

КОНЦЕПЦИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (ОРВ) & ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ (ОВК)

Консультативная программа IFC (Группа Всемирного Банка)
«Улучшение Инвестиционного Климата в Беларуси»



Минск 2018

Содержание

- Основные характеристики системы ОРВ и Оценки воздействия на конкуренцию
- Ключевые факторы успеха

Определение оценки регулирующего воздействия (ОРВ)

Согласно Руководству по оценке воздействия, разработанному Европейской комиссией в 2009 году, *«оценка воздействия представляет собой набор логических шагов, которым необходимо следовать при подготовке предложений в области мер политики и (или) нормативно-правовой среды».*

ОРВ:

1. Анализ вероятных затрат и выгод, связанных с введением новых подходов или правил.
2. Инструмент, который служит для принятия взвешенных регуляторных решений.
3. Расширяет информацию, которая лежит в основе процесса принятия регуляторных решений, и является важным фактором рационального, научно-обоснованного процесса формирования последующего курса.
4. Оценка обеспечивает политиков более качественной информацией, которая может служить основой для их решений.

Статья 45. Закон РБ о НПА

Прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов

Прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта – исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан).

*При прогнозировании осуществляются оценка финансово-экономических, социальных, экологических последствий принятия (издания) нормативного правового акта, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также **оценка иных последствий**, которые возникнут в результате принятия (издания) нормативного правового акта.*

Критерии качества ОРВ стран-членов ЕС, Европейской комиссии и стран-членов ОЭСР

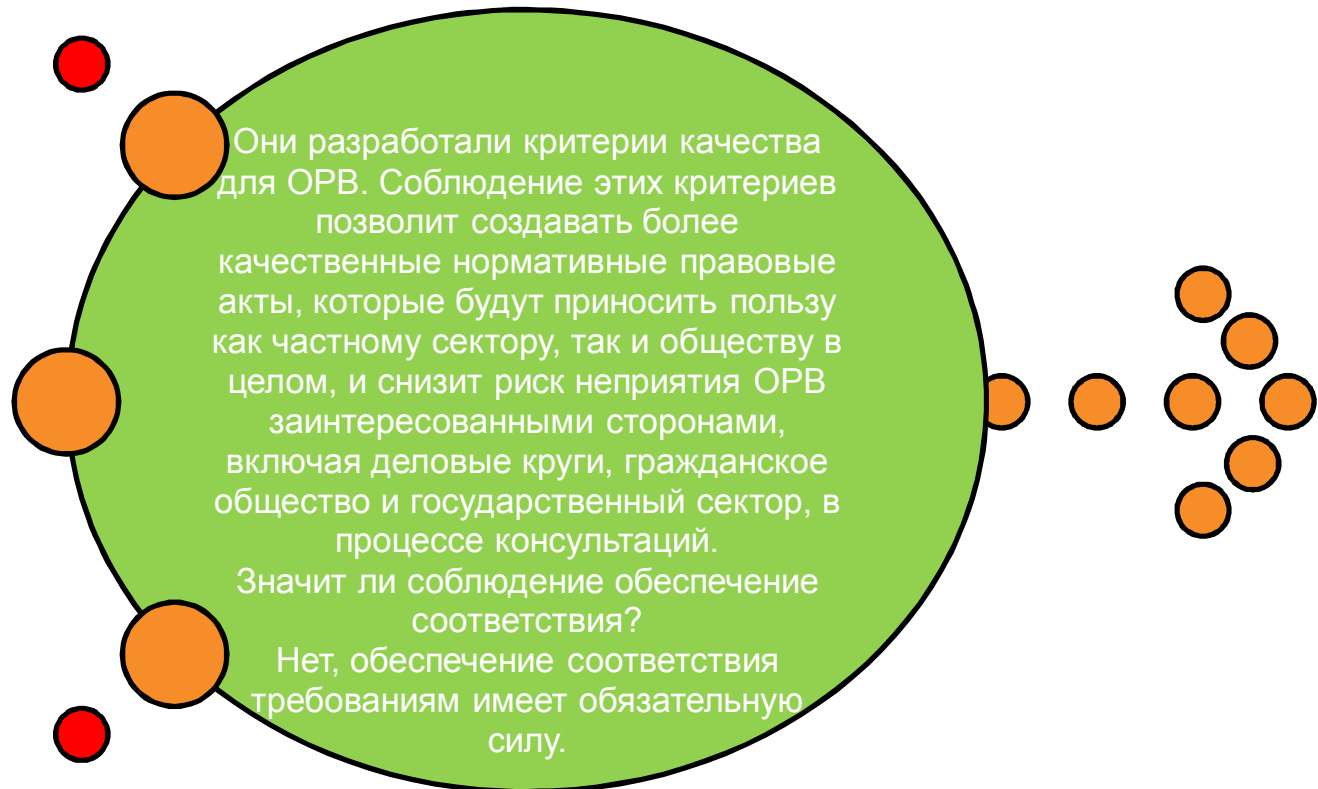
Страны-члены ЕС



Европейская
комиссия



Страны-члены
ОЭСР



ОРВ в ЕС

	Требуется	Проводится
Австрия	ДА	ДА –
Бельгия	ДА	ДА –
Болгария	ДА	ДА –
Кипр	ДА	–
Хорватия	ДА	ДА –
Чехия	ДА	ДА –
Дания	–	–
Эстония	ДА	ДА –
Финляндия	ДА	ДА –
Франция	ДА	–
Германия	ДА	ДА –
Греция	ДА	–
Венгрия	ДА	ДА –
Ирландия	ДА	ДА
Италия	ДА	ДА –

	Требуется	Проводится
Латвия	ДА	ДА –
Литва	ДА	ДА –
Люксембург	–	–
Мальта	ДА	–
Нидерланды	ДА	–
Польша	ДА	ДА –
Португалия	ДА	ДА –
Румыния	ДА	ДА –
Словакия	ДА	ДА –
Словения	–	ДА –
Испания	–	–
Швеция	ДА	ДА
Великобритания	ДА	ДА
ЕС	ДА	ДА +

Процедура оценки регулирующего воздействия началась в 2002 году

Движущие факторы

- План по совершенствованию регулирования, принятый на саммите по конкурентоспособности в Лиссабоне в 2000 году, который предусматривает принятие стратегии по упрощению и улучшению нормативно-правовой среды.
- Постоянное давление ОЭСР на европейские страны с тем, чтобы они улучшили практику регулирования.
- Требование государств-членов ЕС создать новую, всеобъемлющую систему проведения ОРВ (Доклад группы Манделькерна).
- В Стратегии устойчивого развития ЕС, принятой в Гётеборге в 2001 году, установлено обязательство создать инструмент для проведения «устойчивой» ОРВ.

В Плане по совершенствованию регулирования взято обязательство:

- Повысить качество (эффективность, результативность и согласованность) предложений
- Дать возможность политикам принимать более обоснованные решения
- Повысить прозрачность

Основные элементы ОРВ в ЕС

Могут применяться в отношении предложений нормативных правовых актов, указанных в Стратегии на год и Программе работ

Двухэтапный процесс

- Предварительная оценка: первоначальный отбор; определение предложений для дальнейшего анализа
- Расширенная оценка: тщательная оценка

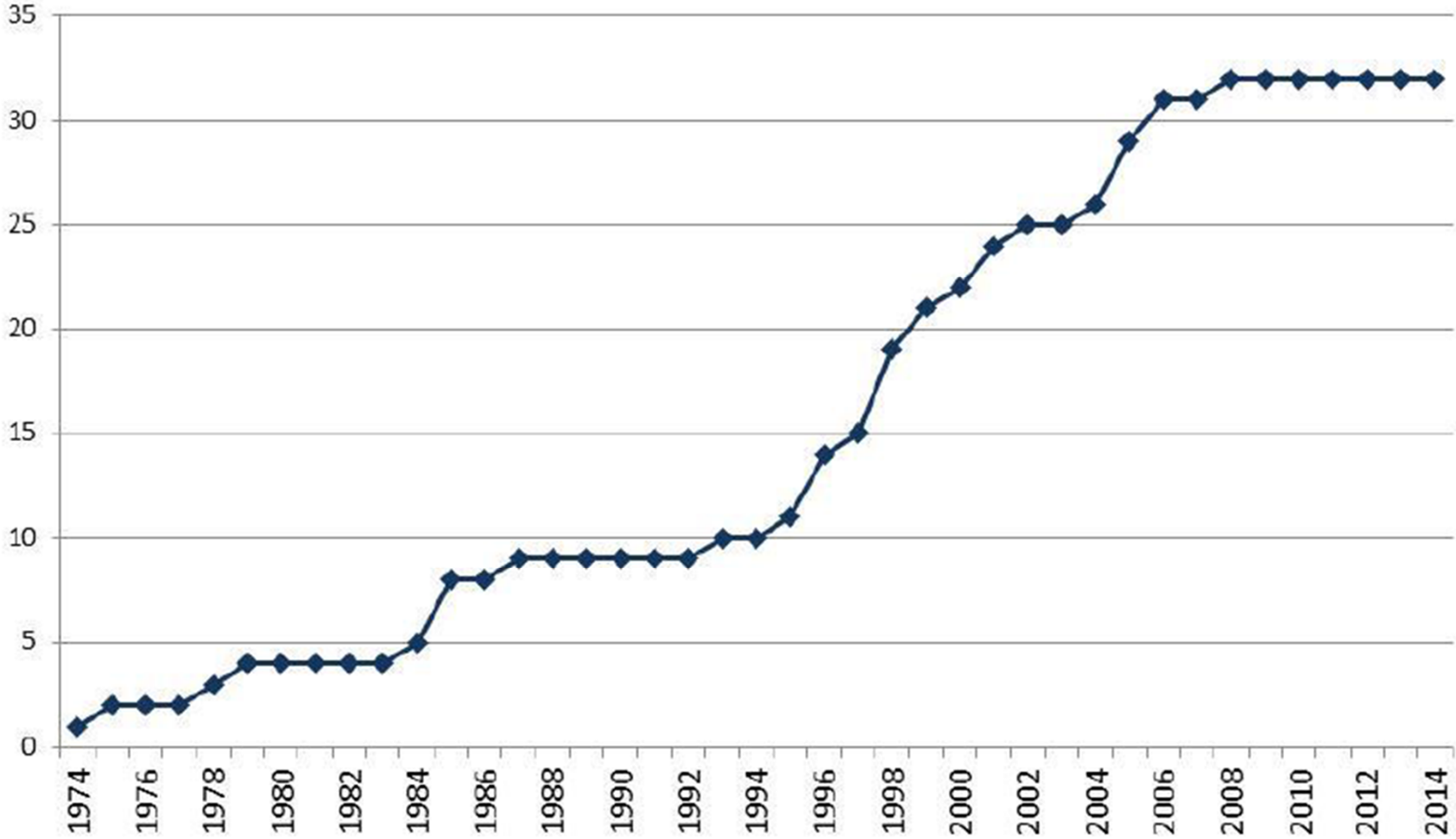
Критерии оценки значительного воздействия основных реформ

- Экономическое воздействие (9 критериев)
- Экологическое воздействие (11 критериев)
- Социальное воздействие (9 критериев)

Общие принципы

- Интеграция с циклом планирования Европейской Комиссии
- Анализ пропорциональности – соответствие предложенного регулирования значимости эффекта регуляторного воздействия
- Прозрачность – консультации с заинтересованными сторонами и опубликование результатов

Применение ОРВ (ОЭСР)



Источник: ОЭСР

Применение ОРВ (в мире)



Источник: ОЭСР (2009), показатели региональных систем управления; Jacobs and Associates

Цели программ реформирования нормативно-правовой базы, в т.ч. ОРВ



Меньше, но эффективней



Снижение участия государства – рационализация аппарата



Конкуренция, дерегулирование и качество регулирования



Повышение качества регулирования



Меньше, лучше, проще

Проблемы, связанные с регулированием в странах Юго-Восточной Европы

Высокие нормативные риски, которые снижают инвестиции и конкуренцию

Высокие операционные издержки из-за сложных, многослойных, правил, которые подвержены коррупции

Нормативные барьеры для выхода на рынок и конкуренции

Слишком слабое регулирование рынка, слабое обеспечение выполнения требований и недостаточная институционализация в таких областях, как защита потребителей и окружающей среды

Слабые взаимозависимости и взаимоограничения, такие как отсутствие эффективной системы правосудия, наносят вред новым участникам рынка

Передовая практика применения ОРВ

Скорейшее начало - «дорожная карта» (ЕС)

Гибкость

- анализ пропорциональности (ЕС)
- отбор (Канада)
- ограничения (США)

Поддержка

- руководящие принципы (ЕС, Великобритания, США)

Консультации

- проект ОРВ для отзывов и замечаний (США)
- координационная группа по ОРВ (ЕС)

Проверки

- внутренний орган надзора (ЕС, США)
- внешний орган надзора (Великобритания, Германия)
- аккредитация (ЕС, Великобритания)

Опубликование

- единый веб-сайт (ЕС, Швейцария)

Преимущества ОРВ

ОРВ дает ряд преимуществ, в частности данная оценка:

- содействует разработке более эффективной государственной политики и правил;
- обеспечивает прозрачность процесса принятия решений;
- помогает обеспечить согласованность предлагаемых действий с политикой, нормативно-правовой базой и принципами эффективного регулирования;
- позволяет выявить последствия, т.е. затраты, выгоды и последующее воздействие (на тех, кто получает выгоду, и кто несет расходы);
- обеспечивает упрощение регуляторной среды;
- улучшает качество предложений по регуляторным мерам посредством анализа затрат и выгод в отношении различных альтернатив и помогает обеспечивать участие властей в виде наиболее простых и эффективных мер;
- улучшает качество управления;
- помогает объяснить, почему предлагаемая мера является необходимой и достаточной.

Пять общих принципов эффективности

Подотчетность

Перед Президентом, Правительством, Парламентом и общественностью

Пропорциональность

Правила должны быть соразмерны рискам

Последовательность

Нормативно-правовые акты должны быть предсказуемыми, чтобы люди и бизнес знали, как обстоят дела

Прозрачность

Регулирование должно быть открытым, простым и удобным

Целенаправленность

Регулирование должно быть сосредоточено на проблеме при минимальных побочных эффектах

Документ ОРВ (I)

ОРВ – это структурированный документ для улучшения качества процесса принятия решений:

- ✓ Делает упор на проблему
- ✓ Оценивает затраты и выгоды различных вариантов мер
- ✓ Представляет подтверждающие сведения
- ✓ Подчеркивает важность консультаций
- ✓ Требуется проведения контроля и оценки регулирующей деятельности

Документ ОРВ следует со временем улучшать – это меняющийся и «живой» документ

Документ ОРВ (II)

Основная структура документа ОРВ

- Название регуляторного предложения
- Цель и планируемое воздействие
- Проблема
- Варианты решения
- Ожидаемое воздействие
- Воздействие на разных субъектов
- Результаты консультаций
- Порядок (механизм) внедрения
- Контроль и оценка

Документ ОРВ (III)

**Основные вопросы, на которые необходимо ответить при
заполнении документа ОРВ:**

- ✓ Появление и сущность проблемы, в отношении которой должны быть приняты меры
- ✓ Цели государства
- ✓ Имеющиеся основные варианты решения проблемы
- ✓ Возможные экономические, социальные и экологические последствия имеющихся вариантов
- ✓ Преимущества и недостатки каждого варианта
- ✓ Наименее затратное решение
- ✓ Пропорциональность выгод и затрат при выбранном решении
- ✓ Организация мониторинга и оценки

Процедура ОРВ (I)

ОРВ – это также повторяющийся процесс по совершенствованию нормативных требований:

- ✓ Заблаговременное планирование для более эффективного регулирования
- ✓ Заблаговременные консультации, для определения нежелательных последствий
- ✓ Упор на пропорциональность – предварительная и окончательная ОРВ
- ✓ Упор на проверку качества ОРВ в:

Процедура ОРВ (II)

ОРВ также может использоваться «задним числом» для оценки эффективности существующего законодательства:

- ✓ Определяет цель и запланированное воздействие государственного регулирования
- ✓ Включает показатели эффективности и описывает, когда следует проводить контроль и оценку нормативного правового акта

ОРВ: краткое содержание



Степень детальности ОРВ



Виды воздействия



Экономическое воздействие

- конкуренция
- конкурентоспособность, торговые и инвестиционные притоки
- производство
- операционные расходы и расходы на развитие бизнеса
- административные расходы по ведению бизнеса;
- МСП
- государственный бюджет и бюджеты органов государственного управления
- права собственности
- инновации и исследования
- потребители и бюджеты домашних хозяйств в части качества и стоимости продукции и услуг, и доходы населения
- определенные регионы и секторы
- макроэкономические показатели



Социальное воздействие

- занятость и рынок труда
- стандарты и права, связанные с качеством рабочих мест
- социальная интеграция и защита определенных социальных групп
- гендерное равенство, недискриминационный режим
- частная жизнь, семья и личные данные
- доступ к государственным услугам, в том числе к правосудию, образованию
- здравоохранение
- безопасность, преступность



Экологическое воздействие

- климат
- транспортировка и использование энергии
- качество воздуха
- биоразнообразие, флора, фауна
- качество и количество водных ресурсов
- качество почвы и площадь для сельского хозяйства
- использование земли
- производство и переработка отходов

Процедура проведения ОРВ и ОВК

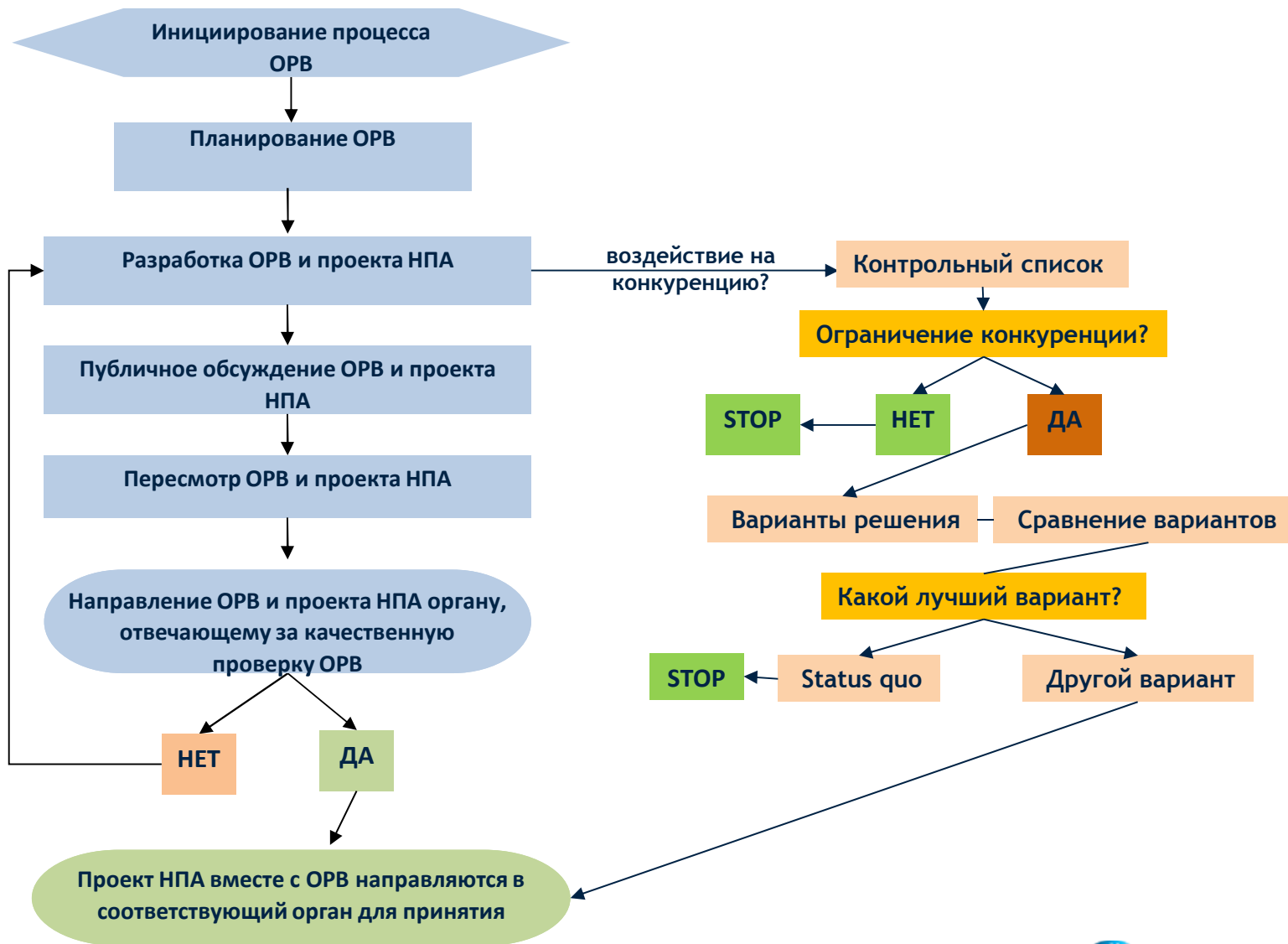
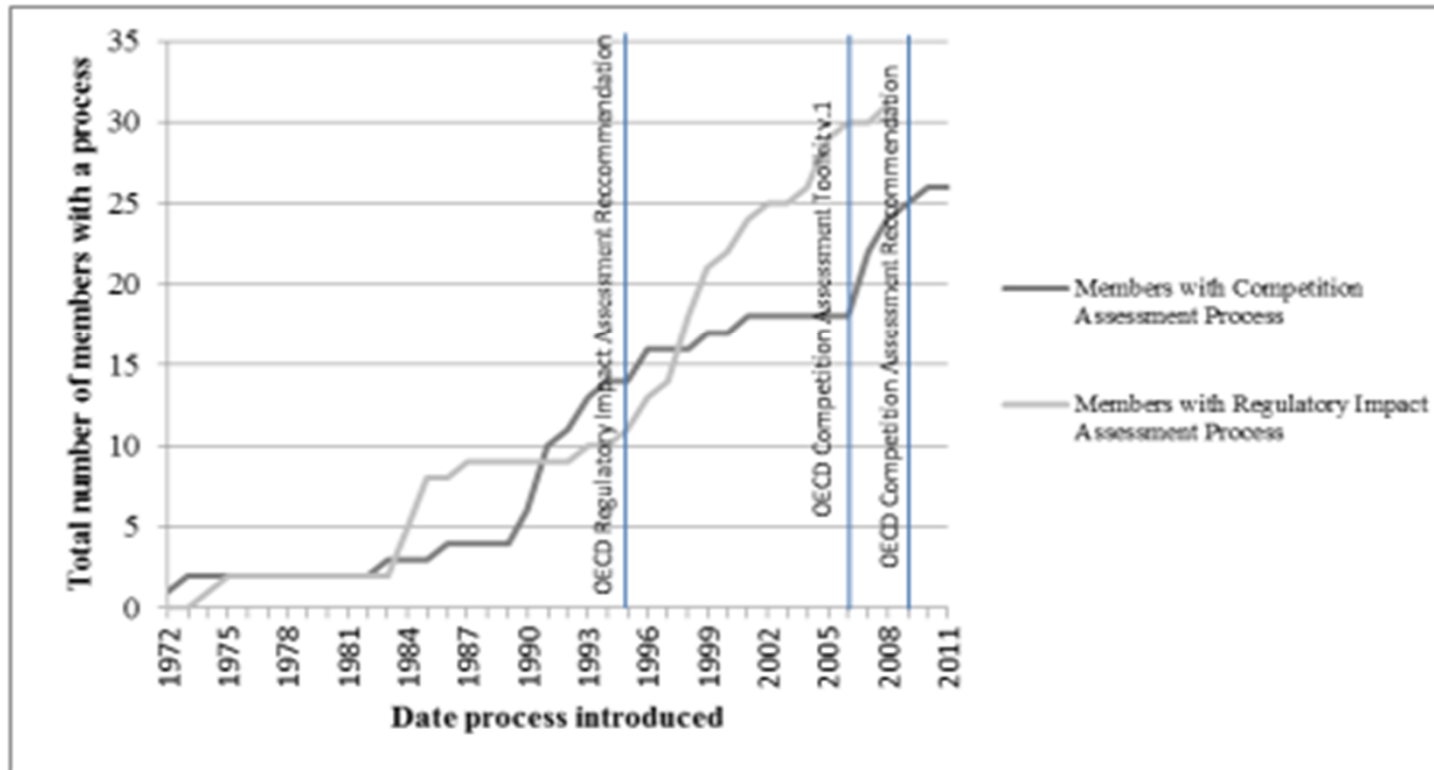


Figure 1: Comparison of number of members with RIA and Competition Assessment processes over time



Контрольный список вопросов по конкуренции

Дополнительная оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться в том случае, если рассматриваемое предложение ведет к одному из четырех следующих последствий

Австралийское Соглашение о принципах конкуренции Правительство Австралии, 1996 год

Руководящий принцип состоит в том, что положения и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию, если только не будет доказано, что:

1. выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты;
2. цели, поставленные перед законодательством, могут быть достигнуты путем ограничения конкуренции.

(А) Ограничивает количество или круг поставщиков	(В) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию
<ol style="list-style-type: none"> 1. Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг. 2. Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности. 3. Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги 4. Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него. 5. Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары, услуги или рабочую силу, а также инвестировать капитал. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ограничивает способность продавцов устанавливать цены на товары или услуги. 2. Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг. 3. Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы некоторые хорошо информированные потребители. 4. Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других (особенно ставя действующих участников рынка в особые условия по сравнению с новичками).

<p>(C) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции</p>	<p>(D) Ограничивает выбор потребителей и доступную для них информацию</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Создает режим саморегулирования или совместного регулирования. 2. Требуется или поощряет публикацию информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков. 3. Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ограничивает способность потребителей решать, у кого они будут покупать товар 2. Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую стоимость такого перехода. 3. Коренным образом меняет информацию, требуемую для того, чтобы покупатели могли эффективно совершать покупки

Обобщение передового опыта (I)

1. Наличие политической воли и поддержки

- ✓ Правовая база для ОРВ
- ✓ Четкие механизмы подотчетности на уровне министерств
- ✓ ОРВ, реформирование нормативно-правовой среды, инновации в государственном секторе – приоритетные цели Правительства

2. Сочетание централизованных / децентрализованных систем

- ✓ “Общеправительственная” ответственность
- ✓ Межведомственная координация
- ✓ Централизованный надзор за качеством

3. Направление и определение приоритетов деятельности по ОРВ

- ✓ Широкий, но гибкий объем применения ОРВ
 - отбор / анализ пропорциональности / ограничения
- ✓ Всесторонний анализ (комплексный подход; секторальное воздействие)

Обобщение передового опыта (II)

4. Разработка и постепенное улучшение принципов ОРВ
 - ✓ Обязательные как в отношении процесса, так по техническим аспектам
 - ✓ Использование примеров и передового опыта
5. Проведение глубокого анализа
 - ✓ Стратегия сбора и подтверждения данных
 - ✓ Последовательные, но гибкие методики
6. Всесторонний механизм контроля качества (функция надзора)
 - ✓ Внутренний контроль (подразделения по внутреннему аудиту; межведомственное взаимодействие; рабочие группы, орган регулятивного надзора)
 - ✓ Внешний контроль (опубликование; независимая оценка)
7. Консультации / опубликование
8. Обучение, обучение, обучение
9. Укрепление связей с заинтересованными сторонами

СПАСИБО