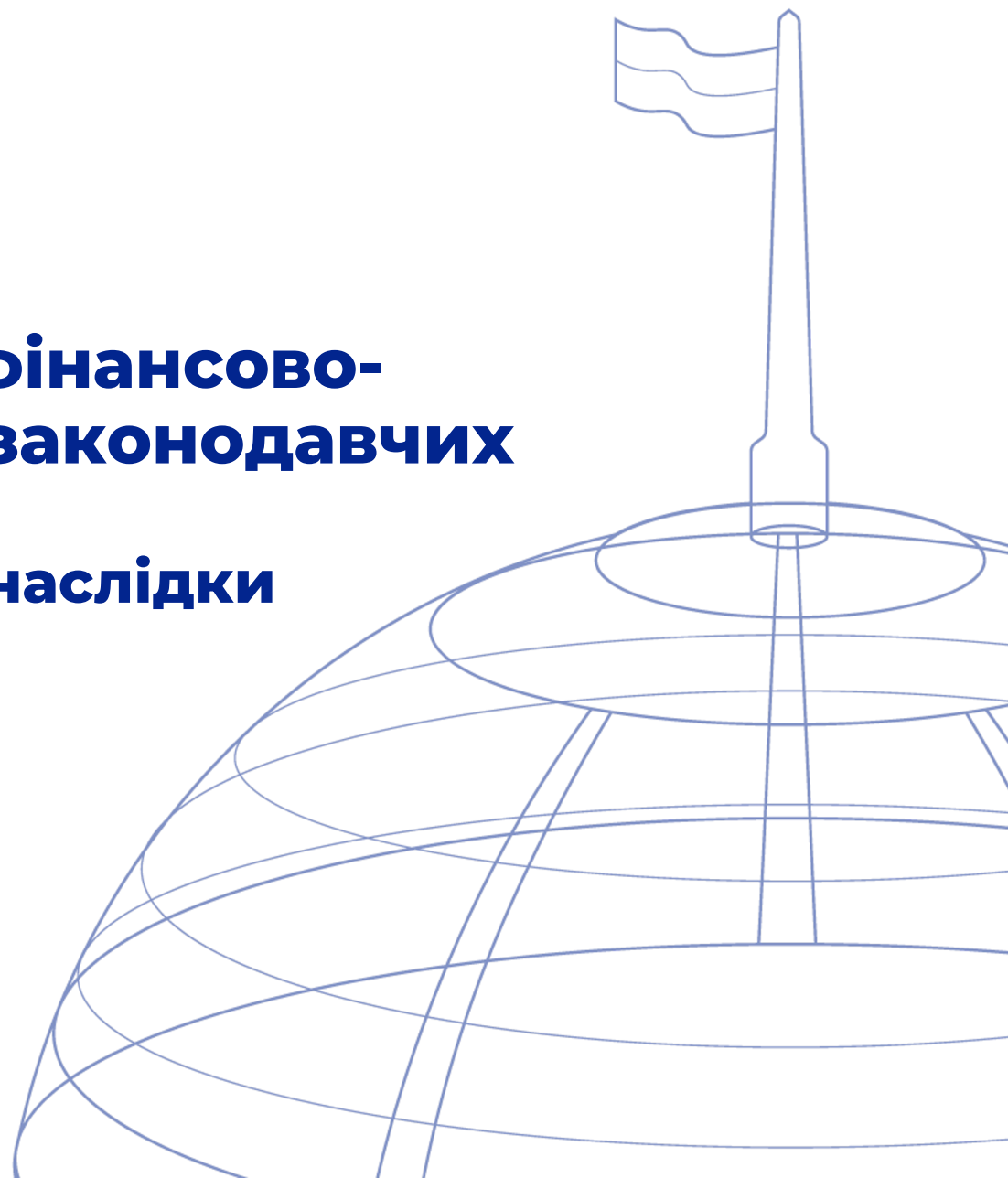




Досвід країн ЄС з підготовки фінансово-економічного обґрунтування законодавчих ініціатив: суб'єкти, методологія, процедура, наслідки

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



Попереднє оцінювання впливу законодавчих ініціатив: для чого проводити?

- Обґрунтування потенціалу досягнення очікуваного результату
- Можливість коригувати проект рішення у процесі його розроблення
- Перевірка на відповідність інтересам суспільства чи певних його груп
- Прозорість в ухваленні законодавчих/регуляторних рішень
- Інструмент комунікації та просування ініціативи серед зацікавлених сторін і широкої громадськості
- Джерело аналітичної інформації для представників законодавчої та виконавчої влади, що допомагає вникнути у сутність запропонованих заходів й ухвалювати зважені та відповідальні рішення на етапах розроблення і впровадження відповідних ініціатив

Попереднє оцінювання впливу законодавчих ініціатив в Україні

В Україні принципи та підходи до попереднього оцінювання впливу законодавчих ініціатив встановлені у таких НПА:

1. Постанова КМУ «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 року №308 відповідно до положень статей 8 і 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»
2. Наказ Міністерства Фінансів України від 21 березня 2008 року №428 «Про затвердження методик проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта КМУ та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України

Обов'язкові прогностні показники при оцінюванні впливу регуляторного акта в Україні

Пункт 10 Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої Постановою КМУ №308 від 11.03.2004 р.

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

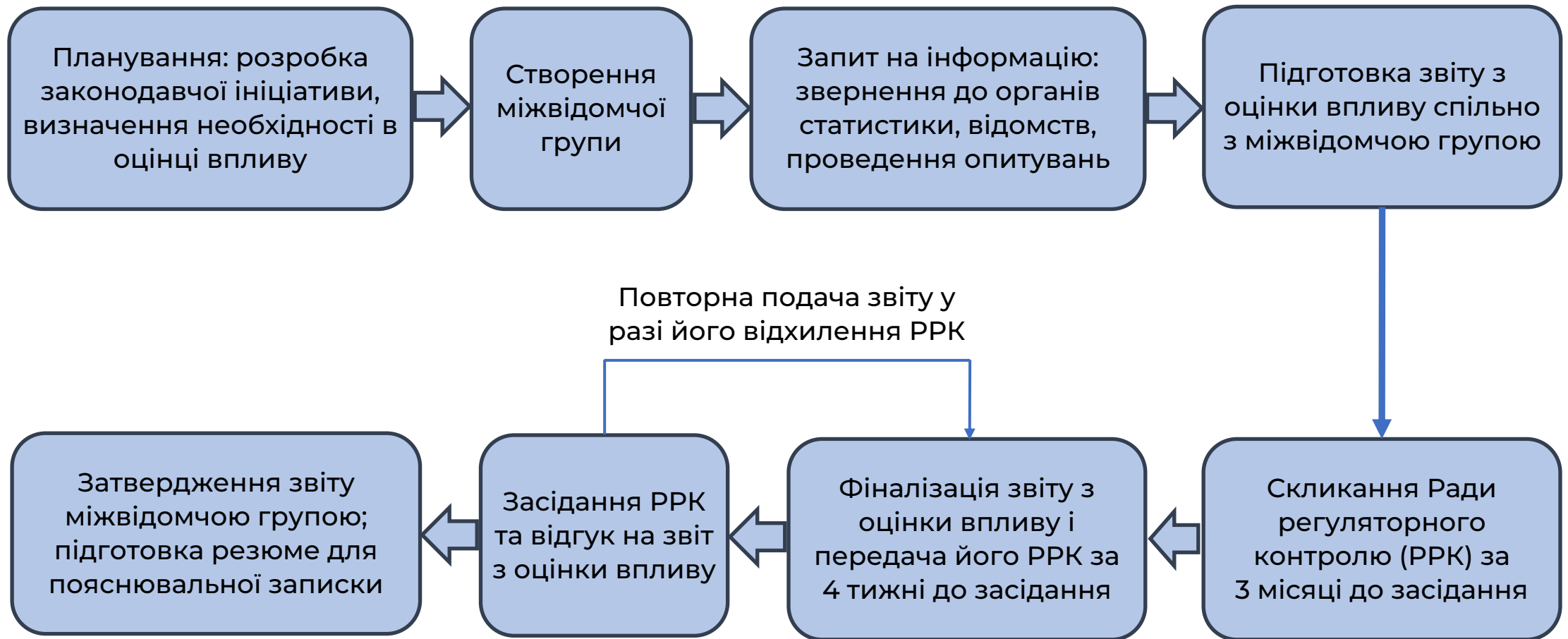
Оцінка впливу законодавчих ініціатив в ЄС



У практиці ЄС оцінювання впливу законодавчих ініціатив є частиною безперервного процесу в «Циклі регуляторного управління».

Він забезпечує інформаційно-аналітичний супровід для ухвалення законодавчих рішень, відстежування ефективності їх імплементації й визначення перспектив їх подальшого вдосконалення.

Процедурні аспекти проведення оцінювання впливу



Вимоги до змісту звіту про оцінювання впливу

Для одержання схвального відгуку від РРК оцінка впливу у звіті повинна бути вичерпною, пропорційною, неупередженою і відкритою до застережень від зацікавлених осіб. Звіт обов'язково повинен містити наступні положення:

- Опис та обґрунтування наявності проблеми
- Обґрунтування доцільності регуляторного втручання на рівні ЄС
- Визначення цілі втілення ініціативи
- Визначення альтернативних шляхів досягнення цілі
- Визначення економічних, соціальних й екологічних ефектів від реалізації ініціативи, а також суб'єктів і груп, що зазнають відповідного впливу
- Обґрунтування оптимального шляху досягнення цілі, виходячи з критерії дієвості, ефективності та узгодженості.
- Визначення організаційних підходів до моніторингу реалізації ініціативи та методичних підходів до оцінювання результатів її імплементації в разі ухвалення політичного рішення на користь її впровадження

Аналітичний складник звіту про оцінювання впливу

Загальний опис соціальних, економічних й екологічних впливів від реалізації ініціативи та чітка позиція щодо того, чи є відповідні ефекти значними

Чітке визначення того, на кого вплине ініціатива, та кількісна оцінка витрат і вигід від її реалізації для цих сторін й економіки загалом

Вплив ініціативи на суб'єктів малого й середнього підприємництва та рівень міжнародної конкурентоспроможності галузей економіки

Вплив реалізації ініціативи на основоположні (фундаментальні) права людини (оцінка того, чи не обмежує ініціатива відповідні права)

Обґрунтування відповідності ініціативи принципам «не завдавати суттєвої шкоди» та «цифрове за замовчуванням»

Оцінка на відповідність цілям, викладеним у Європейському кліматичному законі (що закріплює мету ЄЗК щодо кліматично нейтральної Європи до 2050 року)

Оцінка на відповідність Цілям сталого розвитку (ЦСР) (тим із них, які стосуються сфери впливу законодавчої ініціативи)

Коротке узагальнення результатів опитування (оглядів, консультацій, публічних обговорень) зацікавлених сторін й опис методики, за якою воно відбувалося

Методичні підходи ЄК до розрахунку очікуваних ефектів від реалізації законодавчих ініціатив

Порівняння витрат і вигід (*cost-benefit analysis*)

Зіставлення витрат держави (на адміністрування заходів) і підприємств (на дотримання нових умов ведення господарської діяльності) — з одного боку та вигід у вигляді підвищення добробуту й ринкової ефективності — з другого

Математичне моделювання (*simulation modelling*)

Використовують для надання кількісних оцінок потенційним непрямым економічним, соціальним й екологічним ефектам внаслідок реалізації законодавчої ініціативи

Багато-критеріальний аналіз рішень (*multi-criteria decision analysis*)

Використовують за потреби врахування не лише кількісних (монетарних), а і якісних ефектів від реалізації ініціативи та для порівняння альтернативних шляхів досягнення цілей ініціативи

Оцінка життєвого циклу (*life cycle assessment*)

Використовують для оцінювання впливу ініціативи на навколишнє середовище через кількісне визначення спожитих енергетичних і матеріальних ресурсів, які формують відходи на кожному з етапів життєвого циклу продукції

Інші новітні методи

Нестандартні й експериментальні підходи до аналізу регуляторних проблем, які виникають через технологічні трансформації, появу нових видів продукції, послуг та бізнес-моделей

Прямі витрати і вигоди



Непрямі витрати і вигоди



Визначення сукупних ефектів за результатом аналізу витрат і вигід

- **SWOT-аналіз**

Полягає у визначенні сильних та слабких сторін, можливостей і загроз у реалізації ініціативи та оцінювання того, як вони змінюватимуться з часом. Не є самостійним аналітичним засобом.

- **Аналіз найменших витрат**

Методичний підхід зосереджений тільки на витратах і має на меті обрати серед наявних альтернатив той варіант реалізації ініціативи, що приведе до найменших чистих витрат. Цей метод обирають щоразу, коли вигоди фіксовані й треба лише обрати оптимальний шлях для їх досягнення.

- **Аналіз ефективності витрат**

Передбачає кількісну, але не грошову оцінку вигід, які отримає суспільство та / або інші сторони на одиницю зазнаних витрат під час реалізації ініціативи. Застосовується, коли ключовим вигодам неможливо надати грошового вираження.

- **Коефіцієнт співвідношення вигід і витрат**

Полягає в діленні дисконтованої суми вигід на дисконтовану суму витрат. Цей метод можна використовувати для програм витрат, позаяк він допомагає визначити співвідношення ціни-якості.

- **Контрфактичний аналіз**

Результати регуляторного втручання порівнюють із тими, що були б, якби ініціативу не реалізували. Його використовують у випадках, коли ініціатива спрямована не на поліпшення добробуту, а на запобігання негативним наслідкам.

Якщо очікуються значні непрямі ефекти, моделювання є обов'язковим

- Частка підготовлених Єврокомісією звітів про оцінювання впливу, які містять результати моделювання, зросла з 16 % у 2003–2015 рр. до 25–30 % з 2015 року.
- Станом на 2019 рік у звітах про оцінювання впливу ЄК було зафіксовано використання понад 120 різноманітних моделей.
- MIDAS – база моделей, схвалених Єврокомісією.

01 Економічні

- Прикладні моделі загальної рівноваги
- Моделі часткової рівноваги
- Економетричні моделі
- Мікрорівневі моделі

02 Екологічні

03 Енергетичні

04 Транспортні

Багатокритеріальний аналіз рішень

Підхід застосовують за умов, коли до оцінки впливу необхідно включити наслідки, які виходять за межі кількісних оцінок та ринкових процесів. Він дає змогу розглядати широкий спектр як кількісних, так і якісних критеріїв оцінювання без потреби надавати їм монетарного вираження.

Критерії	Одиниці виміру	Способи досягнення цілей ініціативи			
		a_1	a_2	a_3	a_n
g_1	євро	$g_1(a_1)$	$g_1(a_2)$	...	$g_1(a_n)$
g_2	МВт	...	...	...	...
g_3	% ризику	...	...	...	...
g_4	шкала (1–5)	...	...	...	...
g_5	викиди CO ₂	...	...	...	...
g_n	...	$g_n(a_1)$	$g_n(a_2)$	...	$g_n(a_n)$

Оцінка життєвого циклу

Коли під час оцінювання впливу розглядають параметри стійкості і сталого розвитку, використовують також оцінку життєвого циклу. Цей підхід дає змогу:

- охопити всі етапи ланцюга створення вартості, а саме систем виробництва й споживання (від видобутку сировини до завершення терміну експлуатації й утилізації відходів);
- сформувати комплексну оцінку, ураховуючи додаткові впливи, передусім в екологічній сфері;
- виявити компромісні рішення з розподілу витрат, які супроводжують утілення ініціативи, і уникнути перенесення тягаря з однієї стадії життєвого циклу на іншу або між категоріями впливу, або між різними регіонами ЄС, між теперішнім і майбутніми поколіннями.

Нестандартні підходи

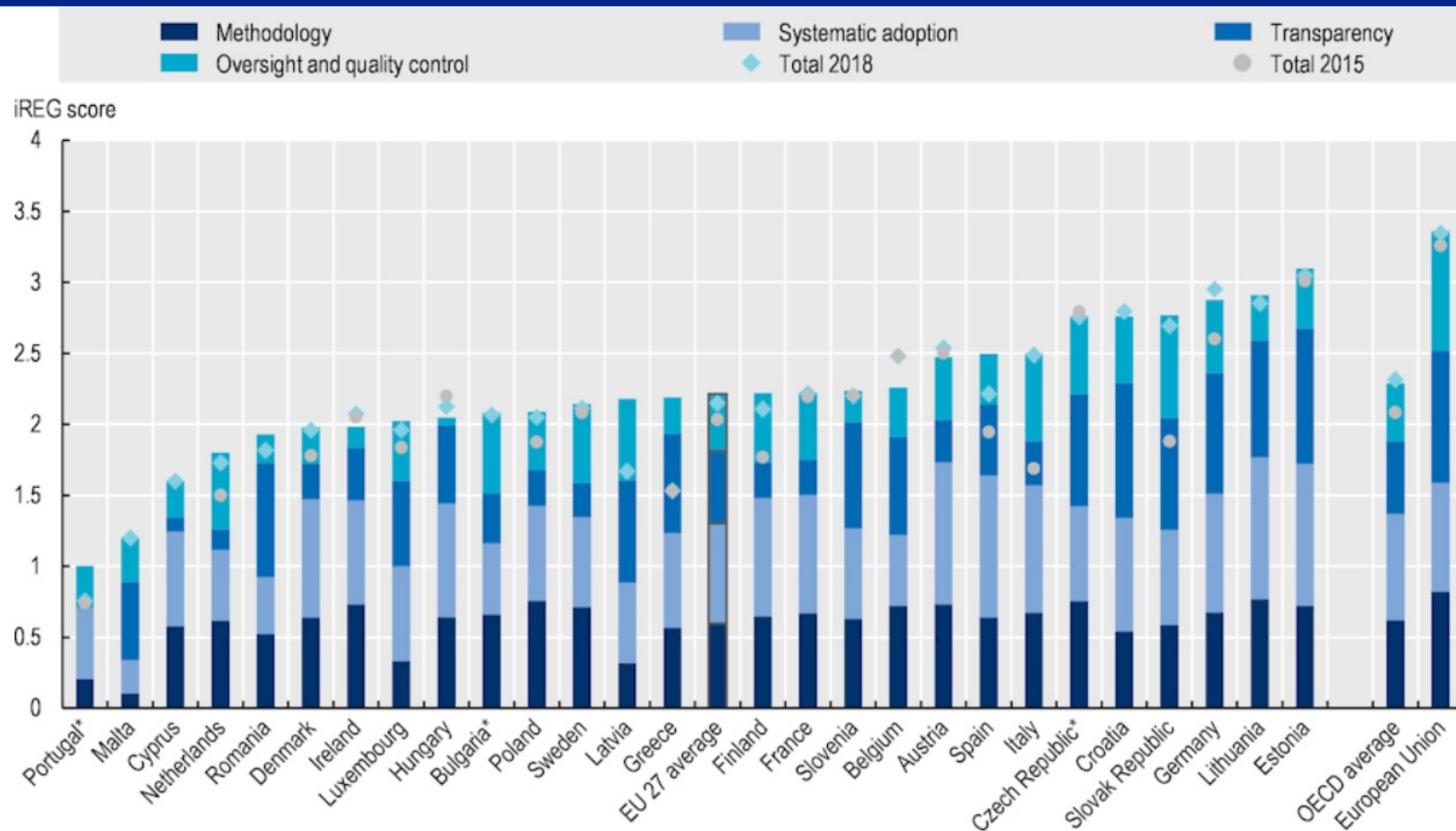
ЄК приділяє багато уваги дослідженню та випробовуванню нових нестандартних підходів до оцінювання впливу законодавчих ініціатив, що стосуються регулювання тих сфер життя, які перебувають на вістрі технологічного прогресу, тож їх неможливо розглянути ефективно, з використанням традиційних методик.

У цій сфері заохочують експериментальні дослідження й нестандартні рішення в обґрунтуванні перспектив регуляторних втручань.

Приклади сфер, в яких оцінювання впливу здійснювалось із застосуванням нестандартних підходів:

- регулювання штучного інтелекту;
- регулювання технології блокчейн;
- використання дронів для поштових відправлень.

Спільний моніторинг ЄС та ОЕСР з імплементації практик «найкращого регулювання» в країнах ЄС



Загальні тенденції щодо практики оцінювання впливу законодавчих ініціатив у країнах ЄС

- Європейська комісія виступає флагманом у процесі поліпшення практики оцінювання впливу законодавчих ініціатив
- Протягом останнього десятиріччя в цілому досягнуто відчутного прогресу у сферах нагляду та контролю якості звітів про оцінювання впливу
- Відбулося більш системне впровадження настанов ЄК на національному рівні
- Протягом десятиліть не усувається принциповий недолік: *країни не приділяють належної уваги розгляду альтернатив*
- Країни доволіно тлумачать «вагомість» впливу ініціативи, уникають оцінювання впливу під різними приводами (e.g. надзвичайна ситуація)
- Основні зусилля зосереджують на оцінюванні витрат, тоді як оцінюванню вигід приділяють значно менше уваги

Естонія

- Оцінювання впливу обов'язкове для всіх законодавчих пропозицій
- Відбувається на ранніх етапах законотворчого процесу, оскільки естонські політики зобов'язані готувати й оприлюднювати перелік законодавчих намірів (дорожні карти)
- Попереднє обговорення ініціатив із залученням зацікавлених осіб та збором від них інформації для проведення оцінки впливу є обов'язковим
- Урядовий секретаріат забезпечує міжвідомчу взаємодію при проведенні оцінювання впливу
- Якість звітів про оцінювання впливу контролює Міністерство юстиції; воно має право відправляти звіти на доопрацювання
- Виконавча інформаційна система відстежує всі зміни в законодавстві та оприлюднює звіти про оцінювання впливу на центральному урядовому порталі

Естонія: 2 підходи до оцінювання впливу

Спрощений (вплив акта порівняно незначний)

- соціальний, зокрема й демографічний, вплив;
- вплив на національну безпеку й міжнародні відносини;
- вплив на економіку;
- вплив на середовище проживання й довкілля;
- вплив на регіональний розвиток;
- вплив на організацію центральної влади й органів місцевого самоврядування;
- інші прямі або непрямі впливи.

Поглиблений (вплив акта значний)

- інформація про замовника аналізу, осіб, які здійснювали розрахунки, залучених експертів і громадські організації;
- визначення мети й завдань аналізу очікуваних ефектів;
- обґрунтування обраних методів дослідження;
- опис використаної в аналізі інформації й статистичних даних, опитувань й інших підходів до збору первинної інформації;
- опис можливого позитивного й негативного впливів від утілення ініціативи в зазначених сферах;
- резюме результатів аналізу з обґрунтуванням оптимального варіанта політики;
- зобов'язання щодо оцінювання ефективності акта через певний час після набуття ним чинності й план заходів його підготовки.

Чехія

- Оцінюванню впливу підлягають всі законодавчі ініціативи уряду. Відповідних вимог щодо законопроектів, які ініціює парламент, немає

Чехія разом із Болгарією та Португалією належить до тих нечисленних країн ЄС, де основним суб'єктом законодавчої ініціативи є представники законодавчої гілки влади, а не виконавчої

- **Рада з оцінювання впливу** – урядовий орган, що здійснює нагляд і сприяння в оцінюванні впливу: допомагає проводити оцінювання впливу, визначає якість звітів, наглядає за дотриманням процедур, встановлює, чи підлягає проект закону повному оцінюванню впливу, чи може обмежитися базовим оглядом
- Рада з оцінювання впливу також здійснює міжвідомчу координацію процесів з оцінювання впливу, надає методичну допомогу й видає відповідні керівні матеріали

Чехія: структура пояснювальної записки

- огляд чинних правових норм й оцінку поточного стану правового регулювання правовідносин; аргументація потреби розроблення нових правових норм;
- висновок про відповідність законопроекту конституції; міжнародним договорам і зобов'язанням, які впливають із членства країни в Європейському Союзі;
- очікуваний фінансово-економічний вплив запропонованого закону на державний бюджет;
- оцінка соціальних впливів, зокрема на окремі групи населення, особливо соціально незахищених осіб, осіб з інвалідністю й національні меншини;
- оцінка поточного стану й впливу запропонованого проекту закону щодо унеможливлення дискримінації й гарантії рівності чоловіків і жінок;
- оцінка поточного стану й впливу проекту законодавчого акта щодо захисту конфіденційності й персональних даних;
- оцінка корупційних ризиків;
- оцінка впливу на безпеку й оборону держави, а також на розвиток адміністративно-територіальних одиниць;
- оцінка відповідності проекту законодавству у сфері цифрових технологій.

СЛОВАЧЧИНА

Міністерство фінансів

(аналізує вплив на державний бюджет)

- Розглядає надісланий проект нормативно-правового акта;
- Верифікує його відповідність із державною бюджетною політикою;
- Висловлює позицію про можливість або неможливість ухвалення проекту акта у поточному бюджетному році

Парламентський постійний робочий комітет при Міністерстві економіки

Проводить загальне оцінювання впливу законодавчих ініціатив

- Окрім основних повноважень, забезпечує залучення до законотворчого процесу якнайширшого кола зацікавлених сторін
- Разом з депутатами Законодавчої ради і представниками Міністерства економіки, до комітету входять також представники Міністерства фінансів, Міністерства праці й соціальних питань, Міністерства навколишнього середовища, Міністерства внутрішніх справ, Офісу віце-прем'єр-міністра з інвестицій та інформатизації, а також Словацького бізнес-агентства
- Учасники комітету перевіряють якість оцінювання впливу відповідно до своїх сфер компетенції



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



WFD

Дякую за увагу!

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ

