

Конференция АСОПП «Оценка программ и политик в эпоху кризиса: вызовы и возможности»



г. Новосибирск, 6 октября 2016 года

Институциональное выращивание модели стандартных издержек в Германии по «голландской модели»: уроки для России

**[Цыганков Даниил Борисович, директор Центра ОРВ
НИУ «Высшая школа экономики»,
доцент Департамента ГМУ ФСН, к.с.н.]**

«Всемирная война с адмбарьерами»

- ❑ США
 - ❑ Paperwork reduction act (1980)
- ❑ С 1990-х – несколько инициатив по сокращению а Нидерландах
 - ❑ Прототип SCM – специальный аналитический пакет Mistral (*MeetInSTRument Administratieve Lastendruck*)
- ❑ Другие «пионеры» SCM:
 - ❑ Великобритания и Дания
 - ❑ Европейская комиссия (с 2002)
 - ❑ Развитие единой EU Net Cost Model (2005)
 - ❑ Программа ретро-оценки REFIT (2011)
- *Основное предположение: сокращение издержек бизнеса позволит ему инвестировать эти «сэкономленные» средства в развитие*



I. Модель стандартных издержек (standard cost model)

Модель стандартных издержек (1)

Примеры обязательств:

- предоставление отчетности,
- получение разрешения,
- лицензирование,
- работа с жалобами,
- регистрация,
- инспекционные проверки



Для расчетов может потребоваться привлечение:

- представителей бизнеса
- представителей бизнес-ассоциаций
- отраслевых экспертов
- внешних консультантов
- сотрудников органов государственного управления

Модель стандартных издержек (2)

Цель метода: оценить административное бремя, связанное с нормативной необходимостью предоставить или получить какую-либо информацию

«+»: «Разбивает» регулирование на элементы регулирования (правила), издержки выполнения которых можно легко оценить

«-»: Не учитывает результаты и выгоды, полученные от регулирования, оценивает только стоимость регулирования для бизнеса

Содержание метода – разложение сложного регулирования на набор простейших административных процедур, которые подразумевают определенные затраты субъектов предпринимательства

Основное преимущество – детальность и достоверность.

Используется как в отношении прогнозируемых, так и существующих издержек

Модель стандартных издержек (3)

Базовая формула: Цена*Частота*Количество

Параметры затрат:

- Цена – оплата труда, накладные расходы (25-30%), аутсорсинг, затраченное время
- Частота – количество итераций предоставления информации за определенный промежуток времени
- Количество – количество субъектов предпринимательства, подпадающих под регулирование

Совокупный объем издержек: стоимость каждого обязательства + стоимость единовременных затрат



Пример расчета по SCM

(Экспертиза Постановления Правительства Москвы «О функционировании Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Москвы» от 08.12.2009 г. №1338-ПП.)

70% заявок подают рядовые сотрудники

Время – **5,75** чел.-часов

×
Средняя часовая оплата труда – **227,3** руб.

+
Прямые издержки (пошлина) – **200** руб.

+
Трансп. издержки – 2 × **50** руб.

+

30% заявок подают руководители

Время – **5,75** чел.-часов

×
Средняя часовая оплата труда – **568,2** руб.

+
Прямые издержки (пошлина) – **200** руб.

+
Трансп. издержки – 2 × **150** руб.

1 заявка - 2 250 р.

Административные издержки при подаче заявок на включение в Реестр МСП

×

Частота выполнения действий (подача заявки):

1 раз

×

Количество заявителей (2014г.):

26 063 компании

=

$(0,7 \times (5,75 \times 227,3 + 200 + 2 \times 50) + (0,3 \times (5,75 \times 568,2 + 200 + 2 \times 150))) \times 1 \times 26\,063 = 58,64$ млн. руб.

II. Что взяла Германия у
Нидерландов при построении
собственной системы SCM?

Германия – ситуация к 2005 г.

- ❑ Каждое новое правительство Германии, начиная с 1980 года, объявляло войну бюрократическим барьерам:
 - ❑ Три специальных комиссии бундестага
 - ❑ Несколько рабочих групп правительства и МВД
 - ❑ Несколько независимых комиссий с участием ученых
 - ❑ Работа в группе Манделькерна Европейской Комиссии
- ❑ Не существует надежной методики для расчета существующих «бюрократических издержек» и для прогнозирования таких издержек для новых законопроектов
- ❑ На федеральном уровне существует более 80 000 НПА, вкл. 2200 законов (корпус актов имеет тенденцию к росту)
- ❑ Система ОРВ в Германии (*Gesetzesfolgenabschätzung*) – сложна для чиновников и действует в ограниченном масштабе (хотя в 1998 г. GFA была вписана в регламент правительства)

«Подсмотрели» в Нидерландах

- ❑ Политическая и организационно-управленческая поддержка:
 - ❑ Часть повестки правоцентристского правительства
 - ❑ Межведомственная проектная дирекция по сокращению адмбарьеров (*IPAL*) при Минфине Нидерландов
 - ❑ В 2000 создан независимый Совет по оптимизации регулирования (*ACTAL*)
- ❑ В 2003 SCM официально одобрена как методика измерения (до того – три конкурирующих подхода, разработанных консультантами)
- ❑ «Точка отсчета» (=100% административной нагрузки) – 31.12.2002 / измерение через социологические исследования
- ❑ Количественный фильтр:
 - ❑ НПА, приводящие к затратам более 5 млн. EUR – исследуются повально
 - ❑ НПА, приводящие к затратам от 0,5 до 5 млн. EUR – исследуются выборочно
- ❑ Среднесрочные (количественные) цели: снижение в среднем на 25% в течение 5 лет, т.е. к концу 2007 г.

«Сделали» в Германии

- ❑ Политическая и управленческая поддержка
 - ❑ Часть коалиционного договора ХДС-СДПГ
 - ❑ Штаб по сокращению адмбарьеров (*Geschäftsstelle Buerokratiedebau*) ведомства канцлера ФРГ
 - ❑ В 2006 создан, посредством принятия специального федерального закона, Нацсовет по контролю норм (*Nationaler Normenkontrollrat*)
 - ❑ SCM этим же законом определена как методика измерения («голландская модель» де-факто импортирована)
- ❑ «Точка отсчета» (=100% нагрузки) – 30.09.2006 / измерение посредством вовлечения Федерального ведомства статистики (Destatis)
- ❑ Количественный фильтр – нет (сплошное обследование законопроектов, инициированных правительством)
- ❑ Среднесрочные (количественные) цели: снижение в среднем на 25% в течение 5 лет, т.е. к сентябрю 2011 г.

Национальный совет по контролю норм (1)

- ❑ Назначения в Национальный Совет получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, и консультанты, и ученые.
- ❑ Члены Совета (максимум – 10 человек) должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах).
- ❑ Работа Национального Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов Совета, а утверждает их президент Германии.
- ❑ Совету придан Секретариат (12-13 человек), чей руководитель может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса.
 - Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях; они подчиняются исключительно указаниям Совета и руководителя секретариата (хотя зарплату получают по ведомству федерального канцлера).

Национальный совет по контролю норм (2)

- ❑ Оцениванию со стороны Совета подлежит широкий спектр законодательства:
 - ❑ новые законопроекты;
 - ❑ проекты внесения поправок в существующее законодательство;
 - ❑ проекты подзаконных актов и административных регламентов;
 - ❑ применение законодательства, затронутого правом ЕС, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов;
 - ❑ существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.
- ❑ Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности.
- ❑ Федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.
- ❑ Сайт Нацсовета: <https://www.normenkontrollrat.bund.de>
- ❑ 21 сентября 2016 утвержден 3-й состав Нацсовета (до сентября 2021 г.)

III. Что уже сделала Россия для введения системы МСИ?

Начало внедрения модели стандартных издержек в России (2011-2013)

- ❑ Исследования SCM, включая её адаптацию для российской практики, проводится по заказу Минэкономразвития России -
 - ❑ 2011: как раздел интегрального НИРа «Совершенствование механизмов ОРВ»
 - ❑ 2013: НИР «Оценка затрат субъектов предпринимательской деятельности на соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством»
- ❑ Дорожная карта АСИ «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса», утв. Распоряжением Правительства РФ № 953-р. от 11 июня 2013 г.
 - Единственный контрольный индикатор – «Уменьшение объема административных издержек предпринимателей, который измеряется как уменьшение доли административных издержек, связанных с наличием регулирования, по отношению к выручке моделируемой компании относительно базового года» (2013 год является точкой отсчета, к концу 2018 издержки должны сократиться на 40%).


Доклад МЭР России (2014)


- ❑ Разослана Минэкономразвитием России в ноябре 2014 в ведомства, опубликована на сайте АСИ («Оценка затрат субъектов предпринимательской деятельности на соблюдение установленных требований и взаимодействие с государством»)
- ❑ Оценка издержек была осуществлена по десяти сферам регулирования:
 - *Труд и занятость; Санитарно-эпидемиологическое благополучие человека; Техническое регулирование; Пенсионное обеспечение; Миграционное законодательство; Социальное страхование; Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственный кадастровый учет недвижимого имущества, землеустройство; Государственные и муниципальные закупки; Защита прав потребителей; Туризм.*
- ❑ Для оценки издержек по отдельным информационным требованиям (информационным элементам) было проведено анкетирование 30 экспертов, а также 30 интервью с представителями бизнеса (в том числе 10 групповых, 20 индивидуальных). В рамках проведения оценки издержек в указанных сферах были проанализированы 973 нормативных правовых акта, выделено 1598 информационное требование и 2950 информационных элементов
- ❑ Согласно результатам, общий объем административных издержек регулирования по 10 указанным сферам составляет 789 млрд. рублей ежегодно.
- ❑ На основании данного доклада планируется подготовить отраслевые планы сокращения издержек, возникающих в связи с исполнением требований регулирования. В планах будут устанавливаться целевые значения объемов снижения административных издержек.


Приказ Минэкономразвития (2015)

- ❑ 22 сентября 2015 Минэкономразвития России приказом №699 утвердило «Методику оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» (18 ноября 2015 г. зарегистрирован Минюстом)
- ❑ Помимо процедурных положений Методика включает структуру показателей, формулы расчета и информационные источники, а также предполагает создание онлайн-калькулятора в 2016 (привязан к веб-порталу <http://regulation.gov.ru/>).
- ❑ МСИ – основано на международной практике, но есть два отличия
 - ❑ Ни в стратегических документах, ни в антикризисных программах правительства 2015 и 2016 г. нет количественных показателей снижения административного бремени.
 - ❑ Кроме информационных издержек (Information obligations), в России измеряются и прямые издержки (substantive compliance costs)
- Т.о. МСИ – один из счетных инструментов ОРВ

Калькулятор МСИ на портале Regulation.gov.ru


 **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**
Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения

Поиск:  [Расширенный поиск проектов](#)




УЗНАТЬ

Узнайте первыми о законодательных инициативах




ОБСУДИТЬ

Обсудите проекты, предложите идеи для их улучшения




ОЦЕНИТЬ

Оцените, как законы влияют на ведение бизнеса



ПРЕДОТВРАТИТЬ


Принимайте участие в независимой антикоррупционной экспер...



ПРОВЕРИТЬ


Оцените эффективность действующих законов

Активные проекты на портале по этапам




- Уведомление
- Текст
- Оценка
- Завершение
- Принятие

Количество заключений об ОРВ




- Положительное
- Отрицательное

Рассчитать издержки



- Информационные издержки
- Содержательные издержки



Самые обсуждаемые проекты

9

ПОПРАВКИ к проекту федерального закона № 1036078-6 «О...

Проект поправок к проекту федерального закона

Калькулятор запустили в мае 2016 г.

Выводы: потенциальные риски для МСИ в РФ

- ❑ (общее для всех стран) SCM частично разрушает логику impact assessment (=балансирование издержек и **выгод**)
- ❑ Регуляторы в последние годы эмпирически бездоказательно заполняли сводные отчеты ОРВ; не понятно, почему более сложная методика МСИ, да еще без проведенных переобучений, будет ими успешно освоена.
- ❑ МСИ строится без привлечение Росстата, и высок риск проявления эффекта «garbage in, garbage out» при расчетах.
- ❑ Существует нестыковка во внедрении оценки фактического воздействия и МСИ в части принципа «one in – one out»: запуск отмены соразмерных требований должна быть обеспечена первыми результатами оценки фактического воздействия действующих регулирований.
 - Но в 2016 году реализация ОФВ предусмотрена лишь в пилотном режиме, первые полные результаты если и появятся, то к концу 2017 года. Т.е. реализация столкнется с игнорированием его регуляторами до начала 2018 г.
- ❑ Фильтры для проведения ОРВ в России по «степени регулирующего воздействия» не содержат количественных (монетизированных) порогов, что не создает культуры измерений, основанных на эмпирических доказательствах

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ЦЕНТРА ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ

Директор Центра ОРВ – Цыганков Даниил Борисович, к.с.н.

Адрес: 101000, г. Москва,
ул. Мясницкая, 20. комн. 601

Тел./факс: +7 (495) 621-7500

E-mail: dtsygankov@hse.ru

Веб-сайт: <http://ria-center.hse.ru>

Телеграм-канал: https://telegram.me/smart_regulation

Группа «ОРВ в России»:

<https://www.facebook.com/groups/OPBRU/>