

Шестоперов Олег, Рукавишникова Татьяна



МОДЕЛЬ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК И ЕЕ ВНЕДРЕНИЕ В РОССИИ

Часть 2

Июль 2014 г.



О ЧЕМ ШЛА РЕЧЬ В ЧАСТИ 1

Часть 1 – «Модель стандартных издержек как альтернатива американскому Doing Business»

- Показатели эффективности среды развития бизнеса
- Что такое Модель стандартных издержек (SCM) и зачем она
- Использование SCM: измерение барьеров, One In - Two Out, KPI органов власти
- SCM vs. Doing Business
- Зарубежный опыт: распространенность, примеры стран
- А что Россия, а что Москва?

РАЗМЕЩЕНА:

http://nisse.ru/work/experts/expert_16.html?mode=opinions&opinion=705

О ЧЕМ ПОЙДЕТ РЕЧЬ СЕЙЧАС

- Минэкономразвития разработало Концепцию управления издержками бизнеса, которые связаны с исполнением требований регулирования
- Планируемое использование SCM (МСИ) в отношении издержек бизнеса
- Возможное использование МСИ в отношении издержек граждан
- Примеры использования МСИ в России

МСИ: ОСНОВА ВНЕДРЕНИЯ В РОССИИ

Дорожная карта “ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ БИЗНЕСА”,
утв. распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. №953-р 

Наименование контрольного показателя	Текущее значение	2015	2018
...			
2. 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. Рассчитывается согласно пункту 40 “дорожной карты”	1	0,8	0,6
...			

40. Разработка методологии – март 2014 г.

41. Оценка затрат на соблюдение установленных требований – март 2015 г.
42. Принятие отраслевых планов сокращения издержек – декабрь 2015 г.
43. Определение требований к разрабатываемым проектам НПА в части воздействия на административные издержки бизнеса – декабрь 2015 г.
44. Проведение мониторинга исполнения утвержденных планов и достижения показателей – апрель 2017 г.

**ИНСТРУМЕНТ
ИЗМЕРЕНИЯ**

**Модель оценки издержек,
возникающих в связи с исполнением
административных (информационных)
требований регулирования**

**ОТВЕТСТВЕННЫЙ
ЗА РАЗРАБОТКУ**

**Департамент государственного
регулирования в экономике
Минэкономразвития России**

Результат: «разработка и утверждение распоряжением Правительства РФ методологии оценки издержек, возникающих в связи с исполнением административных (информационных) требований регулирования»

**На июль 2014 г. – распоряжение не утверждено,
разработан проект КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ИЗДЕРЖКАМИ
БИЗНЕСА, КОТОРЫЕ СВЯЗАНЫ С ИСПОЛНЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ИЗДЕРЖКАМИ БИЗНЕСА, КОТОРЫЕ СВЯЗАНЫ С ИСПОЛНЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ

проект **КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ИЗДЕРЖКАМИ БИЗНЕСА, КОТОРЫЕ СВЯЗАНЫ С ИСПОЛНЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

- разработан Минэкономразвития России, вышел на межведомственное согласование 05.05.2014
- заявлено отсутствие необходимости утверждения Распоряжением Правительства РФ. Не указано, будет ли утверждена каким-либо НПА, протоколом Правительственной комиссии по адреформе или другим официальным документом

ВЫДЕЛЯЮТСЯ СЛЕДУЮЩИЕ БЛОКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ:

- Формирование документа, сведений
- Получение документа или сведений у третьих лиц
- Поиск (сбор) имеющихся у субъекта предпринимательской деятельности документов (сведений)
- Копирование документов
- Нотариальное удостоверение
- Подача информации в орган власти
- Почтовое отправление
- Публикация в сети Интернет
- Публикация сведений в СМИ
- Отправка электронными средствами связи
- Отправка через специализированное программное обеспечение
- Сопровождение внешних инспекций
- Взаимодействие с третьими лицами по вопросам приобретения товаров, работ, услуг, необходимых для выполнения информационного требования в целом

Административные издержки регулирования (АИР) = цена x время x масштаб x частота

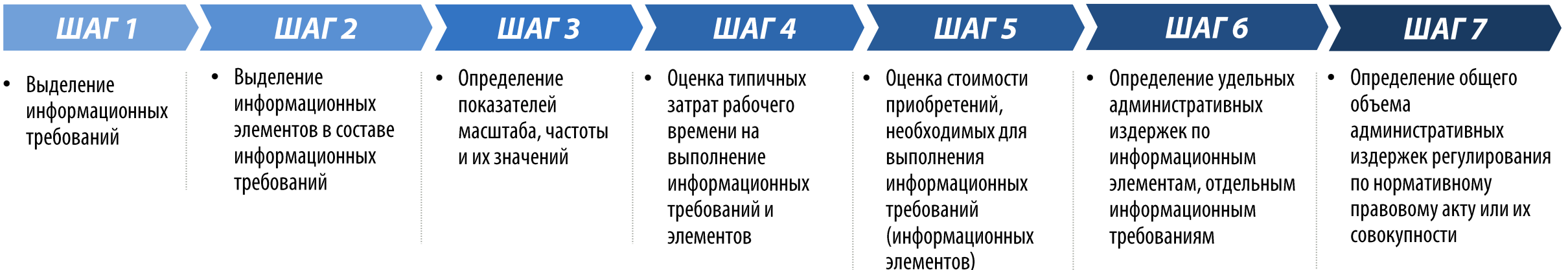
Цена – стоимость единицы эффективного рабочего времени

Время – затраты рабочего времени на совершение административного действия

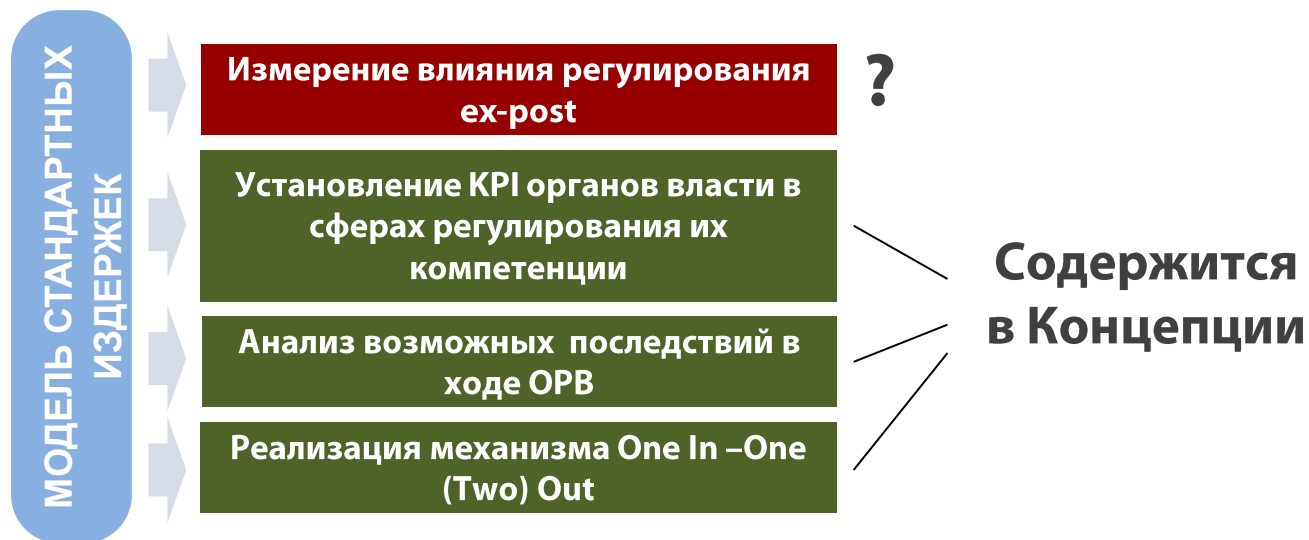
Масштаб – число организаций, выполняющих данные административные действия

Частота – число случаев осуществления административного действия в течении одного года

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИЗДЕРЖЕК СОГЛАСНО КОНЦЕПЦИИ



МСИ: ДЛЯ ЧЕГО ПЛАНИРУЕТСЯ ИСПОЛЬЗОВАТЬ



Минэкономразвития России подготовлен проект Постановления Правительства РФ «**О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации**»

http://regulation.gov.ru/project/8168.html?point=view_project&stage=2&stage_id=10637

- Вводится **принцип исключения старых требований при введении новых** (аналог «One In – One Out»), но только для проектов актов с *высокой степенью регулирующего воздействия* – «проекты актов должны предусматривать положения об отмене действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы предпринимательской или иной экономической деятельности».
- При подготовке отчета об оценке фактического воздействия должна проводиться **оценка фактических расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей или ограничений**
- МЭР поручается разработать **до 1 октября 2015 г. Методику стандартных издержек**

ОДНАКО В КОНЦЕПЦИИ НЕ УТОЧНЯЕТСЯ РОЛЬ МОДЕЛИ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК В ОЦЕНКЕ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ, А ПРИНЦИП ИСКЛЮЧЕНИЯ СТАРЫХ ТРЕБОВАНИЙ НЕ ОСНОВЫВАЕТСЯ НА СТОИМОСТИ ТРЕБОВАНИЙ – ФОРМАЛЬНО СТАРЫЙ МЕХАНИЗМ ИЛИ СПОСОБ РЕГУЛИРОВАНИЯ МОЖНО ЗАМЕНИТЬ НА БОЛЕЕ ДОРОГОЙ НОВЫЙ

ДЕКЛАРИРУЕМЫЕ В КОНЦЕПЦИИ МЕРЫ ПО ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ И ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ

- Проведение оценки затрат предпринимательского сообщества на соблюдение установленных требований регулирования в горизонтальном и отраслевом разрезах
- Подготовка и принятие Правительством РФ отраслевых планов сокращения административных (информационных) издержек, устанавливающих целевые ориентиры для ФОИВ по сокращению таких издержек, которые могут найти отражение в KPI руководителей ОИВ
- Определение требований к разрабатываемым проектам нормативных правовых актов в части ограничения разрастания таких издержек
- По мере накопления данных Методология оценки административных издержек будет применяться при проведении ОРВ

✓ Целесообразно расширить планы и сферы использования Модели

✓ В Концепции нужен план последовательного внедрения и начала применения для той или иной цели. Следует привести в порядок сроки реализации планов между разными документами

ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛИ В РОССИИ

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОДХОДОВ МСИ ПРИ ПОДГОТОВКЕ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ



Департамент информационных технологий города Москвы, 2013

- МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗРАБОТКИ СОВРЕМЕННЫХ СЕРВИСОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

18 проанализированных государственных услуг для граждан и для субъектов предпринимательской деятельности; просчитанных вариантов оптимизации – **55**

Цель: выбрать оптимальные варианты оптимизации предоставления

Способ: расчет выгод и издержек каждой из сторон процесса, для бюджета и для города в целом

Составлена балансовая модель. Издержки предпринимателей и граждан, связанные с получением услуг, оценивались на основе МСИ, оценка времени строилась на основе опросов и «фотографий рабочего дня» в офисах органов власти

225,0
млн руб.

Снижение общих затрат времени заявителей в 2014-2016 гг., выраженных в деньгах, при реализации предложенного варианта оптимизации услуг по регистрации самоходных ТС

131,2
млн руб.

Экономии затрат субъектов МСП в 2014-2016 гг., выраженных в деньгах, при реализации предложенного варианта оптимизации ведения Реестра субъектов МСП города Москвы



Минэкономразвития России, 2010-2013

- МОНИТОРИНГИ КАЧЕСТВА И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ ГРАЖДАН И БИЗНЕСА

> 90 проанализированных государственных услуг для граждан и для субъектов предпринимательской деятельности

Цель: измерить параметры, характеризующие качество предоставления услуг, включая издержки получателей и затрачиваемое время, до оптимизации и после ее проведения

Способ: опросы различных категорий получателей, посредников, «контрольные закупки» и наблюдения в точках предоставления государственных услуг, сопоставление с нормативным порядком, по жизненным ситуациям и выбранным для анализа типовым траекториям получения услуги

Составлен специализированный опросный инструментарий, описывающий пошаговое получение услуги, на основе которого выявлены время прохождения каждого этапа и необходимые материальные затраты. Для ряда услуг сделаны расчеты стандартных издержек получения

Результаты фактологические

- перечень обращений в органы/организации при получении услуг
- стоимость каждого обращения
- затраты времени на каждое обращение

1,283
млрд. руб.

рассчитанные потери граждан в 2011 г. при получении услуги регистрации транспортных средств (по времени проведения в органе власти)

Результаты аналитические

- наиболее существенные проблемы
- региональные практики
- предложения по реинжинирингу / оценка хода реинжиниринга

Подходы МСИ применялись в России в рамках ряда проектов в целях замера ситуации до оптимизации предоставления государственных услуг и диагностики проблемных зон, оценки изменений после проведения оптимизации, а в последнее время также и при выборе вариантов оптимизации

← Проекты реализованы НИУ ВШЭ, РАНХиГС, НИСИП

ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛИ В РОССИИ (2)

РАСЧЕТЫ ПО ПРИНЦИПАМ МОДЕЛИ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК ПРИМЕНЯЮТСЯ ДЕПАРТАМЕНТОМ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (ДОРВ) МЭР ПРИ ПОДГОТОВКЕ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ОБ ОРВ

Имеются примеры как до, так и после принятия ППРФ № 1318:

266,88 МЛН. РУБ. В ГОД

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

- **Разработчик:** Минздравсоцразвития России
- **Информационное требование:** ежегодное раскрытие информации о выполнении «программы мероприятий по промышленной безопасности и охране труда»
- **Субъекты регулирования:** 124 тыс. организации, эксплуатирующие ОПО
- **Заключение об ОРВ:** отрицательное, 20.04.2011

РОСТ ЗАТРАТ НА 2,420 МЛН. РУБ. НА 1 ПРОЕКТ ПЛАНИРОВКИ

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории»

- **Разработчик:** Минрегион России
- **Информационное требование:** подготовка проекта планировки территории, которая включает *новое* требование относительно инженерных изысканий
- **Заключение об ОРВ:** отрицательное, 23.05.2014

- ДОРВ и разработчики проектов актов **используют МСИ не так широко, как хотелось бы и является необходимым**, исходя из распространенности информационных требований в оцениваемых проектах актов. Чаще всего избыточные информационные требования не пропускаются ДОРВ МЭР исходя из их содержания без подтверждения количественной оценкой
- **При присвоении степени воздействия необходимо количественное обоснование расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности (для средней и высокой степени воздействия)** – такова конструкция п. 6 Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ № 1318. При доказательстве необходимости присвоения проекту акта средней и высокой степени воздействия в случае неверного присвоения низкой степени разработчиком также нужно проводить количественную оценку расходов – в данном случае уже уполномоченному органу при подготовке отрицательного заключения об ОРВ

«МАСШТАБ» ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МСИ ПРИ ОРВ




МЫ ПРОВЕЛИ АНАЛИЗ ТЕКСТОВ **100** ПРОЕКТОВ АКТОВ, РАЗМЕЩЕННЫХ В РАМКАХ ПРОВЕДЕНИЯ ОРВ НА REGULATION.GOV.RU ЗА ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ*, НА ПРЕДМЕТ НАЛИЧИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ:

28 из **100** проектов актов содержат прямые указания на информационные требования

еще **6** устанавливают информационные требования, но порядок и форма реализации устанавливается в подзаконных, ведомственных или других актах


Т.о., доля проектов, которые требуют расчетов по МСИ при проведении ОРВ, может составлять примерно **34%**

НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ:

Название проекта акта	Информационные требования	Степень воздействия	Ссылка:
Ведомственный приказ «Об утверждении формы и срока представления отчёта о всероссийской государственной лотерее»	Предоставление оператором всероссийской государственной лотереи отчета о всероссийской государственной лотерее в территориальные органы Федеральной налоговой службы	Низкая	
Ведомственный приказ «О внесении изменений в Порядок ведения государственного кадастра отходов, утвержденный приказом Минприроды России от 30 сентября 2011 года № 792»	Подача юрлицом или ИП, эксплуатирующим объект размещения отходов, заявления о возможности включения объекта размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов и прилагаемых документов	Средняя	
Федеральный закон «О безопасности судоходства маломерных судов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Классификация маломерного судна на основании заявления судовладельца классификационным обществом маломерных судов по результатам освидетельствования маломерного судна на возмездной основе за счет заявителей	Высокая	

* Анализировались акты, находящиеся на стадии «Текст проекта», выборка осуществлялась по фильтрам поисковика портала regulation.gov.ru. Акты анализировались подряд, пока не было набрано 100 (около 12% всех размещенных с 01.07.2013). Тексты проанализированных проектов актов в результате размещены в период с 19.05.2014 по 29.06.2014

НОВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ СУЖАЮТ ПОЛЕ ДЛЯ РАСЧЕТОВ В СФЕРЕ ОРВ

Минэкономразвития России подготовлен проект Постановления Правительства РФ «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» 

- ИЗ СВОДНОГО ОТЧЕТА ОБ ОРВ ПРОЕКТОВ АКТОВ С НИЗКОЙ И СРЕДНЕЙ СТЕПЕНЯМИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ СРЕДИ ПРОЧИХ **ИСКЛЮЧАЮТСЯ РАЗДЕЛЫ:**

«И» – Новые обязанности или ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности либо изменение содержания существующих обязанностей и ограничений, а также порядок организации их исполнения

«К» – Оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений

ОДНАКО ОТНЕСЕНИЕ К СРЕДНЕЙ СТЕПЕНИ ДОЛЖНО ПРОИСХОДИТЬ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА ИЗМЕНЕНИЙ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОГРАНИЧЕНИЙ И РАСХОДОВ ПО ИХ ВЫПОЛНЕНИЮ !

НАРЯДУ С ЭТИМ

- отменяются обсуждения уведомления по проектам актов с низкой степенью воздействия
- сводный отчет для проектов с низкой степенью сокращается до объема обычной пояснительной записки

РАСТУТ СТИМУЛЫ РАЗРАБОТЧИКОВ ЗАНИЗИТЬ СТЕПЕНЬ

Возникнет ситуация, при которой бремя доказательства средней степени полностью ляжет на уполномоченный орган (ДОРВ МЭР). В свою очередь это приведет к росту риска ошибок второго рода* – не достижению целей ОРВ.

ПОЛАГАЕМ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ ОСТАВИТЬ ПУНКТЫ «И» И «К» В СВОДНОМ ОТЧЕТЕ ОБ ОРВ ПРОЕКТОВ АКТОВ СО СРЕДНЕЙ СТЕПЕНЬЮ ВОЗДЕЙСТВИЯ И НЕ СУЖАТЬ ПОЛЕ ДЛЯ РАСЧЕТОВ В СФЕРЕ ОРВ

* Об ошибках и рисках, возникающих на стадии фильтрации и маркировки проектов актов для ОРВ, см. презентацию: http://nisse.ru/work/experts/expert_52.html?mode=opinions

МСИ: ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОДХОДА ДЛЯ ОЦЕНКИ УСЛУГ ДЛЯ ГРАЖДАН

ВОЗМОЖНОСТИ

- Получение услуг требует прохождения различных процедур, которые связаны с административными издержками
- Вышеуказанные затраты могут быть оценены (с точки зрения затрат времени, затрат денег)
- Выявление наиболее затратных процедур для получения/предоставления услуг
- Оценка общих затрат на предоставление услуг
- Формулирование мер по совершенствованию наиболее проблемных, затратных процедур
- Общее повышение качества предоставления услуг

• В отличие от бизнеса получение услуг гражданами связано с несением альтернативных издержек: время, затрачиваемое на получение услуги, могло бы быть использовано в различных целях. В связи с этим возникает не единственная оценка стоимости времени. Она зависит как от альтернативы, от которой отказывается гражданин ради использования времени на получение услуги, так и от категории, к которой относится гражданин (например, студент, пенсионер и пр.)

ОГРАНИЧЕНИЯ

Модель стандартных издержек может быть использована для оценки услуг для граждан в России, в рамках комплексной оценки качества предоставления государственных услуг и оценки эффективности вариантов оптимизации их предоставления

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В Австрии с 2009 г. МСИ наряду с использованием для бизнеса стала применяться для оценки издержек граждан при получении ими государственных услуг.

ОСОБЕННОСТИ МСИ ДЛЯ ОЦЕНКИ УСЛУГ ДЛЯ ГРАЖДАН

- Измерение издержек отдельно в затраченном времени (в минутах), и отдельно в т.н. «карманных» расходах (расходы на дорогу, копировальные расходы)
- Интеграция в анкету количественных вопросов
- Моделирование по стадиям прохождения
- Информационные обязательства – то же определение, что в МСИ для бизнеса, но без учета информационных обязательств для третьих лиц
- Каждое информационное обязательство относится к определенной жизненной ситуации.

Количество минут – ядро измерений. Задача – определить возможные усовершенствования в предоставлении услуг.

Оператор и методолог модели – Министерство финансов Австрии

<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/50591716.pdf>

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

1

Концепция Минэкономразвития России соответствует лучшим зарубежным стандартам. Необходимо предпринять дальнейшие шаги по ее внедрению

2

- Концепция вписана в дорожную карту, но касается только федеральных административных ограничений. Дополнительно следует рассмотреть вопрос распространения в субъектах РФ и на муниципальном уровне
- Необходимо разработать и утвердить методику расчета стандартных издержек, сбора информации, а также оператора модели
- Необходимо обнародовать план реализации внедрения модели стандартных издержек с указанием сфер, включаемых в анализ, порядок сбора информации, порядок проведения расчетов и опубликования их результатов

3

Модель стандартных издержек успешно применяется за рубежом для оценки услуг, предоставляемых гражданам. МСИ может быть использована для оценки услуг для граждан и в России, в рамках комплексной оценки качества предоставления государственных услуг и оценки эффективности вариантов оптимизации их предоставления

4

Как свидетельствует российский опыт подготовки государственных решений, подходы Модели стандартных издержек уже применяются в России, имеется ряд проектов в сфере оптимизации государственных услуг, измерений качества государственных услуг, а также при подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия

5

Необходимо избежать текущего сужения области возможного применения МСИ в части проведения оценки регулирующего воздействия проектов актов, в частности сохранить обязанность разработчиков при осуществлении ОРВ в их части проводить расчеты расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!



Шестоперов Олег

olshest@nisse.ru



Рукавишникова Татьяна

rukavishnikova@nisse.ru



© 2014 АНО «НИСИПП»

Авторские права принадлежат авторам АНО «НИСИПП». Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «НИСИПП», авторов и с указанием источника публикации и источников заимствований.

www.nisse.ru

ПРОДОЛЖЕНИЕ СЛЕДУЕТ...