

Конференция «Разработка и внедрение систем мониторинга и оценки»
Москва, МИРБИС, 24 сентября, 2010
17.00-18.30 Сессия 4: «Вопросы внедрения оценки регулирующего воздействия»

ОРВ как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне: теоретические аспекты

[Колегов Виталий, аспирант ГУ-ВШЭ,
старший эксперт Института оценки программ и политик]
e-mail: vkolegov@yandex.ru

Основные вопросы:

- ❑ ОРВ: основные понятия и определения
 - ❑ Содержание ОРВ
 - ❑ ОРВ в России: возможности и угрозы
-

Когда необходимо государственное вмешательство?

- Несовершенство конкуренции (наличие на рынке монополий)
 - Несбалансированность рынка (в связи с цикличностью экономики)
 - Отсутствие рынков (например, в ситуации рынка общественных благ)
 - Нежелательные результаты функционирования рынка (дилемма «*эффективность vs справедливость*»)
-

Когда необходимо государственное вмешательство?

Доля государства в экономике:

- 10% в развитых странах
- 20% Россия, начало XX века
- 40% Россия, июнь 2008 г.
- 50% Россия, август 2010 г.

Коррупция в стране (Transparency International)

- 146-е место из 180 стран по итогам 2009 г.

Вывод: изъяны рынка vs. изъяны государства
(коррупция, административное давление,
неединственность преодоления изъянов рынка) =>
политика дебюрократизации и дерегулирования

ОРВ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

regulatory impact assessment ...

ОРВ...

СОВАЗ....

процедура...

анализ...

Gesetzesfolgenabschätzung

ОПП....

*l'évaluation des politiques publiques et aux
études d'impact ...*

ОРВ: основные понятия, определение

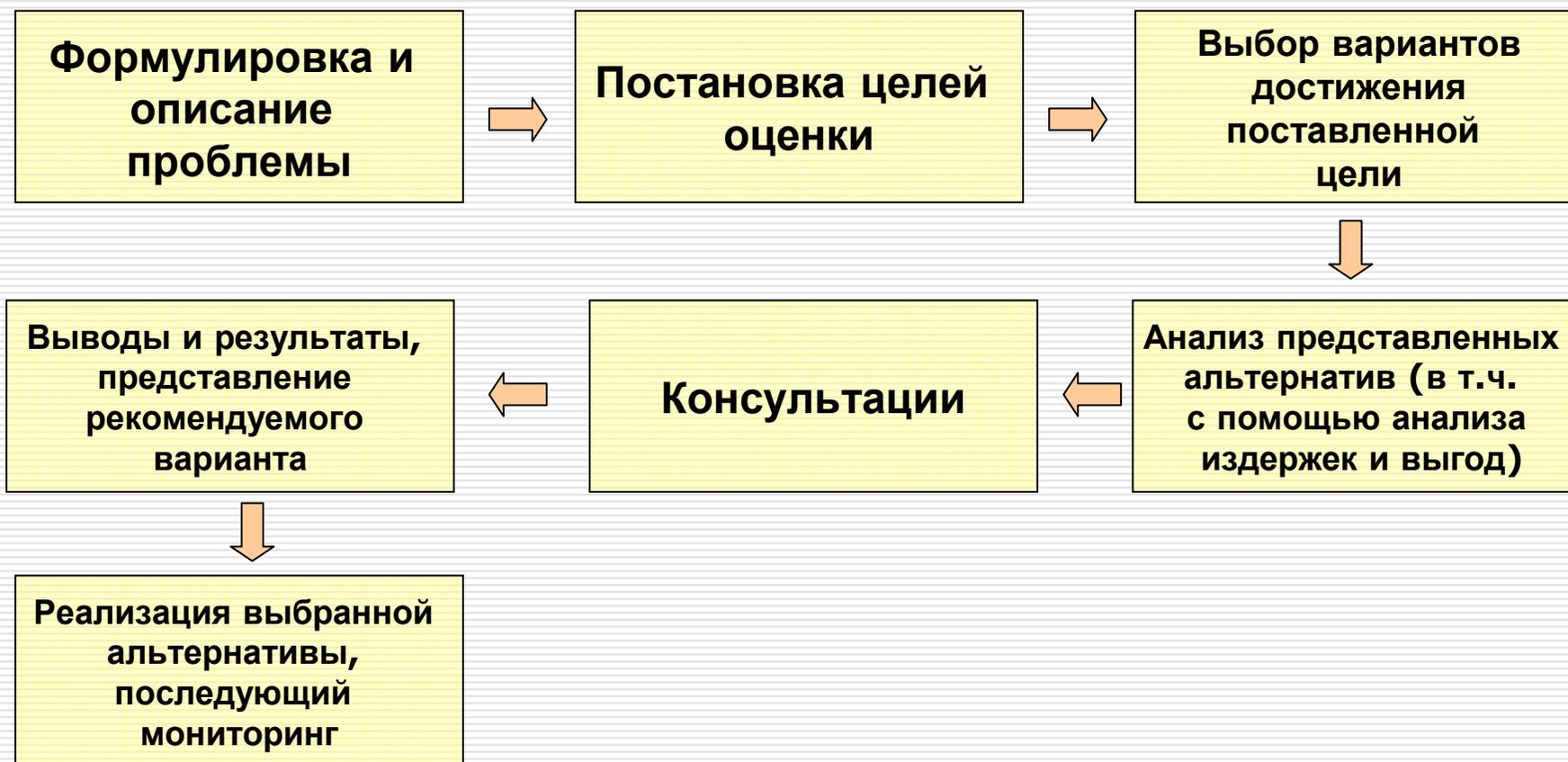
- «R» - regulatory
- «I» - impact
- «A» - assessment

«...под оценкой регулирующего воздействия понимается 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...»

Роль ОРВ

- ОРВ как элемент процедуры принятия решений
 - ОРВ как метод исследования
-

Процедура ОРВ: основные этапы



Описание проблемы

- Суть проблемы
- Причины возникновения проблемы
- На кого воздействует проблема
- Последствия проблемы для тех, кого она непосредственно затрагивает
- Последствия проблемы для общества
- Масштаб проблемы

**Неточное понимание проблемы
может привести к принятию
неправильного решения!**

Цель регулирования

- Какие цели преследует вмешательство государства?

Цель не должна подменять средства!

- Существует ли уже регулирование в данной сфере? Если оно неэффективно, то почему?
-

Выбор вариантов достижения поставленной цели

- Совершенствование применения существующего регулирования
 - Саморегулирование
 - Добровольное
 - Делегированное
 - Прямое государственное регулирование (различные методы)
 - **Общий принцип: сначала рассматриваются варианты с минимальным государственным вмешательством**
-

Анализ альтернатив: последовательность

- Выделение альтернатив
 - Определение групп, на который воздействует регулирование
 - Определение **выгод** и **издержек** для каждой группы и для общества в целом
 - Выбор наиболее предпочтительного варианта
-

Анализ альтернатив

□ Когда нужен полный анализ?

- Различные альтернативы имеют сопоставимый уровень выгод и издержек, так что нельзя однозначно определить, какой из них является оптимальным
 - Есть вероятность того, что вариант приведет к чистому отрицательному результату для общества, когда суммарные издержки больше суммарных выгод
 - Предложение решение окажет существенное или долгосрочное влияние на экономику
-

Анализ альтернатив: методы исследования

□ **Анализ издержек и выгод** («*cost-benefit analysis*»)

- Выделение групп (как минимум: бизнес, потребители, государство)
- Оценка всех выгод и издержек (в идеале в денежной форме)

ПРИМЕР: Стоимость жизни человека*

- США: \$4-9 млн. (в ценах 2000 г.)
 - Индия: min \$1 млн.
 - Россия: \$1.3-3 млн.??
-
- Сопоставление выгод и издержек для каждого варианта

* Источник: Гуриев С. Мифы экономики: Заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики / С. Гуриев – 2-е изд. доп., переработ. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2009. с. 33-36

Анализ альтернатив: методы исследования

- **Анализ эффективности затрат** («*cost-effectiveness analysis*»)
 - Выгоды выражаются в натуральных показателях
 - Определяются денежные затраты на единицу выгод

Ожидаемые выгоды > ожидаемые издержки => **Альтернатива предпочтительна**

Ожидаемые выгоды < ожидаемые издержки => **Альтернатива не является предпочтительной**

Консультации

- Должны быть охвачены все заинтересованные группы лиц
- Формат консультаций может быть разным
- Сведения о проведенных консультациях включаются в отчет о регулирующем воздействии

Примеры:

- концепция развития корпоративного законодательства
 - Закон о техническом регулировании
 - Закон «О полиции»
-

Обоснование выбранного варианта

- Какой вариант выбран?
 - Почему именно этот вариант является предпочтительным?
-

Реализация выбранной альтернативы

- Как будет реализовываться выбранный вариант? Кто отвечает за его реализацию?
 - Как будет оцениваться эффективность выбранного варианта? Как часто будет осуществляться оценка?
 - Предусмотрена ли возможность пересмотра/отмены выбранного варианта через какое-то время?
-

Варианты ОРВ

- Оценка воздействия на конкуренцию
 - Как часть ОРВ
 - Самостоятельный вид оценивания
 - Оценка воздействия на окружающую среду (с 2000 г. в России)
-

ОРВ в России: SWOT анализ

(опрос экспертов, май 2007 г.)

	Положительное влияние	Отрицательное влияние
Внутренняя среда	Strength Сильные стороны	Weakness Слабые стороны
Внешняя среда	Opportunities Возможности	Threats Угрозы

ОРВ в России: SWOT анализ

(опрос экспертов, май 2007 г.), часть 1

	Положительное влияние	Отрицательное влияние
Внутренняя среда	Сильные стороны <ul style="list-style-type: none">- позволяет выбрать оптимальный вариант регулирования с точки зрения достижения поставленных целей- отсеивает заведомо неэффективных НПА на этапе принятия решения, что повышает эффективность управленческих решений на государственном уровне	Слабые стороны <ul style="list-style-type: none">- соблюдение баланса между важностью кол-го представления издержек и выгод и затратами на его проведение, в том числе временных- ограниченная возможность денежного выражения неосязаемых выгод и издержек потенциальных групп воздействия- особенность выбора ставки дисконтирования

ОРВ в России: SWOT анализ

(опрос экспертов, май 2007 г.), часть 2

	Положительное влияние	Отрицательное влияние
Внешняя среда	Возможности <ul style="list-style-type: none">- наличие существующих механизмов, направленных на повышение качества НПА (анализ на коррупциогенность, ФЭО и др.)- наличие инициатива сверху (Бюджетное послание), интереса отдельных НКО и общественных организаций- наличие опыта публичных обсуждений проектов НПА: Закон о техническом регулировании- знание методов ОРВ и умение их использовать- наличие кризисов в нормотворческой практике (Закон о монетизации льгот, Закон о доп-м лекарственном обеспечении)- БОР	Угрозы <ul style="list-style-type: none">- политизированность и бюрократизированность процесса принятия решений- политизированность оценки- неразвитость механизма ответственности регулятора перед обществом- низкий уровень политической конкуренции- нет формальных оснований для проведения ОРВ: отсутствие необходимой нормативной базы- дефицит необходимых специалистов и знаний по проведению- отношение к оценке как ненаучному знанию- отсутствие в органах власти проектной культуры проведения оценки

ОРВ в России: SWOT анализ

	Положительное влияние	Отрицательное влияние
Вне шн я сре да	Возможности <ul style="list-style-type: none">- наличие сущ-их механизмов, направленных на повышение качества НПА (анализ на коррупциогенность, ФЭО и др.)- наличие инициатива сверху (позиция Президента, Бюджетное послание), интересы отдельных НКО и общественных организаций- наличие опыта публичных обсуждений проектов НПА: Закон о полиции- знание методов ОРВ и умение их использовать- наличие кризисов в нормотворческой практике (Закон о монетизации льгот, Закон о доп-м лекарственном обеспечении)- региональный опыт внедрения ОРВ	Угрозы <ul style="list-style-type: none">- политизированность и бюрократизированность процесса принятия решений- политизированность оценки- неразвитость механизма ответственности регулятора перед обществом- низкий уровень политической конкуренции- нет формальных оснований для проведения ОРВ: отсутствие необходимой нормативной базы- дефицит необходимых специалистов и знаний по проведению- отношение к оценке как ненаучному знанию- отсутствие в органах власти проектной культуры проведения оценки