

# Оценка регулирующего воздействия

# Этапы ОРВ

- Цели законопроекта
- Соответствие целей законопроекта решаемой проблеме
- Правовой анализ
- Выделение заинтересованных групп
- Сбор информации
- Оценка выгод и издержек
- Эффективность санкций за несоблюдение
- Анализ непредвиденных последствий
- Сопоставление с другими вариантами
- Выводы на предмет избыточных издержек, рисков нарушения норм

# Основные источники

- **1) Официальные источники**

- - Сведения разработчика НПА
- - Данные Госкомстата
- - Ведомственные доклады и отчеты
- - Данные регистрационных органов
- - Отчеты о конкуренции ФАС
- 

- **2) Аналитические источники**

- - Сведения бизнес-ассоциаций
- - Аналитические, научные публикации
- - Обзоры рынков
- - Результаты опросов (ВЦИОМ и др.)
- 

- **3) Про-активные данные**

- - Экспертные интервью
- - Данные публичных консультаций
- - Опросы
- - Фокус-группы заинтересованных сторон

# Процедура ОРВ: сбор информации

- Стадия ОРВ
- Соответствие целей регулирования принципам правового регулирования
- Идентификация проблемы
  - (Сведения о случаях наносимого вреда/ о нарушении интересов граждан / нарушении конкуренции
  - Сведения о полноте нормативно-правовой базе
  - Мнения заинтересованных сторон)
- Основные группы, затронутые регулированием
- Возможная информация
  - Нормативные правовые акты и др. официальные документы
  - Государственная статистика
  - Результаты опросов, мониторингов
  - Правовой анализ
  - Мнения экспертов, опубликованные в открытых источниках
  - Экспертные интервью
  - Фокус-группы с заинтересованными сторонами
  - Мнения экспертов
  - Данные бизнес-ассоциаций
  - Данные регистрационных органов
  - Обзоры рынков
  - Опросы
  - Публичные обсуждения

# Процедура ОРВ: сбор информации

- Стадия ОРВ
- Издержки и выгоды каждой группы
- Расчет издержек, связанных с регулированием
- Возможная информация
  - Мнения экспертов
  - Данные бизнес-ассоциаций
  - Опросы
  - Публичные обсуждения
  - Гос. статистика
  - Данные бизнес-ассоциаций
  - Публичные консультации
  - Данные обследования предприятий
  - Аналитические обзоры

# Процедура ОРВ: сбор информации

- **Требования к данным:**
  - Должны быть открытыми
  - Данные без ссылок использовать нельзя
  - Проверяемость данных
  - Должны быть из разных независимых источников
- **Достоверность данных:**
  - Искажения, связанные с объектом наблюдения
  - Искажения, связанные с методологией измерения
  - Систематические наблюдения, связанные с сознательным искажением информации
  - Случайные ошибки в отчетности

# Полезные сайты

Портал «Открытый бюджет»

Данные Единого портала актов (<http://regulation.gov.ru>)

Лучшие практики ОРВ (<http://orv.gov.ru>)

Данные сайта госзакупок (<http://zakupki.gov.ru>)

Банк решений арбитражных судов (<http://ras.arbitr.ru>)

Данные статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru), <http://www.tulastat.gks.ru/>)

Данные о состоянии конкуренции на рынках 2010-2015: отчеты УФАС  
(<http://tula.fas.gov.ru/analytic>)

Информационно-аналитическая система FIRA PRO (<http://www.fira.ru/>)

База данных «СПАРК» (<http://spark.interfax.ru>)

Данные исследования

BEEPS (<http://www.ebrd.com/russian/pages/research/economics/data/beeps.shtml>)

Аналитика РБК (<http://research.rbc.ru/>)

Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ  
ВШЭ (<http://www.hse.ru/rlms/>)

# Методы

- **Количественные методы:** метод стандартных издержек; метод сравнения издержек; метод сравнения выгод и издержек.
- **Качественные методы:** правовой анализ, анализ преимуществ и недостатков, ранжирование, SWOT.
- **Категории издержек:** монетизируемые, квантифицируемые, качественные



# Метод стандартных издержек

- **Информационные требования (information requirements):**
  - Отчетность, уведомления
  - Обращение за получением разрешения
  - Лицензирование
  - Инспекционные проверки и аудит
  - Маркировка
  - Предоставление информации третьей стороне
  - Работа с жалобами
  - Регистрация
- **Издержки на единицу адм. Деят-ти= цена x время x кол-во.**

# Модель стандартных издержек

Тип требования	Описание требуемого действия	Целевая группа	Тариф/ час	Стоим.	Частота/ в год	Кол. орга
годовой отчет	Сбор информации и заполнение форм	<u>Предприн.</u>	2000 ч 60	120 000	1	10 0

# Опыт Нидерландов: количественная оценка административного бремени

- Модель стандартных издержек (SCM)
- Информационные требования – связанные с ними действия – суммирование всех действий – суммирование повторений действий
- АБ = сумма издержек по каждому информационному требованию
- Издержки по информационному требованию = сумма издержек по действию
- $P \times Q$ ,
- $P = Tt$
- $P$  – издержки действия,  $Q$  – частота повторения действия,  $T$  – тариф,  $t$  – время,

# Опыт Нидерландов: количественная оценка административного бремени

- Расчет административного бремени, связанного с подготовкой годовой отчетности
- Консультант – 200 Euros / час (тарифная ставка)
- Время = 30 часов
- Предприниматель – 70 Euros / час
- Время = 2 часа
- $P \text{ total} = P \text{ internal} (70 \times 2) + P \text{ external} (200 \times 30) = 6140$
- $Q = 100\,000 \times 1 = 100\,000$
- $AB = P (6140) \times Q (100\,000) = 61\,400\,000$

## Модель стандартных издержек (4)

(ОФВ Постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2009 года №1338-ПП «О функционировании Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Москвы»)

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 x 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 x 150 руб.

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.

# Метод сравнения издержек

(ОРВ проекта закона Костромской области «О порядке и условиях размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»)

## Издержки субъектов предпринимательской деятельности

Виды издержек	Альтернатива 0. «статус-кво»	Альтернатива 1. Принятие законопроекта
<b>Подготовка межевого плана</b>	<b>15</b> тыс. руб. <b>90</b> дней и более	<i>не требуется</i> Изготовление схемы границ участка: <b>5</b> тыс. руб. <b>20</b> дней и более
<b>Государственная регистрация договора аренды</b>	Юр. лица – <b>22</b> тыс. руб. Физ. Лица - <b>2</b> тыс. руб. <b>10</b> раб. дней	Договор не заключается, регистрация не требуется <b>0</b>
<b>Плата за аренду участка</b>	Рассчитывается исходя из кадастровой стоимости Средняя стоимость: <b>7,51</b> р. за 1 кв.м. в год	<b>Бесплатно</b>
<b>ИТОГО (В среднем)</b>	Юр. лица – <b>37</b> тыс. руб. Физ. Лица - <b>17</b> тыс. руб.	<b>5</b> тыс. руб.

# Метод выгод - издержек

- **Потенциальные выгоды**

- Выгоды потребителей: большее удобство в приобретении товаров / услуг; улучшение доступа к информации; снижение цен; повышение безопасности товаров
- Выгоды бизнеса: снижение возможного ущерба собственности, потерь рабочего времени, издержек на соблюдение различных правил, прозрачность и предсказуемость процесса регулирования
- Выгоды гос-ва: рационализация регулирования, снижение затрат на контроль и мониторинг, лучшее соблюдение норм
- Выгоды общества в целом: улучшение экологии, повышение безопасности, больший доступ к услугам, повышение экономичности расходования ресурсов, улучшение качества жизни

# Метод выгод - издержек

- **Потенциальные издержки**

- Издержки потребителей: повышение цен, сокращение выбора товаров и услуг, осложнение процедуры компенсации
- Издержки бизнеса: неопределенность инвестиций, повышение цен на ресурсы, плата за лицензии, административные издержки, затраты на изменения в производстве, неопределенность регулирования
- Издержки гос-ва: затраты на создание инфраструктуры и ее работу (сбор информации, проведение инспекций, применение санкций)
- Издержки общества: несправедливое перераспределение доходов, снижение инноваций, рост безработицы, падение экономического роста



**ПРИМЕР: Сводное представление результатов RIS (процедуры анализа воздействия регулирования).**

Цель: Снизить уровень бытовых отходов, поступающих на свалку

Вариант	ВЛИЯНИЕ НА			Комментарий
	Домашние хозяйства	Бизнес	Государство	
Просвещение/ убеждение	Минимум расходов	Минимум расходов (если просветительские программы финансируются государством).  Потенциальный выигрыш отраслей по переработке отходов.	Постоянные просветительские программы обойдутся в х\$ ежегодно	Неуверенность в снижении размера отходов.  Эффективно в некоторых случаях.  Может использоваться наряду с другими мерами.
Налог на свалки	Дополнительное налоговое бремя в размере b\$ ежегодно	Дополнительное налоговое бремя в размере c\$ ежегодно.  Основные отрасли, которые это затронет: ...	Увеличение доходов бюджета на d\$. Средства могут быть использованы для финансирования других методов снижения	Определенность в снижении размера отходов, однако возможно нелегальное сваливание. Необходимость в мониторинге.

(ОФВ Постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2009 года №1338-ПП «О функционировании Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Москвы»)

Год	2009	2010	2011	2012	2013	2014	январь-июль 2015
<b>Прямые и косвенные финансовые издержки заявителей – участников Реестра МСП</b>							
Количество участников Реестра МСП, ед.	39 994	35 330	31 892	27 342	26 578	26 063	26 015
Издержки участников Реестра МСП на включение в реестр, млн руб.	89,99	79,49	71,76	61,52	59,80	58,64	58,53
<b>Прямые и косвенные финансовые выгоды заявителей – участников Реестра МСП</b>							
Количество участников Реестра МСП, ед.		35 330	31 892	27 342	26 578	26 063	26 015
Количество участников Реестра МСП, получивших поддержку в течение года, ед. (49,53%)*		17499	15796	13542	13164	12909	12885
Выгоды участников Реестра МСП на включение в реестр, млн руб.		39,37	35,54	30,47	29,62	29,05	28,99

Суммарные издержки

**390**  
млн.  
руб.



Суммарные выгоды

**193**  
млн.  
руб.

19

# Квантификация выгод и издержек

- Стоимость жизни человека?
- **На основе совокупного пожизненного дохода**
- продолжительность жизни - 65 лет, возраст до начала работы - 21 год, возраст при выходе на пенсию - 60 лет, срок жизни на пенсии - 5 лет.
- Прожиточный минимум: для трудоспособного населения - 88872 руб; для пенсионеров - 60684 руб; для детей и молодёжи - 66816 руб.
- $66,816 \times 21 + 88,872 \times 39 + 60,684 \times 5 = 5172,6$  тыс. руб .
- **Оценка на основе среднедушевого ВВП:** недополученный валовый ВВП в результате преждевременной смерти человека – стоимость жизни

# Квантификация выгод и издержек

- **На основе размера выплачиваемых человеком налогов** (низкая стоимость жизни стариков и детей?)
- **На основе общественных издержек на человека:**
- Издержки на здравоохранение, образование, профессиональную подготовку vs концепция выгод смерти

# Квантификация выгод и издержек

- **Стоимость риска для жизни** (чаще используется при анализе регуляторной политики)
- Стоимость среднестатистической жизни = готовность заплатить  $x$  размер сокращенного риска
- **Выявленные предпочтения:**
  - Готовность платить за безопасность (системы безопасности в автомобилях)
  - Сокращение уровня шума увеличивает стоимость жилья (в США в 1990-х гг. стоимость децибела шума = 373\$)
  - Спасение вымирающих видов животных?

# Квантификация выгод и издержек

- Оценка на основе исследований рынка труда: готовы принимать риски за компенсации
- насколько работники готовы к сокращению зарплаты при увеличении безопасности труда
- Ценность блага – на основе денег, которые люди готовы заплатить за него / приложить усилия
- Использование опросов и интервью для выявления предпочтений: оценивающие вопросы, набор увеличивающихся ставок, парное сравнение благ

# Вариации в стоимости среднестатистической жизни

- Готовность заплатить за безопасность зависит от возраста, культурных традиций, социального статуса, привычек
- В бедных странах стоимость жизни ниже: США – 7 млн долл; в Индии – 1,2 млн долл; в России – 4 млн долл (на основе готовности платить за риск)
- Стоимость жизни в России на основе среднедушевого ВВП – 89 тыс. долл.
- Компенсационные платежи в России:
- Крушение Невского экспресса (2009) – 300 тыс. руб – семьям погибших
- Самолет из Египта (2013) – 1 млн. руб. семьям погибших
- Терракт в метро СПб (2017) – 2 млн. руб. семьям погибших

# Качественный анализ

вариант	группы	Возможное воздействие	Степень воздействия: ++ сильное <u>полож</u> + <u>полож</u> +-- нейтральное -- <u>отрицат</u> -- -- сильно <u>отр</u> ? неопр.	Время воздействия: Разовое Краткосрочное Среднесрочное Долгосрочное	Вероятность: Единичная Высокая Средняя Низкая
	производители				
	Крупные магазины				
	Маленькие магазины				
	Рестораны и кафе				



# Качественный анализ: пример

- Разные направления политики Евросоюза: 1. Разработать стандарты маркировки продукции, включая место производства
  - 1.1. упрощение
  - 1.2. замена спец. Стандартов (национальных) базовыми стандартами ЕС
  - 1.3. комбинированный подход: базовый стандарт ЕС + техн. Спецификации
  - 1.4. нормировать использование спец. Терминов (деревенский, традиционный)
  - 1.5. распространить сущ. Общую индикацию места производства (ЕС / не ЕС).

	Вариант 1.1.	Вариант 1.2.	Вариант 1.3.	Вариант 1.4.	Вариант 1.5.
Позволит фермерам соответствовать ожиданиям потребителей в отношении характеристик продукции и атрибутов производства	0	- Отсутствие детализированной маркировки позволит соответствовать ожиданиям, если будут другие механизмы информирования	++ Существование органа, утверждающего стандарты позволит осуществить необходимую маркировку	++ Резервирование определенных терминов позволит соответствовать ожиданиям потребителей о качестве продукции	+ Распространение системы маркировки места производства на сельскохозяйственную продукцию снизит вероятность несоответствия ожиданиям потребителей
Снижение информационной асимметрии	0	- Снизить негативный эффект могут другие механизмы	++ Единый орган позволит снизить асимметрию информации	++ Введение терминов способствует снижению асимметрии информации	+ Положительное воздействие на некоторых потребителей и на некоторые виды продукции
Соблюдение последовательности мер ЕС	0	+ Введение базовых стандартов и отмена детализированных позволит увеличить последовательность	- Следуя пожеланиям групп интересов, могут быть внедрены несвязанные стандарты	+ Возможно улучшение для ряда секторов	+ Умеренное воздействие стандартизации для ряда секторов
Упрощение	0	+ Достигается отменой детализированных стандартов	- Сложность повысится, если будут удовлетворены разнообразные интересы групп	0	- Повышение сложности маркировки для многокомпонентных продуктов
Эффективность (насколько хорошо решаются проблемы)	0	+ Выгоды упрощения, снижение нагрузки на фермеров, ритейлеров и национальные органы власти,	+ Решить проблемы сможет специализированный орган	+ Гибкость в применении стандартов маркировки и позволит получить отдачу от	+ Эффективно для информирования потребителей, может создать дополнительные сложности для

**рисков, ограничений (1) (ОРВ проекта закона «О внесении изменения в областной закон “О государственной политике Архангельской области в сфере инвестиционной деятельности”»)**

Немонетарные эффекты	Альтернатива 0. «статус-кво»	Альтернатива 1.
Положительные	1. Равные конкурентные условия для бизнеса в случае получения земельных участков при проведении конкурсных процедур (торгов)	1. Строительство новых социально значимых объектов и реализация инвестиционных проектов, направленных на повышение качества жизни населения области, в более короткие сроки; 2. Сокращение административных процедур, связанных с предоставлением земельных участков; 3. Реализация проектов с наименьшими затратами и получение земельных участков без проведения торгов
Отрицательные	1. Увеличение стоимости социальных и инвестпроектов; 2. Увеличение сроков предоставления земельных участков;	НЕТ

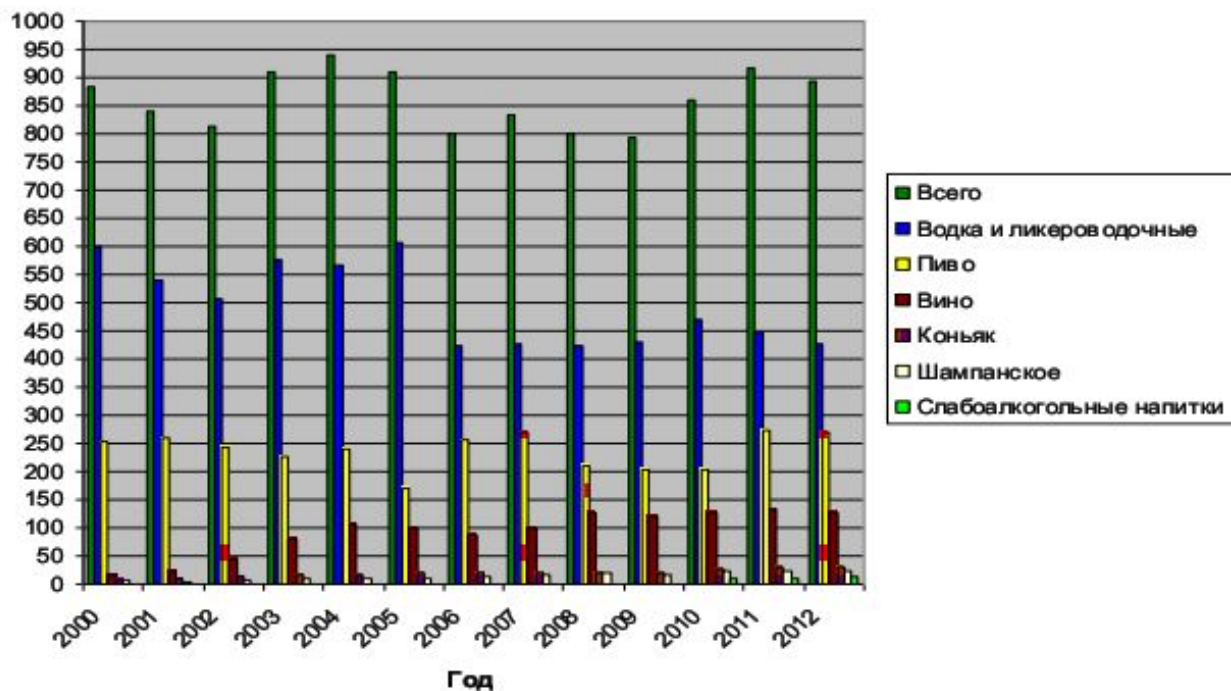
# Заключение ОРВ по вопросам регулирования розничной продажи алкогольной продукции

- 1. Проблема, на решение которой направлен законопроект
- 2. Решение, которое предлагает новый законопроект: установить дополнительные ограничения на продажу алкогольной продукции
- 3. Основные группы, которые затронет регулирование: жители области, приезжие, предприятия – производители алкогольной продукции, предприятия – продавцы алкогольной продукции

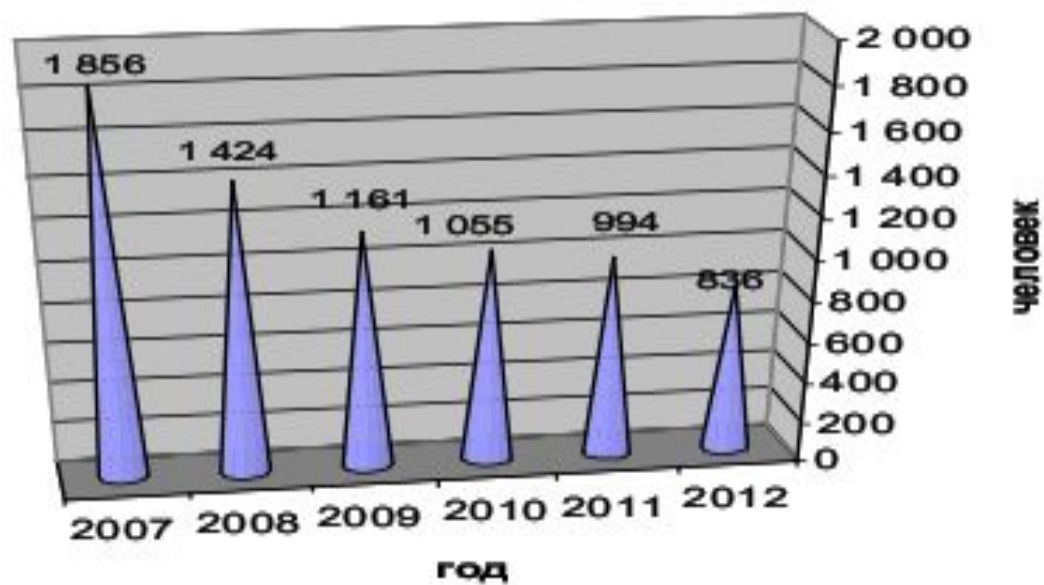
# Заключение ОРВ по вопросам регулирования розничной продажи алкогольной продукции

- Текущая ситуация

**Динамика розничной продажи алкогольных напитков по Ульяновской области в 2000-2012 годы, в абс.алк.**

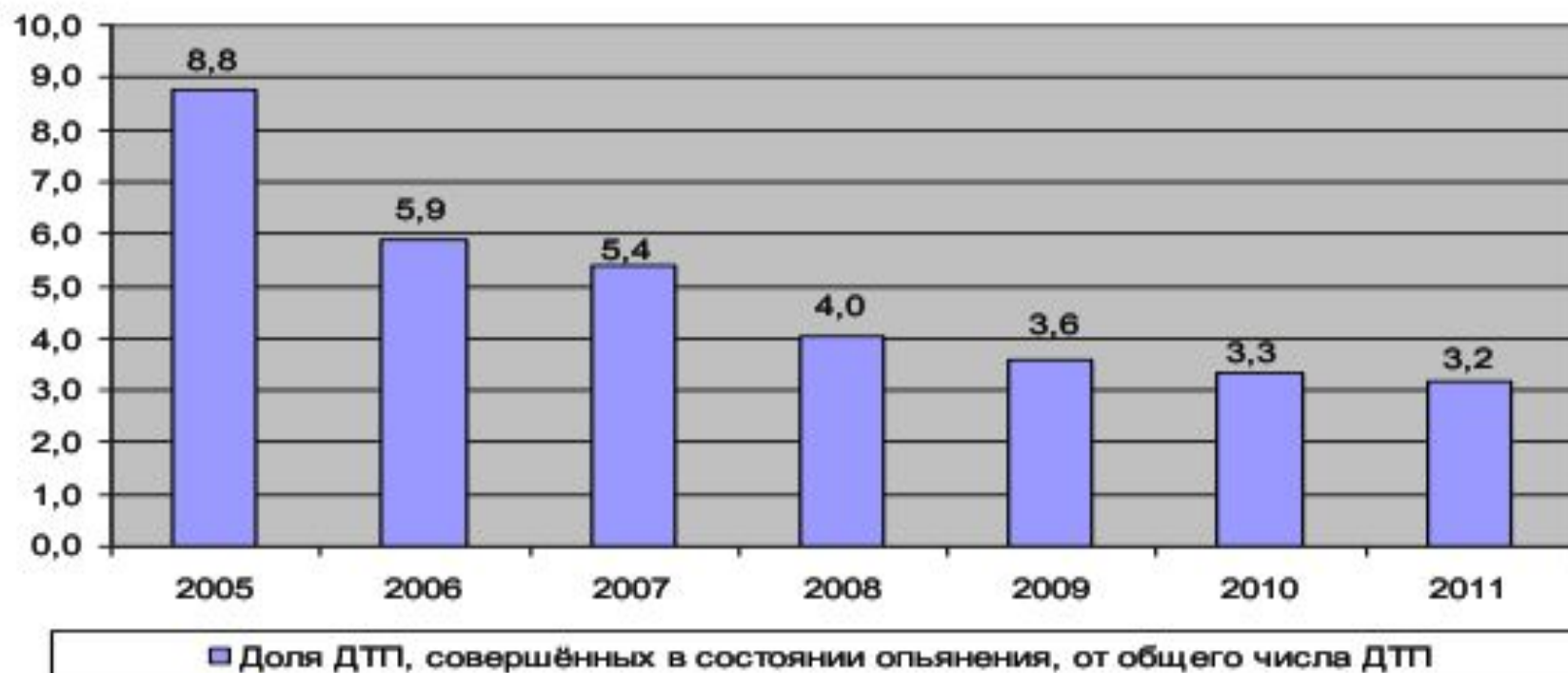


### Отравления алкоголем

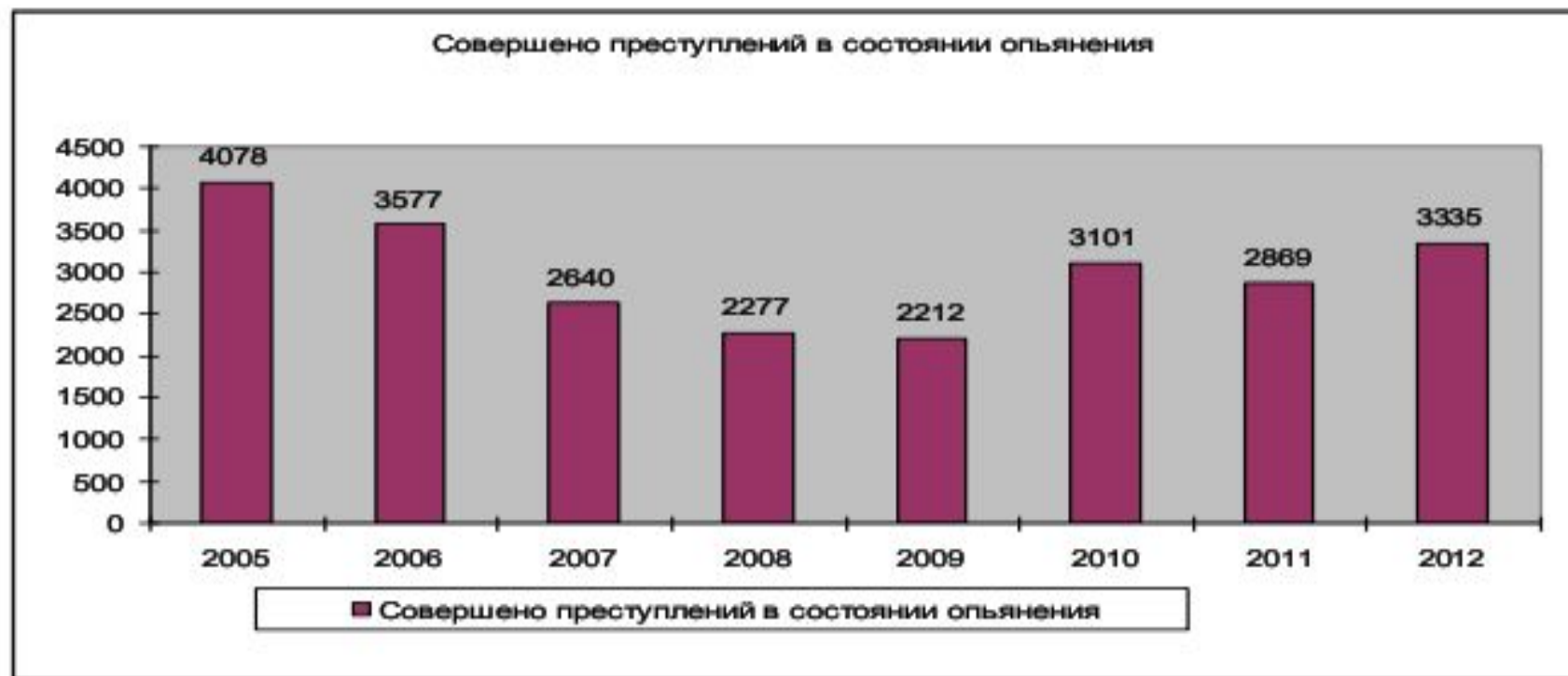


■ Отравлений алкоголем в всего

Доля ДТП, совершённых в состоянии опьянения, от общего числа ДТП



## *Преступления, совершённые в состоянии алкогольного опьянения.*





# Общество

- **Издержки**

- Увеличение потребления нелегального алкоголя
- Увеличение нерегулируемых гос-м цен на продукты
- Уменьшение оплаты труда работников магазинов
- Увеличение кол-ва рюмочных и баров
- Увеличение потребления наркотических средств
- Ущемление прав умеренно пьющей части населения

- **Выгоды**

- Формирование новой модели потребления алкогольной продукции
- Снижение правонарушений в состоянии алкогольного опьянения

# Бизнес

- **Издержки:**

- Снижение выручки от продаж малого и среднего бизнеса (диапазон от 20 до 80%)
- Закрытие небольших торговых точек
- Монополизация крупных торговых сетей

- **Выгоды:**

- Выгоды в долгосрочной перспективе для крупных торговых сетей
- Выгоды для кафе и баров
- Увеличение кол-ва кафе и баров

# Государство

- **Издержки:**

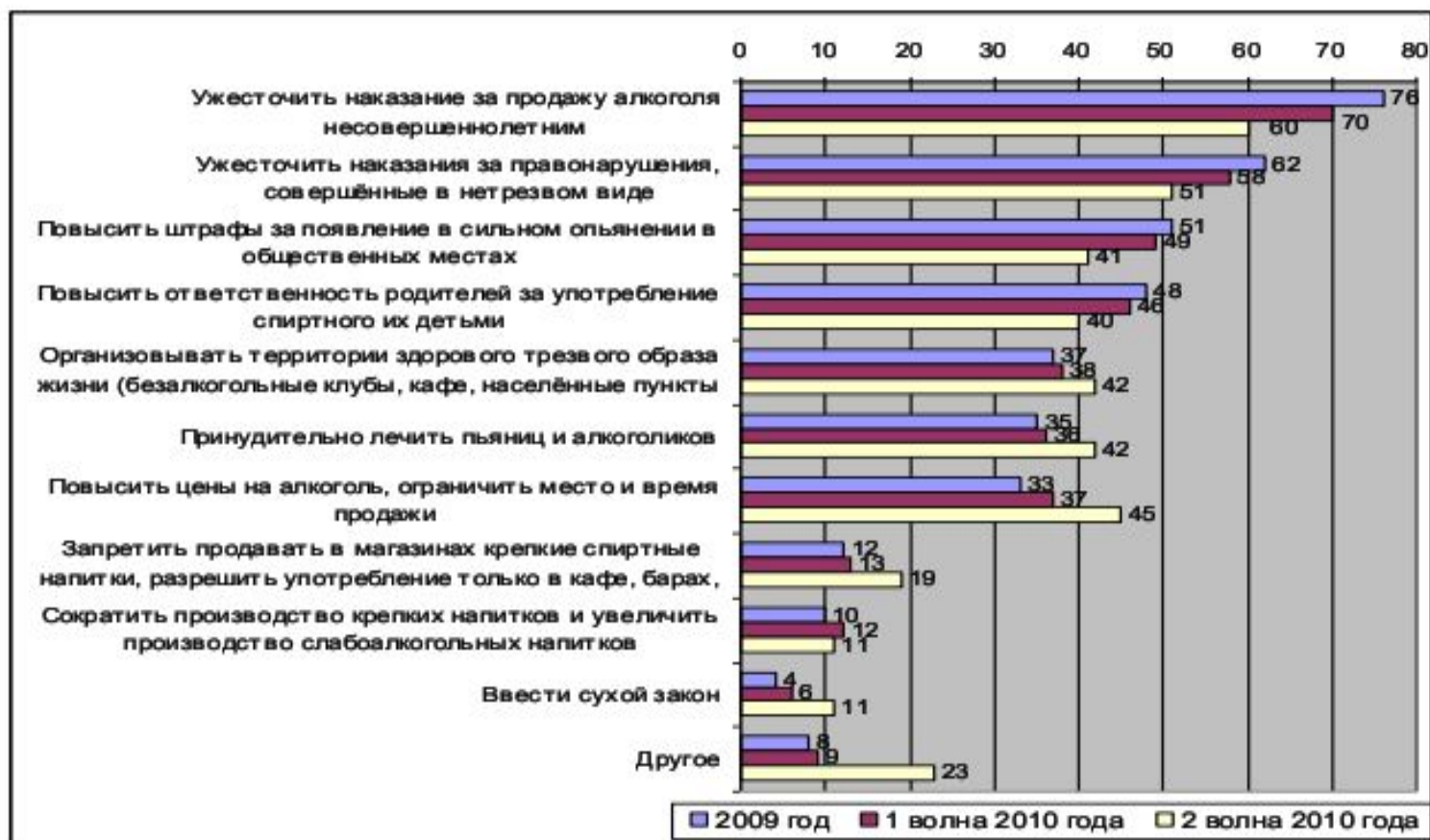
- Снижение поступлений от налогов малых и средних предприятий
- Снижение поступлений акцизов
- Усиление контроля над нелегальным производством и сбытом алкоголя
- Развитие теневой экономики
- Необходимость доп. Поддержки малого и среднего бизнеса

- **Выгоды:**

- Формирование новой модели потребления алкогольной продукции
- Снижение правонарушений в состоянии алкогольного опьянения
- Пополнение доходов от кафе и баров

# Оптимальные инструменты регулирования

Распределение ответа на вопрос: «Какие государственные меры могут снизить уровень пьянства и алкоголизма?» (% от ответивших в каждой волне)



Распределение ответов на вопрос: «Какие действия государства могут уменьшить объемы потребления алкоголя населением?» (%)

Варианты ответов	Всего	Из городского населения	Из сельского населения
Ужесточение действующего закона	26	22	5
Повышение уровня жизни	25	20	39
Отмена действующего закона	5	5	
Пропаганда ЗОЖ	3	3	
Никакие действия государства не уменьшат	35	21	14
Затруднились ответить	6	3	4

Варианты ответов	Всего	Из городского населения	Из сельского населения
Знаю места, где всегда можно купить	18	17	23
Закажу через интернет	1	1	0
Я покупаю заранее	48	49	46
Пойду в рюмочную, закусочную, бар	9	10	6
Ничего предпринимать не буду	33	34	27

# Выводы о действии данного закона

- **Разработчиком законопроекта не указаны:**
- Целевые индикаторы (% снижения потребления алкогольной продукции, % снижения числа преступлений / ДТП в состоянии алкогольного опьянения)
- Альтернативные варианты решения проблемы
  
- **Предполагаемые последствия:**
- Ограничение времени продажи алкогольной продукции не приводит к снижению продаж объема алкогольной продукции
- Влияние ужесточение наказания
- Падение выручки малого и среднего бизнеса
- Рост теневой экономики

# Исследовательская инфраструктура для проведения ОРВ

- Бюро экономического анализа МГУ, <http://www.beafnd.org/>: ОРВ концепции Корпоративного зак-ва в России (2004-2005 гг., по заказу Минэкономразвития), методология оценки социально-экономических последствий технических регламентов (2006-2007 гг., по заказу Минэнерго)
- АНО Бизнес-Тезарус, <http://nisse.ru/about/organizations/ikts-biznes-tezaurus/>: исследования по оценке влияния гос. регулирования на объекты регулирования (2007 г.. По заказу Минэкономразвития), разработка методов оценки регулирующего воздействия (2005 г., по заказу Минэнерго)
- Центр ОРВ при ВШЭ, <https://ria-center.hse.ru/>: разработка методологий ОРВ, обучающие семинары
- Институт оценки программ и политик, <http://www.iopp.ru/>: оценка внедрения инструментов ОРВ (2008-2010 гг., Всемирный банк)
- Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, <http://www.fbk.ru/>: «Экономические издержки законодательства» (2004 г.)