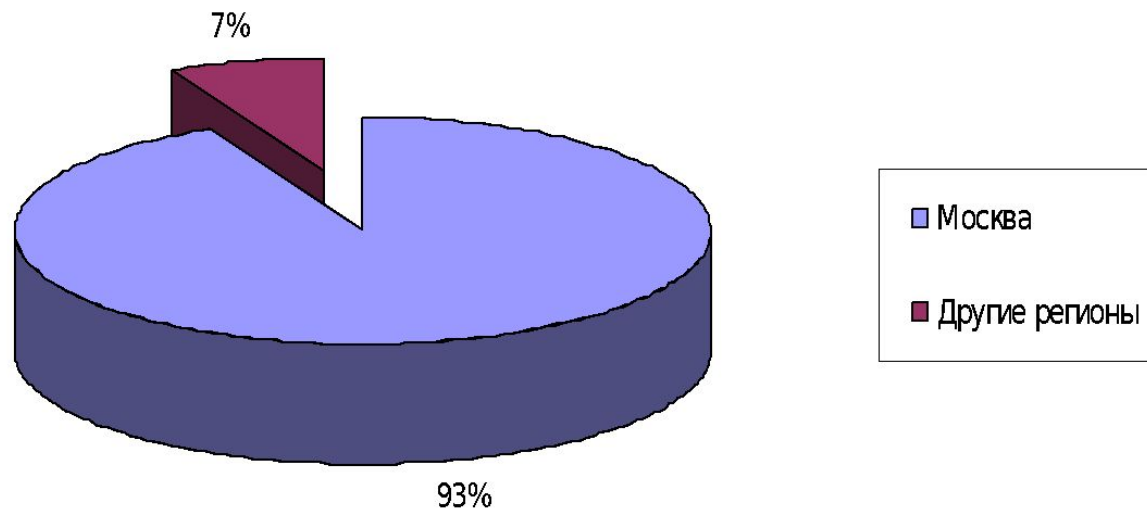
Участие в общественных слушаниях представителей различных групп интересов (в среднем по 68 обсуждениям)



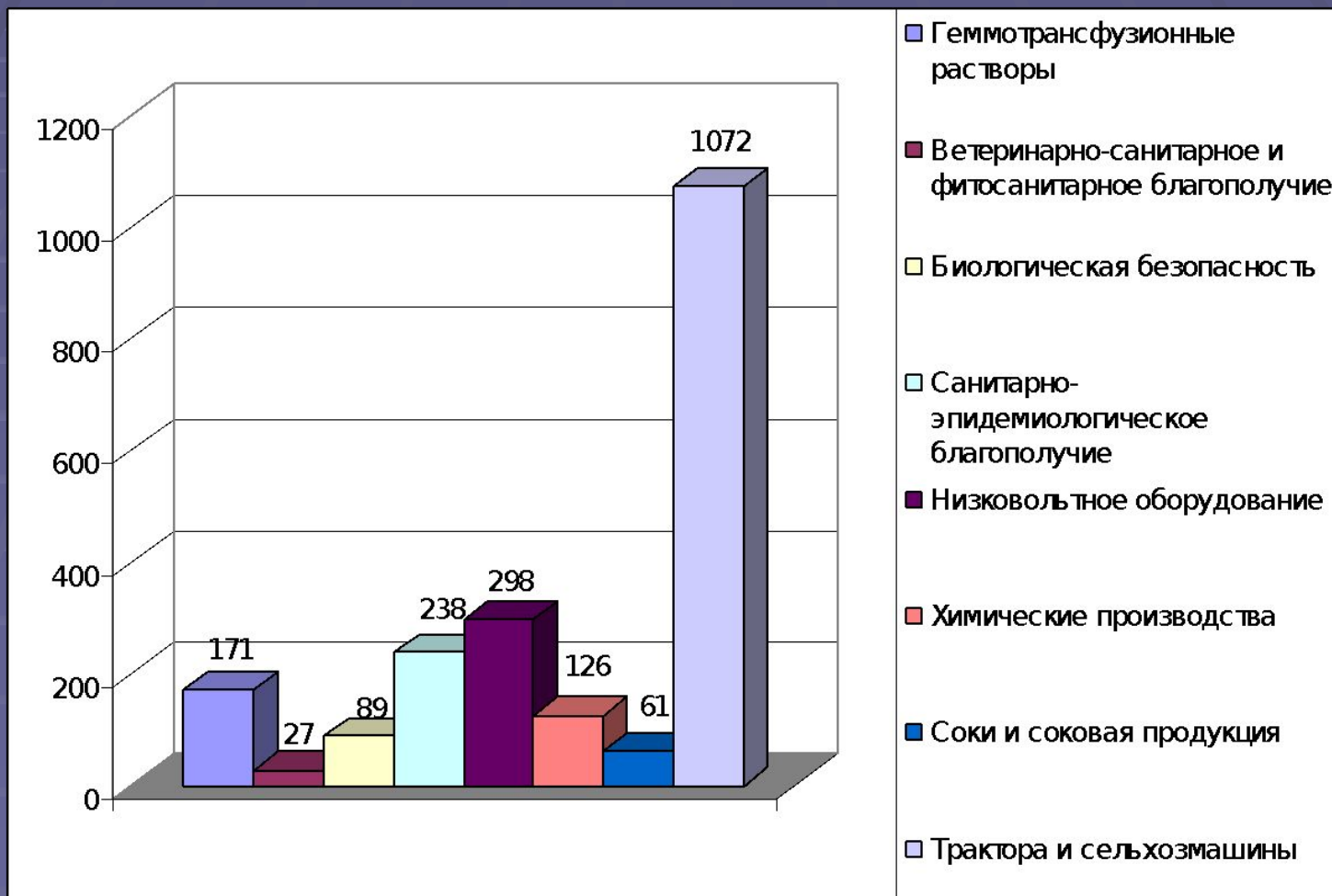
Полнота представительства интересов в процессе общественных слушаний



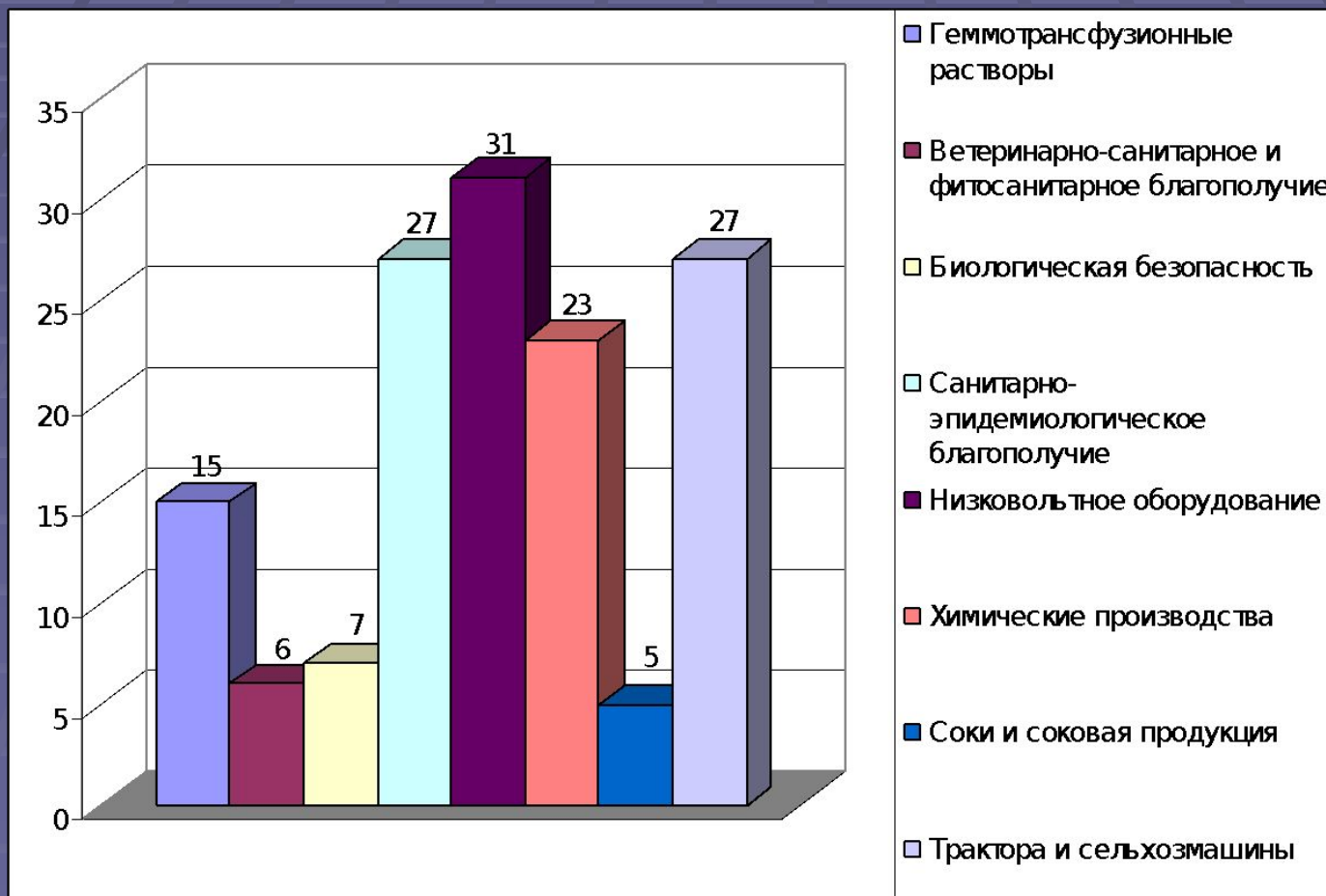
Участие в общественных слушаниях представителей различных регионов (в среднем по 68 обсуждениям)



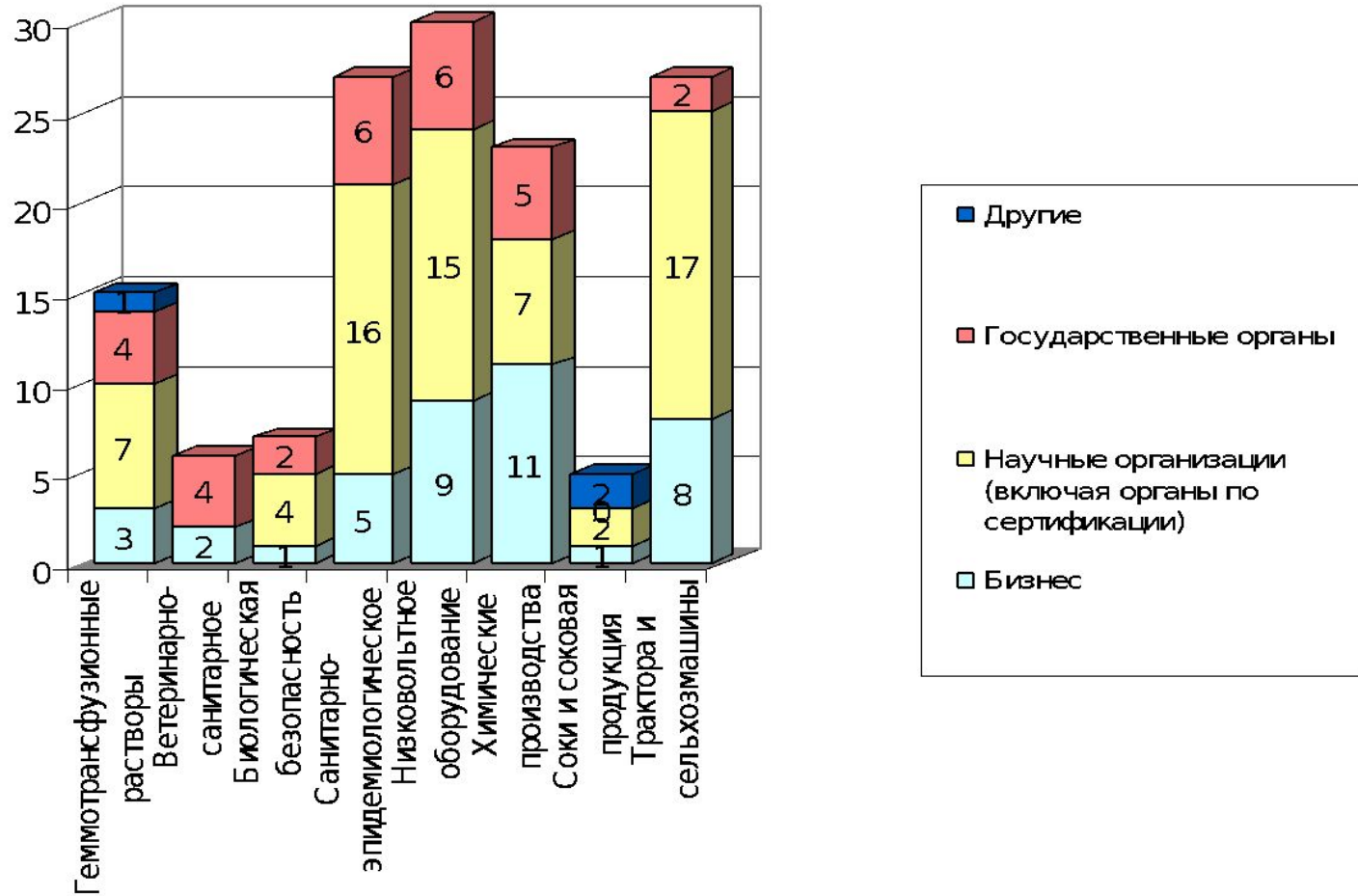
Количество замечаний, полученных на проекты технических регламентов



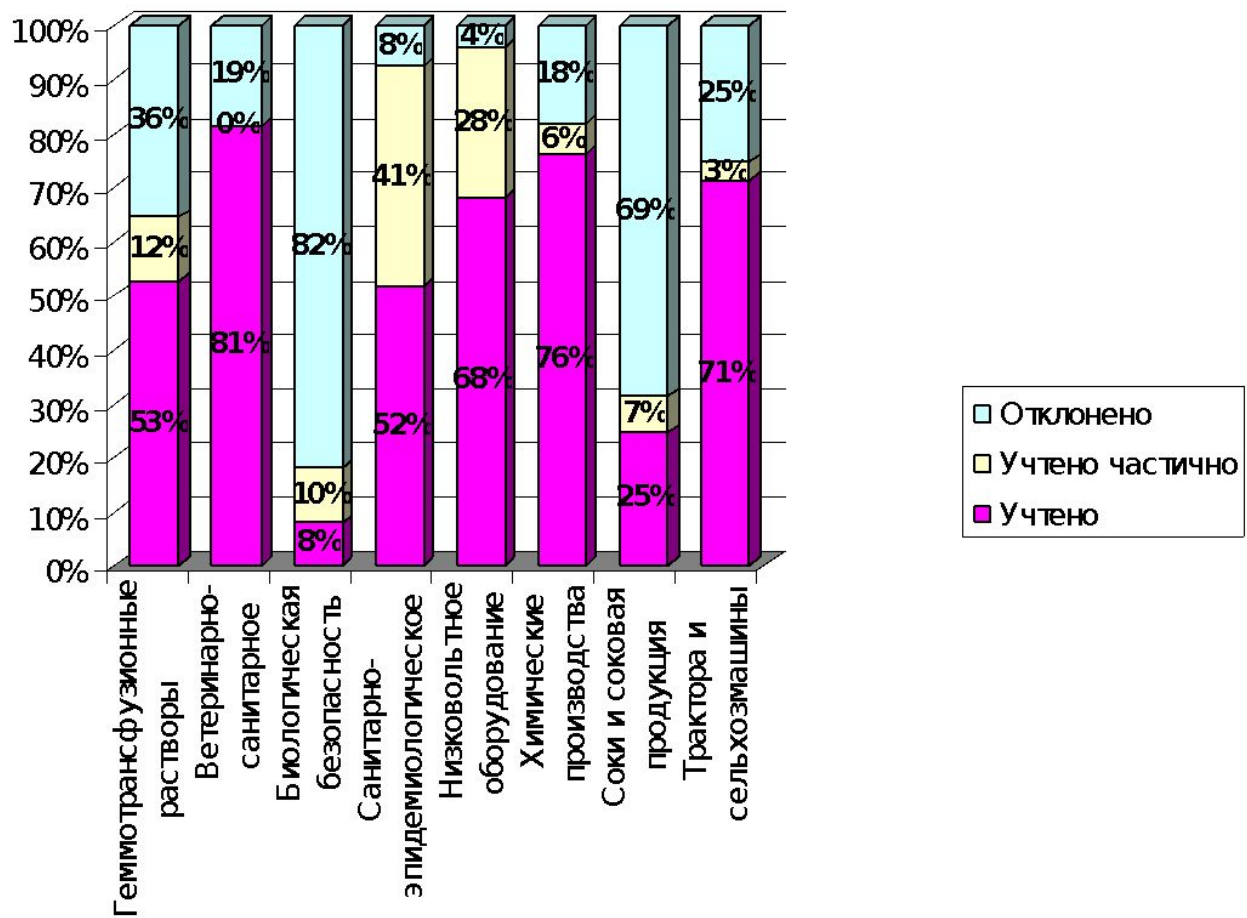
Количество организаций, принявших участие в обсуждении проектов технических регламентов



Представительство групп специальных интересов в процессе публичных обсуждений



Ученные и отклоненные замечания по проектам технических регламентов



Эффективность публичных обсуждений: выводы

- проведение публичных обсуждений проектов технических регламентов имеет важное значение для улучшения качества регламентов. По большинству регламентов учтено более 50% замечаний
- количество и качество получаемых замечаний во многом зависит от реального срока обсуждения и активности разработчика по привлечению к обсуждению заинтересованных лиц и организаций
- существует проблема привлечения к обсуждению широких групп специальных интересов
- **самая острая проблема – нестыковка процедуры, описанной в законе «О техническом регулировании» и нормативных актов, регулирующих законотворческий процесс**
- Механизм публичных обсуждений целесообразно использовать и для проектов других НПА, однако он будет эффективен только в случае изменения всей процедуры законотворчества

Перспективные направления исследований

- Количественный и качественных анализ воздействия реформы в целом, ее отдельных элементов и инструментов на экономику на макро и микро уровнях
- Оценка соответствия: сравнение дискретных институциональных альтернатив (включая аккредитацию, подтверждение соответствия, го
- Ход реформы: анализ с позиции теории общественного выбора
- Оценка рисков