

**XIV Апрельская международная научная конференция по
проблемам развития экономики и общества**

Сессия М-11 «Оценка регулирующего воздействия»

**Оценка регулирующего воздействия нормативных
актов на параметры бюджетов: анализ опыта и
новых тенденций в зарубежных странах**

Братанова А.В.

Университет Квинсленда, Австралийский Союз

Беляев А.Н.

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Актуальность исследования*

- Процессы повышения прозрачности, эффективности и обоснованности бюджетных расходов, совершенствования бюджетного процесса, внедрения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в регионах России в недостаточной степени обеспечены методически.
- Остается нерешенным вопрос порядка и методики оценки воздействия регулирования на показатели бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также на функционирование органов государственной власти и государственных организаций.

* Материалы к исследованию были собраны в IV квартале 2012 г. , в рамках работ Института анализа предприятий и рынков по программе фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, тема: «Коллективные действия фирм: компенсация провалов государства и рынка или поиск ренты (на примере деятельности бизнес-ассоциаций)».

Предмет анализа

Проанализированы нормативные документы и методические указания по проведению ОРВ и оценки программ (англ. - project evaluation) ЕС, США, Великобритании, Канады и Австралии.

Основные рассмотренные методы и подходы:

- анализ издержек и выгод (англ. - Cost-Benefit Analysis);
- мультикритериальный анализ (англ. - Multicriteria Analysis);
- фискальный (бюджетный) анализ или финансовая оценка (англ. - Fiscal Analysis);
- подход «Один за один» (англ.- One in – One out);
- формирование бюджетов регулирования (от англ. – Regulatory Budget).

Анализ издержек и выгод (СВА) и мультикритериальный анализ (МСА)

В практике зарубежных стран используется большое количество методов, позволяющих проводить оценку влияния регулирования на показатели государственных органов и организаций. Основными являются СВА и МСА

Метод	Регион	Примеры Руководств, рекомендующих и разъясняющих использование метода
СВА	ОЭСР	Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence (2009)
	Австралия	Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies (2007) Victorian Guide to Regulation (2011), Regulatory Assessment Statement System Guidelines (2010)
	США	Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs (1992)
	Канада	Canadian Cost-Benefit Analysis Guide. Interim (2007)
МСА	Велико-британия	Multi-criteria analysis: a manual» (2009)
	ЕС	Impact Assessment Guidelines (2009)

СВА: методические основы

Основа СВА - расчет чистой приведенной стоимости выгод от введения регулирования (англ. - Net Present Value) (**NPV**) - дисконтированный денежный поток выгод за вычетом издержек, ассоциирующихся с введением и действием регулирования:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t}$$

B_t - потенциальные выгоды за период t ;

C_t - потенциальные издержки за период t ;

r - ставка дисконтирования;

n - расчетный период.

Если значение **NPV** положительно, то регулирование подлежит принятию.

Выбор ставки дисконтирования - сложная теоретическая и практическая задача - она должна отражать реальную стоимость капитала в проекции на период действия регулирования.

МСА: методические основы

Использование МСА базируется на ключевых элементах, представляемых в формате матрицы:

- определение задач анализа;
- выбор критериев, описывающих основные свойства задач;
- описание вариантов решения задач.

Важным этапом МСА является присвоение весовых коэффициентов критериям – он проводится, в большинстве случаев, с привлечением экспертов.

Формирование матрицы вариантов и критериев может производиться при помощи разных экономических и математических моделей - отдельные методы МСА значительно различаются с точки зрения используемого программного обеспечения и математического аппарата.

«Один за один» (OIOO)

- Один из механизмов политики Новое регулирование Великобритании (англ. - New Regulation).
- Модель предусматривает, что органы исполнительной власти, иницирующие регулирование, должны обеспечить финансирование его реализации за счет сокращения затрат по иным статьям расходов, или за счет отмены реализации иного законодательного акта.
- Решение о целесообразности введения регулирования принимается на основании сопоставления параметров «**IN**» (оценка последствий введения регулирования) и «**OUT**» (оценка сокращения издержек в связи с выведением или изменением действующего регулирования).
- Независимым органом по контролю качества заключений по OIOO является Комитет по политике в области регулирования (англ. - Regulatory Policy Committee).

«Один за один» (ОИОО)

- **В Великобритании:**

использование подхода наряду с другими элементами Нового регулирования позволило стабилизировать рост издержек и барьеров для бизнеса, который продолжался до их введения, что отмечено бизнес организациями в ходе опросов (*HM Government, 2012, «One-in, One-out: Fourth Statement of New Regulation»*)

- **В Канаде:**

принцип ОИОО принят Правительством Канады и с 2012 года реализуется как часть плана снижения бюрократии (*Red Tape Reduction Action Plan*)

- **В Австралии:**

с 2011 года реализуется подход «один за два» (англ. - One on, two off); за 2011 год реализация политики в штате Виктория позволила ввести в действие **14** базовых нормативных акта, отменив **152**.

Вместе с тем в основе нового ОИОО подхода лежат принципы и методические рекомендации по ОРВ, базирующиеся на традиционных методах анализа и, в первую очередь, на СВА.

Формирование бюджетов регулирования (RB)

- предусматривает определение бюджетов для департаментов и ведомств на формирование и реализацию законодательных инициатив на период 3-5 лет;
- подход RB предложен Правительством Великобритании в 2008 году, вопросы его применения рассматриваются на различных уровнях управления зарубежных стран и международных организаций (ОЭСР);
- целесообразность и стоимость внедрения RB как принципа нормотворчества является вопросом противоречивым, в ходе анализа не выявлено примеров успешного внедрения подхода в рассмотренных зарубежных странах;
- публичные консультации, проведенные Правительством Великобритании по вопросу целесообразности перехода на RB, показали, что только 45% опрошенных экспертов являются сторонниками перехода.

Финансовая оценка воздействия (FIA)

- целью является оценка воздействия регулирующего акта на затраты и доходы государственных органов и организаций, которые могут возникнуть при его реализации;
- механизм FIA используется активно в США как на федеральном уровне государственного управления, так и на уровне штатов;
- метод отличается от экономического анализа (СВА), так как при ее проведении не подлежат учету неявные экономические затраты - во внимание не принимаются альтернативные издержки, если они напрямую не влияют на показатели расходов или доходов бюджетов.

FIA: ключевые методы оценки

Метод	Содержание и использование метода
Метод расходов на душу населения	Используется для анализа затрат бюджета, связанных с развитием жилищного строительства. Для получения показателя затрат для гос.органов и организаций используется средняя величина расходов бюджета на человека, количество новых жителей на территории
Метод анализа кейсов	Предусматривает проведение интервью с служащими и экспертам для получения оценки воздействия регулирования на государственные органы
Метод стандарта обслуживания	Использует статистические данные для расчета показателей средней рабочей силы (на 1000 человек), отношения капитала к операционным расходам для гос.функций. Финансовые расходы рассчитываются на основе ожидаемых изменений численности населения, требований по количеству рабочей силы, уровня оплаты труда и других показателей
Метод анализа по показателям сопоставимого города	Метод основан на поиске города или муниципалитета с аналогичной численностью населения и темпами социально-экономического развития. Допущение метода состоит в том, что города сопоставимого размера и темпов развития имеют подобные объемы бюджетных расходов по отраслям и направлениям
Метод оценки ожидаемой занятости населения	Метод предусматривает формирование оценки в зависимости от ожидаемого количества рабочих мест на территории развития. Оценочное значение затрат для каждого нового сотрудника в различных секторах умножается на ожидаемое увеличение количества сотрудников, формируя сумму затрат бюджета

Заключение

- Рассмотренные традиционные методы (СВА и МСА) являются отработанными механизмами оценки воздействия на показатели деятельности в области бюджетных отношений в зарубежных странах.
- Методы играют значительную роль в практике государственного управления, но они не лишены недостатков, которые должны быть приняты во внимание при выборе метода оценки.
- К числу факторов, влияющих на выбор метода, принадлежат отраслевая специфика регулирования, организационные, административные, информационные и финансовые ресурсы для проведения оценки.
- Целесообразно рекомендовать применение СВА, МСА и финансовой оценки для использования в целях оценки воздействия на показатели бюджетов различных уровней государственного управления, государственных органов и организаций в Российской Федерации.
- Применение подхода «один за один» как принципа нормотворчества и формирования бюджетов регулирования на федеральном или региональном уровнях государственного управления в Российской Федерации в настоящее время нецелесообразно, учитывая динамику процессов нормотворчества, а также не достаточную нормативную определенность деятельности субъектов отраслей экономики.

Контакты авторов

Братанова Александра Валерьевна

Аспирант (PhD candidate)

Университет Квинсленда (The University of Queensland)

Email: **alexa.bratanova@gmail.com**

Беляев Александр Николаевич

Начальник отдела Центра ОРВ ИГМУ

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Email: **abelyaev@hse.ru**