

Оценка регулирующего воздействия как
инструмент государственного регулирования,
направленный на повышение качества
управленческих решений

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. Теоретические основы и сущность оценки регулирующего воздействия (ОРВ)**
- 1. Генезис развития ОРВ: модели и зарубежный опыт**
- 1. Методы, используемые при ОРВ: возможности и ограничения**

1. Теоретические основы и сущность ОРВ

Экономический рост и качество государственного управления

Один из внутренних источников роста экономики находится в сфере улучшения качества и силы институтов, прежде всего, государственных.

По имеющимся экспертным оценкам, совокупные издержки от неэффективного государственного регулирования варьируются в разных странах от 7 до 19% ВВП.

Необходимость реформ государственного управления – как результат «волна» административных реформ в странах Запада в 80-90-е гг. XX века

Административные реформы в странах Запада в **80-90-е гг. XX** века

- Основная цель - повышение качества государственного регулирования и, как следствие, повышение конкурентоспособности государства на мировой арене, ускорение темпов развития экономики и повышение уровня жизни граждан.
- Основной элемент реформы – проведение оценки регулирующего воздействия (ОРВ) до принятия любых регулирующих решений с целью объяснения необходимости регулирования.
- Основная задача – встроить ОРВ в систему принятия решений на государственном уровне через:
 - институционализацию ОРВ;
 - проведение ОРВ не только новых принимаемых мер, но также осуществление пересмотра уже существующего регулирования;
 - введение общего механизма публичных консультаций по вопросам принятия регулирующих решений.

Сущность оценки регулирующего воздействия (ОРВ)

Оценка регулирующего воздействия (или анализ регуляторного воздействия) - «...процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив...» (ОЭСР, Дублин, 2004).

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – «механизм систематического выявления основных проблем и целей предлагаемых норм регулирования, идентификации и оценки основных альтернатив достижения целей для принятия управленческих решений» (Центр оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ, Москва)

Институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) является центральным элементом системы эффективного государственного регулирования, основанным на:

- анализе проблем и целей государственного регулирования,
- определении возможных вариантов достижения целей,
- оценке связанных с ними позитивных и негативных эффектов.

Цель - выбор наиболее эффективного варианта государственного регулирования в соответствии со специальными установленными процедурами.

(Министерство экономического развития РФ,
<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/main/>)

Концепции ОРВ

- Оценка регулирующего воздействия как институт (ОРВ в широком смысле)
- Оценка регулирующего воздействия как процедура (ОРВ в узком смысле)

Оценка регулирующего воздействия как институт

Объединяет всю совокупность компонентов, необходимых для функционирования данной процедуры на практике:

- объект оценки (регулирующие акты),
- предмет оценки (отношения, преимущественно в экономической сфере, между хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности, обществом и государством, на которые оказывает воздействие принимаемые регулирующие решения),
- субъекты оценки (кто проводит оценку и в отношении которых проводится оценка),
- критерий выбора оптимального варианта регулирования (максимальное возможное положительное воздействие на совокупное общественное благосостояние),
- схема организации ОРВ,
- способы и формы соединения данных компонентов,
- необходимые ресурсы для ОРВ (трудовые, финансовые, временные).

Ключевые цели проведения процедуры ОРВ

- Обеспечить выбор наиболее эффективного варианта решения проблем.
- Снизить риски, связанные с ведением нового регулирования и повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.
- Оценить воздействие регулирования на деловой климат и инвестиционную привлекательность страны или региона, конкуренцию и структуру рынков.
- Рассчитать выгоды и издержки субъектов предпринимательской и иной деятельности, других заинтересованных лиц (связанные как с оплатой прямо установленных регулированием платежей, так и с прочими организационными расходами по выполнению вновь вводимых требований, включающими затраты трудового времени сотрудников, необходимые материалов, а также затраты на консультации и обучение).

Ключевые элементы (этапы) процесса ОРВ:

- анализ проблем,
- определение целей регулирующего решения,
- выявление и сравнение альтернативных вариантов решения проблем,
- прогнозирование выгод, издержек и рисков заинтересованных групп на основе всей доступной информации,
- публичные консультации.

Результаты проведения ОРВ для общества и государственного управления

- Улучшение понимания последствий от принимаемых решений
- Взаимная увязка различных целей
- Повышение прозрачности принимаемых решений через процедуру публичных консультаций
- Повышение ответственности регулирующих органов

Современная тенденция развития ОРВ в развитых странах

- Формирование системы «умного регулирования»
- Концепция нового подхода рассматривает ОРВ не только как формальную процедуру, а как целостную комплексную систему мер, направленных на повышение качества принятия регулирующих решений. Данная система функционирует на всех этапах государственно-управленческого цикла, содержит институты кооперации различных органов государственной власти, а также элементы, обеспечивающие прозрачность и открытость разработки программ и политик .

Внедрение института ОРВ в России

- С 2010 г. – на федеральном уровне
- С 01.01.2014 – на уровне субъектов РФ
- С 01.01.2015 – на уровне городских округов
- С 01.01.2016 г. - на уровне муниципальных районов городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения

« ...в прошлом году, в рамках "оценки регулирующего воздействия", которая осуществляется совместно с предпринимательским сообществом, еще на предварительной стадии разработки был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России. Хорошо, что такой "фильтр" начал действовать»

В.В. Путин, 2015.

<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/main/>

2. Генезис развития ОРВ: модели и зарубежный опыт

2015 год объявлен Генеральной Ассамблеей ООН международным годом оценки

(резолюция 69/237 от 19.12.2014 "Укрепление потенциала оценки программ развития на страновом уровне").

Динамика внедрения ОРВ в развитых странах

- 1980 г. – 3 страны из членов ОЭСР
- К концу 2000-х годов – 23 страны (из 30 членов ОЭСР) + 8 других стран
- Лидеры: США, Канада
- США: 1981 г. – внедрение ОРВ (Р. Рейган), оценивались все законодательные инициативы федерального уровня, принимались только при превышении выгод над издержками; 1993 г. – поправки Б. Клинтона: усиление публичной составляющей, оценка эффектов перераспределения, обязательность ОРВ только при бюджетных расходах более 100 млн. долл., существенное снижение количества оцениваемых актов.

Европейские модели ОРВ

Три группы стран по критерию области применения ОРВ и масштабам практического использования:

1. ОРВ проводится на систематической основе, обязательна для всех видов регулирующих актов с оценкой различного рода воздействий (Великобритания, Дания, Нидерланды, Швеция, Финляндия).
2. ОРВ рекомендуется для всех видов регулирующих актов с оценкой заранее определенных видов воздействия (Германия, Австрия, Польша).
3. ОРВ применяется только к определенным видам нормативных правовых актов, преимущественно в виде эксперимента или пилотного проекта.

Внедрение ОРВ на региональном уровне

- ОРВ не так широко используется на региональном и местном уровнях за исключением стран с федеративным устройством (Австралия, Канада, Мексика)
- Европейские примеры: Великобритания (Шотландия), Италия (Таскания, Базиликата, Венеция, г. Лукка), кантоны Швейцарии.
- По оценке экспертов, опыт проведения ОРВ на региональном уровне сегодня представлен в 15 странах, из которых только 4-5 примеров можно назвать успешными (в частности, в отношении некоторых штатов в Канаде и кантонов в Швейцарии) [Цыганков Д.Б., Центр ОРВ НИУ ВШЭ]

ОРВ на региональном уровне: пример Шотландии

- Внедрена с 2010 г.
- Особенности по сравнению с национальной системой ОРВ («шотландские тесты»):
 - ✓ Дополнительный тест воздействия на микро- и малый бизнес
 - ✓ Если в результате регулирования появляются новые формы отчетности для бизнеса, проводится тест на легкость заполнения этих форм, которые направляются соответствующим организациям на проверку. Таким образом, используется на практике метод стандартных издержек
 - ✓ Предусмотрен пересмотр регулирования в отношении актов, прошедших процедуру ОРВ, в течение десяти лет после их вступления в силу. Таким образом, обеспечивается ретроспективная оценка актов
 - ✓ Высокая степень прозрачности через привлечение внешних экспертов
 - ✓ Всегда предусмотрена альтернатива саморегулирования

3. Методы, используемые при ОРВ: возможности и ограничения

Ключевые элементы (этапы) процесса ОРВ:

- анализ проблем
- определение целей регулирующего решения
- выявление и сравнение альтернативных вариантов решения проблем
- прогнозирование выгод, издержек и рисков заинтересованных групп на основе всей доступной информации (Сборник методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия. Москва, 2011. МЭР РФ. <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf>.)
- публичные консультации (Методическое руководство к организации публичного обсуждения проекта нормативного правового акта на всех стадиях его подготовки. Москва, 2011. МЭР РФ). <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf>.

Ключевая проблема ОРВ -
подбор и использование адекватных методов анализа

- полностью алгоритмизировать выбор методов оценки НЕВОЗМОЖНО
- ни в одной стране мира методики для разработчиков не содержат жестких требований по применению конкретных методов анализа
- определяется, что именно должно быть оценено
- выбор конкретного метода оценки всегда остается за разработчиком

Основные методы ОРВ

1. Сравнение издержек и выгод
1. Анализ эффективности затрат
1. Мультикритериальный анализ

Анализ издержек и выгод

- В чистом виде метод сравнения выгод и издержек можно применять, если затраты и результаты можно представить в денежном выражении. Тогда, вычитая из суммы выгод сумму издержек по каждому варианту реализации политики, мы можем выбрать вариант с наибольшими чистыми выгодами.
- В подавляющем большинстве случаев представить все издержки и выгоды в денежном выражении или хотя бы в единообразных измерителях (часах работы, километрах, литрах) не представляется возможным. Основные рекомендации при этом: представить по возможности более полный количественный анализ и дополнить его качественным анализом.

Существует три категории издержек и выгод:

- Монетизируемые (которые можно выразить в денежном выражении);
- Квантифицируемые, но немонетизируемые (которые можно выразить в определенных величинах, но не в денежном выражении);
- Качественные (которым невозможно приписать численные значения).

Этапы оценки выгод и затрат

- оценка, по возможности количественная, выгод и издержек каждого варианта;
- сравнение чистых выгод с учетом дисконтирования;
- анализ влияния на результаты изменения основных параметров, определяющих выгоды и издержки.

Примеры оптимизации расчетов выгод и затрат

- **Австралия**, калькулятор издержек бизнеса. Сайт разработан правительством, свободный доступ. На выходе можно получить краткое представление издержек каждого варианта регулирования, сопровождаемое формулой подсчета; более подробный отчет об издержках; приведенную стоимость издержек; отчет об издержках по различным вариантам, по категориям издержек.
- **Великобритания**, сайт исполнительного органа по улучшению регулирования (Better Regulation Executive), калькулятор расчета административных издержек и административной нагрузки. Можно выбрать любой нормативный акт, появятся все требуемые в рамках данного акта действия и их стоимость для бизнеса. Можно рассчитать нагрузку для конкретной бизнес-единицы.
- В ЕС хорошо разработаны **методики монетизации и квантификации выгод и издержек, связанных со здоровьем и безопасностью**

Ограничения метода анализа издержек и выгод

1. Не все издержки и выгоды могут быть монетизированы или хотя бы квантифицированы
2. Получение информации, необходимой для проведения точных расчетов требует дополнительных, иногда неоправданно высоких затрат
3. Не все используемые данные могут быть одинаково достоверными, необходима проверка достоверности информации
4. Не все издержки и выгоды можно представить в денежной форме, легкость сравнения монетизированных издержек и выгод может привести к недооценке эффектов, поддающихся только качественному анализу (например, социальных эффектов)

«Лучшее - враг хорошего»

Степень детальности анализа издержек и выгод зависит от:

- характера и серьезности проблемы,
- доступности информации,
- ожидаемого чистого влияния предлагаемой альтернативы
- затрат на проведение такого анализа.

В оптимальном варианте всегда необходимо проведение обстоятельного анализа всех издержек и выгод для каждой из возможных альтернатив, не ограничиваясь только теми, которые несут финансовый характер.

Но это в идеале, на практике же стремление охватить все издержки и выгоды, а также стремление к чрезмерной точности и всемерной количественной оценке может привести анализ в ловушку и превратить саму оценку просто в механический процесс.

Метод анализа эффективности затрат

- Этот метод применяется, когда выгоды не могут быть монетизированы.
- Сравнение альтернатив происходит с помощью вычисления соотношения издержек и одного квантифицируемого параметра, характеризующего выгоды (например, количество спасенных жизней). Если этот параметр включает в себя основные выгоды регулирующего воздействия, то метод можно применять.
- В рамках метода происходит сравнение затрат в разных вариантах для достижения одного результата, т.е. оценивается эффективность использования ресурсов.
- Метод применяется также, если в проекте нормативного правового акта или программы указаны результаты, которых необходимо достичь.
- Метод можно применять и для сравнения нескольких результатов, которые интегрируются в единый количественный индекс (например, единицы улучшения здоровья).

Мультикритериальный анализ

- Мультикритериальный анализ применяется в тех случаях, когда ожидаемые эффекты от введения регулирования разноплановы
- Классический мультикритериальный анализ проходит в несколько этапов:
 - ✓ Выделяются варианты достижения цели;
 - ✓ Выбираются критерии, по которым варианты будут сравниваться (должны быть измеряемыми, по крайней мере, на качественном уровне);
 - ✓ Варианты ранжируются по баллам, которые выставляются в соответствии с достижением критерия при использовании варианта;
 - ✓ Критериям приписываются веса;
 - ✓ Финальное ранжирование вариантов по издержкам и выгодам происходит с учетом весов критериев.

Преимущества мультикритериального анализа:

- Возможность инкорпорирования качественных оценок в единую систему анализа позволяет уделять внимание трудно квантифицируемым, но важным параметрам (например, если надо оценить дорожное строительство легче оценить экономию времени, снижение количества происшествий, чем влияние на окружающую среду, но это также важный пункт).
- Возможность учета распределительных эффектов. Веса и подсчет баллов может происходить с учетом приоритета интересам определенных групп.

Основные недостатки многокритериального анализа (МКА)

- Основным недостатком метода является субъективность оценок. Если взвешивание доверить представителям заинтересованных групп, то больший вес могут получить критерии, приносящие большую пользу, но удорожающие проект. Эксперты же могут неверно оценить важность параметров для выгодополучателей.
- При этом МКА имеет преимущества перед неформальными оценками, поскольку метод более прозрачен: обозначается принцип выбора весов и коэффициентов, он прозрачен, баллы и веса подбираются в соответствии с разработанными методиками, оценка может быть передана экспертам, веса и баллы можно аудировать.
- Несмотря на существующие преимущества, мультикритериальный анализ применяется довольно редко. Такого рода анализ, если проводить его по всем правилам, весьма трудоемок и дорогостоящ

Практика применения экономических методов анализа НПА в развитых странах

- рассмотрены методы и инструменты, применяемые для проведения ОРВ в тех странах, где подобная оценка проводится уже достаточно много лет и наработаны как инструменты, так и информационная база для таких исследований
- все описанные методы достаточно требовательны как к исходным данным для анализа, так и к квалификации исполнителей (и с точки зрения владения методами анализа, и с точки зрения знания сферы потенциального регулирования). Даже в тех странах, где ОРВ применяется достаточно давно, сложные исследования часто проводятся не самими регулирующими ведомствами, а специально нанятыми консультантами