



Теорія та практика державного управління

Програма SIGMA, випуск № 31

Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики



Ресурсний центр розвитку громадських організацій "Гурт"



Переклад книги здійснено Ресурсним центром розвитку громадських організацій “Гурт” у рамках гранту, наданого NISPAcee (Network of Institutes and Schools in Public Administration of Central and Eastern Europe, Bratislava, Slovak Republic).

Переклад матеріалів став можливим за підтримки Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute).

Переклад здійснено Ресурсним центром розвитку громадських організацій “Гурт” з оригінального тексту англійською мовою, виданого Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) під назвою *Improving Policy Instruments through Impact. Sigma papers № 31. – OECD, 2001.*

Якість українського перекладу та його відповідність до тексту оригіналу є відповідальністю Ресурсного центру розвитку громадських організацій “Гурт”.

Думки та погляди, висловлені у цьому виданні не виражають офіційних поглядів Комісії, країн-членів ОЕСР, чи країн Центрально-Східної Європи, що беруть участь у Програмі, а тільки погляди авторів статей.

Ресурсний центр розвитку громадських організацій “Гурт” висловлює подяку Організації економічного співробітництва та розвитку (SIGMA/OECD) за надання дозволу на переклад даного видання, Мережі інститутів та шкіл з державного управління країн Центрально-Східної Європи (NISPAcee) та Програмі “Ініціатива реформування державних органів та органів місцевого самоврядування” Інституту відкритого суспільства (LGPSRI/OSI) за фінансову підтримку у виданні цієї книги.

© 2001, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris
All rights reserved.

Українське видання

© 2002, Ресурсний центр розвитку громадських організацій “Гурт”.

Видано відповідно до угоди з ОЕСР, Париж.

© Видавничий дім “КМ Академія”, 2002

For Official Use

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

26-May-2001

English text only

**SIGMA – A JOINT INITIATIVE OF THE OECD AND THE EUROPEAN UNION,
PRINCIPALLY FINANCED BY THE EUROPEAN UNION'S PHARE PROGRAMME**

IMPROVING POLICY INSTRUMENTS THROUGH IMPACT ASSESSMENT

SIGMA PAPER: No. 31

Mr. Bob Bonwitt, Head of the SIGMA Programme for Candidate Countries:
Tel. 33 145 24 1310
Fax: 33 1 45 24 13 00; Email: bob.bonwitt@oecd.org

JT00107877

**Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format**

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – підтримки змін у сфері врядування та менеджменту у країнах Центрально-Східної Європи – спільна ініціатива ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу. Ініціатива спрямована на підтримку заходів адміністративної реформи у тринадцяти країнах з перехідною економікою, що в основному фінансується Програмою Phare Європейського Союзу.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – міжурядова організація 30 країн з розвинутою ринковою економікою. Центр співпраці з країнами-нечленами ОЕСР працює над наданням дорадчо-консультативних послуг з економічних питань задля сприяння реформам у країнах Центрально-Східної Європи та колишніх країнах Радянського Союзу. Програма Phare надає грантову підтримку країнам-партнерам у Центрально-Східній Європі на стадії, коли вони вже готові виконувати зобов'язання членів Європейського Союзу.

Програма Phare та програма SIGMA надають підтримку таким країнам: Албанія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Чеська республіка, Естонія, колишня Югославська республіка Македонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія.

Програма SIGMA працює у рамках Директорату з питань державного управління ОЕСР з 1992 року з метою надання інформаційної та експертної підтримки з питань державного управління політикам та професіоналам, залученим до процесу прийняття рішень, сприяння обміну досвідом між професіоналами у сфері державного управління. SIGMA пропонує країнам-бенефіціаріям програми доступ до мережі досвідчених державних службовців, необхідної інформації та технічних знань, пов'язаних з Директоратом з питань державного управління.

Цілями Програми SIGMA є:

- підтримка зусиль країн-бенефіціаріїв у спробах втілення принципів ефективного врядування, підвищення адміністративної ефективності та пропагування демократичних цінностей, етичних принципів та поваги до верховенства права серед державних службовців;
- сприяння розбудові внутрішнього потенціалу урядових інституцій на національному рівні для подолання викликів, що постануть перед країнами у зв'язку з процесами інтернаціоналізації та інтеграції Європейського Союзу;
- підтримка ініціатив Європейського Союзу та інших донорських організацій у сфері реалізації адміністративної реформи у країнах-бенефіціаріях, координація донорської діяльності.

Пріоритетом діяльності програми SIGMA є координація співпраці між урядами країн, що включає надання організаційної підтримки створенню мережі практиків у сфері державного управління у країнах Центрально-Східної Європи, а також із залученням колег із країн розвинутої демократії.

Програма SIGMA працює у п'яти сферах: розвиток стратегій державного управління, процес розробки політики, процес координації та регулювання, бюджетування та розподіл ресурсів, менеджмент надання державних послуг, аудит та фінансовий контроль. Крім того, відділ інформаційних послуг займається розповсюдженням друкованих та електронних видань з питань державного управління.

© ОЕСР, 2000

З питань дозволу на передрук чи переклад частин чи матеріалів ОЕСР звертайтеся, будь ласка, за адресою: Head of Publication Service, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Погляди, висловлені у цьому виданні, не виражають офіційних поглядів Комісії, країн-членів ОЕСР чи країн Центрально-Східної Європи – учасників Програми SIGMA.

ПЕРЕДМОВА

Країни Центрально-Східної Європи працюють над адаптацією законодавства до вимог західної ринкової економіки та права Європейського Союзу, до *acquis communautaire*. Гармонізація національного законодавства із стандартами Європейського Союзу є одним з основних критеріїв вступу до ЄС, тому більшість країн-членів розробили та намагаються реалізувати нові закони за надзвичайно малий проміжок часу. За таких умов неможливо уникнути неоптимальних та нераціональних рішень, непередбачених витрат на реалізацію законів та непередбачених побічних ефектів. У багатьох випадках нові законодавчі акти, як виявилось, просто неможливо реалізувати. Тому країни-кандидати на вступ до ЄС та інші країни з перехідною економікою зацікавилися таким методом, як оцінка впливу.

Країни-члени ЄС почали застосовувати метод оцінки впливу для законодавчих програм ще два десятиріччя тому, зважаючи на те, що введення нових законів може мати непередбачений вплив не тільки на бюджет країни, але й на різні аспекти економічного та суспільного життя. На сьогодні країни-члени ЄС досягли консенсусу в тому, що оцінка впливу повинна частково проводитися на етапі розробки нового законодавства.

Хоча комплексність проведення конкретної оцінки впливу залежить від дуже багатьох факторів, напр. важливості питання чи зацікавленості уряду, головною метою є підвищення якості процесу прийняття урядових рішень. Запровадження нового чи посилення вже існуючого адміністративного ресурсу для здійснення оцінки впливу є важливим з двох причин: по-перше, для надання уряду необхідної інформації для прийняття рішень, по-друге, для покращення якості нового законодавства. Навіть використання основних принципів оцінки впливу часто дозволяє уникнути необхідності негайних змін до законів.

У цьому виданні оцінка впливу розглядається у найширшому значенні, включаючи процес аналізу політики (оцінка впливу з метою вибору інструментів), оцінку інструментів політики під час підготовки законопроекту, а також оцінку чинних законів та програм. Особливий наголос зроблено на оцінці впливу під час підготовки законопроекту.

При підготовці публікації було використано матеріали Служби з питань державного управління ОЕСР (Public Management Service) та країн-членів ЄС та ОЕСР. Напр., розділ 1 підготовлено на основі рекомендацій, розроблених Федеральним міністерством внутрішніх справ Німеччини та Міністерством внутрішніх справ землі Баден-Вюртемберг. Було також використано попередні роботи Програми SIGMA у сфері розробки законопроектів та оцінки впливу.

Цільовою аудиторією даного видання є перш за все працівники міністерств Центрально-Східної Європи, а також усіх інших країн з перехідною економікою, що працюють над реформуванням законодавчої бази.

Над виданням працювало кілька авторів, які зазначені далі в алфавітному порядку: Міхаль Бен-Гера, Сімон Джеймс, Елен Мейхью, Брайен Фін та Анке Фрайберг.

За детальнішою інформацією звертайтеся, будь ласка, до Анке Фрайберг, адміністратора Програми SIGMA за нижчеподаною адресою.

Усі публікації SIGMA доступні в електронному вигляді за адресою: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

Дана публікація видана з ініціативи та відповідальності Генерального секретаря ОЕСР.

SIGMA-OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex16, France

Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1) 45.24.13.00

E-mail: sigma.contact@oecd.org

Contact person: Anke Freiberg, SIGMA Principal Administrator

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

РЕЗЮМЕ

Намагаючись гармонізувати національне законодавства з *acquis communautaire* під тиском ЄС та одночасно вирішуючи багато інших проблем, уряди країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) ризикують запровадити неадекватні закони та регулювання.

Це може означати, що законодавчі норми:

- можуть не виконуватися у зв'язку з недостатньою адміністративною інфраструктурою чи недостатньою кількістю наявних бюджетних ресурсів;
- потребуватимуть залучення додаткових коштів, що може негативно позначитися на конкуренції;
- не відповідатимуть чинній судовій системі;
- сприятимуть різного роду зловживанням та корупції;
- чи просто не досягатимуть очікуваних цілей.

Як можна уникнути такої загрози? У багатьох країнах ЄС було вдосконалено інструменти політики з метою попередження ризиків. Одним з кроків стало введення процедури здійснення оцінки впливу, що почали застосовувати на практиці у сфері розробки політики та підготовки законопроектів. Нова система, що має на меті спрощення регулюючого середовища, зараз подається до розгляду Європейській Комісії.

За допомогою оцінки впливу можна покращити якість інформації, що застосовується при прийнятті рішень. Звичайно, політичні рішення приймаються не тільки під впливом “професійної інформації”. Однак важливо також, щоб політики добре розуміли усі наслідки прийнятих рішень, напр., кошти, що будуть необхідні для їх реалізації, переваги та дистрибуційний ефект тощо. А це і є предметом оцінки впливу.

Типовими рішеннями, що приймаються у “політичному циклі”, є:

- визначення найкращого способу вирішення якоїсь проблеми (вибір відповідного інструмента політики);
- розробка інструмента;
- оцінка застосування інструмента.

На кожній фазі циклу політики оцінка впливу забезпечує інформацією для найоптимальнішого рішення.

Кошти, витрачені на реалізацію неадекватного законодавства, завжди більші, ніж кошти, витрачені на підготовку та навчання спеціалістів, що можуть професійно здійснити оцінку впливу законопроектів. І ця публікація є своєрідним довідником із проведення оцінки впливу. Але застосування цього методу буде даремним, якщо міністерства не підтримуватимуть цю ідею і не використовуватимуть результатів.

Основною ідеєю цього видання є те, що міністерства повинні заохочувати застосування оцінки впливу у процесі підготовки та прийняття рішень, забезпечуючи спеціалістів необхідними ресурсами та вимагаючи натомість якісної інформації.

Книга складається з чотирьох розділів, додатка та бібліографії.

У першій частині подано загальний огляд застосування оцінки впливу на різних стадіях розвитку інструментів політики. Тут подано аргументи на користь застосування оцінки впливу, показано головні цілі та основні моменти, на які слід звернути увагу для того, щоб отримати комплексний погляд на вплив того чи іншого інструмента політики. Розділ містить опис “десятки найкращих практик” ОЕСР та лист перевірки, що включений у Рекомендацію щодо вдосконалення якості урядових регулювань, прийняту Радою ОЕС у 1995 році.

У другому розділі розглядається здійснення оцінки економічного та бюджетного впливу, що є головним питанням для країн ЦСЄ. Крім опису методології, тут подано також інформацію щодо застосування певних технік.

У третьому розділі обговорюється питання консультацій як засобу спрощення та вдосконалення оцінки впливу. Звичайно, питання консультацій не розглядається повністю, а лише як засіб підвищення відкритості та прийнятності.

I, нарешті, четвертий розділ розглядає питання застосування оцінки впливу у процесі підготовки до вступу в ЄС. Оскільки питання вступу в ЄС є пріоритетним питанням для країн ЦСЄ, то варто вказати на те, як оцінка впливу може покращити процес підготовки до вступу і як потім вона може застосовуватися, коли країни стануть членами ЄС.

У додатку подано рекомендації щодо проведення оцінки впливу, розроблені урядом Палатинате (Німеччина). У бібліографії подано посилання на літературу, а також корисні Інтернет-адреси.

1. ОЦІНКА ВПЛИВУ ЯК СПОСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПОЛІТИКИ

1.1. Вступ

Країни Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) ще досі переживають невідповідність та неадекватність існуючих структур, законодавчої системи та законодавчої бази. Незважаючи на те, яке завдання ставиться – адаптація до умов ринкової економіки, чи відповідність системи соціального захисту та охорони здоров'я, чи підготовка до вступу в ЄС, уряди країн повинні розвивати свої ресурси та потенціал у сфері розробки політики та намагатися забезпечити відповідність законів та програм потребам суспільства і те, щоб вони були ефективно розроблені та втілені.

У процесі розвитку політичного потенціалу перед країнами ЦСЄ може поставати необхідність вдосконалення у всіх фазах циклу політики: визначенні цілей та завдань політики, розробки альтернатив політики, розробки інструментів політики, реалізації та оцінки. Оцінка впливу є важливим інструментом покращення потенціалу уряду, а також покращення якості процесу прийняття рішень та застосування інструментів політики.

Застосування методу оцінки впливу є особливо корисним у таких фазах циклу політики:

- На стадії розробки політики. Як тільки було прийнято політичне рішення щодо визначення певних цілей та завдань, оцінка впливу застосовується для розробки альтернатив політики та вибору найбільш адекватного інструмента для досягнення цілей.
- На стадії розробки інструментів політики. Після того, як було вибрано інструмент політики, оцінка впливу застосовується при розробці та підготовці цього інструмента для забезпечення його ефективності, особливо економічної вигідності.
- На стадії оцінки (*оцінки результатів*). Після певного часу застосування інструмента політики оцінка впливу використовується для визначення реального впливу, для оцінки того, наскільки було досягнуто визначених цілей, можливо, запропонованих поправок за необхідності.

У цьому розділі основну увагу приділено застосуванню оцінки впливу на стадії розробки інструментів, хоча частково охоплено і питання застосування оцінки впливу на стадії розробки альтернатив політики та оцінки результатів її реалізації.

Інструменти політики визначено як механізми здійснення бажаних змін. В основному виділяють три типи інструментів політики:

- регуляторні інструменти: правила, заборони, ліцензії тощо;
- фінансові інструменти: субсидії, податки, пільги в оподаткуванні, оплата послуг, певні види витрат бюджету;
- інформаційні інструменти: інформаційні кампанії, буклети, Інтернет.

Домінування європейської континентальної моделі державного управління у країнах ЦСЄ означає, що для усіх типів інструментів політики, включаючи інформаційні, повинна бути розроблена законодавча база. Тому у цьому виданні застосування методу оцінки впливу передбачає наявність законодавчої бази.

Саморегулювання ринку, що часто розглядається як незаконодавчий інструмент, може не так часто застосовуватися у країнах ЦСЄ. Крім того, у деяких випадках традиція показує,

що введення саморегулювання ринку веде до розробки законодавчих інструментів (напр., це може стосуватися необхідності інформування покупців про походження та вміст продуктів).

Слід також наголосити, що у випадку, коли досягнення цілей політики відбувається без розробки особливих законодавчих інструментів, інструменти політики повинні однаково оцінюватися. Наприклад, хоча це видання розглядає оцінку впливу у дуже обмеженому контексті щодо інвестиційних програм, описані процедури, методи та техніки можуть застосовуватися і до інших програм.

Як вже зазначалося вище, оцінка впливу може здійснюватися на різних стадіях циклу політики. Нижче подано схему циклу політики, а також той вид оцінки політики, що здійснюється на різних стадіях.

1.2. Чому оцінка впливу?

Оцінка впливу – це механізм забезпечення інформаційної бази на кожній стадії циклу політики, що в свою чергу сприяє прийняттю кращих політичних рішень. Оскільки оцінка впливу забезпечує інформацією про можливі наслідки застосування нових політичних інструментів чи реальних наслідків від здійснення певної політики, вона також впливає на процес реформування та модернізації держави. Це також інструмент регуляторного менеджменту, напр. менеджменту законодавчої бази країни. Завдання здійснення оцінки впливу має дві складові:

- вдосконалення інструментів політики;
- зменшення кількості законодавчих інструментів, уникаючи прийняття непотрібних законів та законодавчих актів.

Якісне проведення оцінки впливу сприяє розробці менших, чіткіших та більш досконалих законів та законодавчих актів.

Оцінку впливу корисно застосовувати тоді, коли це матиме реальний вплив на прийняття рішень. Однак оцінка впливу – це механізм допомоги у процесі прийняття рішень, а не його заміник. Оцінка впливу не є механізмом прийняття політичного рішення і не звільняє міністерства чи кабінети міністрів від політичної відповідальності. При прийнятті політичних рішень уряд повинен брати до уваги результати оцінки впливу. Звичайно, є дуже багато інших факторів, що впливають на прийняття рішень, через які уряд інколи може не зважати на результати аналізів та оцінок. Серед цих факторів – виконання передвиборних програм, зобов'язання перед коаліцією, в яку уряд входить, зобов'язання перед виборцями, домовленості з певними політиками, різні зовнішні та внутрішні тиски. У будь-якому випадку державні службовці відповідальні за якісне проведення оцінки впливу та надання результатів міністерствам, які вже несуть відповідальність за їх використання чи невикористання.

1.3. Що таке оцінка впливу?

Оцінка впливу – це інформативно-аналітичний метод оцінки можливих витрат, наслідків, побічних ефектів запланованих інструментів політики (законів, регулятивних актів тощо). Оцінку впливу можна також застосовувати, коли інструменти політики були втілені. У будь-якому випадку результати використовуються для покращення якості прийняття політичних рішень та розробки інструментів політики (напр., законів, регулятивних актів, інвестиційних програм тощо). В основному – це засіб інформування уряду щодо можливих варіантів рішень: можливих варіантів інструментів політики, можливої структури інструментів політики чи щодо необхідних змін або припинення втілення певних інструментів.

Деякі форми оцінки політики потрібно застосовувати, якщо передбачається, що очікувані зміни політики приведуть до важливих змін чи витрат, напр., податкові закони, трудовий кодекс, закони щодо соціального захисту чи регулювання субсидій. Для того, щоб отримати

корисні результати, досить важливо брати до уваги майбутній розвиток та оцінювати вплив з різних точок зору, напр., різні сценарії економічного розвитку, європейської інтеграції тощо.

Оцінка впливу пропонує:

- порівняння можливих наслідків різних альтернатив політики, що спрямовані на вирішення політичних проблем чи для виконання цілей політики;
- під час розробки законопроектів інформацію щодо відповідності, можливості здійснення, специфічних умов та/чи переваг певних груп суспільства;
- для наявних інструментів політики інформацію щодо того, наскільки досягнуто цілей, наскільки добре відбувалося адміністрування, та щодо прийняття громадськістю.

Як вже зазначалося, оцінку впливу можна і потрібно, якщо можливо, проводити кілька разів протягом циклу політики для того, щоб покращити якість інструментів політики протягом довгого часу. Залежно від того, на якій стадії циклу політики здійснюється оцінка впливу, важливе значення мають певні техніки, що будуть використовуватися (напр., передбачення чи оцінка інструментів).

1.4. Як здійснюється оцінка впливу?

Залежно від важливості інструмента політики оцінюється необхідність часу та ресурсів. Чим важливіший інструмент політики і чим більший вплив він матиме, тим складнішою буде оцінка впливу, що не повинна здійснюватися ні дуже легко, ні швидко. Оцінка впливу для менш важливих інструментів політики може здійснюватися держслужбовцями, навіть якщо вони не пройшли спеціальної підготовки та навчання щодо кількісних та якісних методів оцінки.

Деякі елементи оцінки впливу можуть застосовуватися при аналізі усіх передбачених політичних рішень. У більшості випадків оцінка впливу не повинна бути дуже складною та всеохопною, вимагати складного дослідження чи великої кількості статистичних даних. Нижче подано кілька способів проведення простої оцінки впливу, однак із важливими результатами:

- міжміністерські зустрічі для обговорення потенційних наслідків;
- консультації із зацікавленими сторонами;
- оцінювання існуючих результатів досліджень;
- тестування законодавчих інструментів шляхом застосування їх у кількох реальних випадках;
- огляд потенційних наслідків, напр., можливі фактори впливу на витрати, де ці витрати можуть зростати, та які побічні ефекти це може викликати;
- скорочений аналіз вигод та витрат, а також аналіз економічної ефективності.

Для важливих нових політик/інструментів політики/законодавства необхідно проводити детальну оцінку впливу. Наприклад, будівництво нового аеропорту чи проведення реформи податкової системи чи системи соціального захисту можна розпочинати тільки після повної та детальної оцінки впливу. Така оцінка може також додатково включати такі елементи:

- аналіз вигод та витрат;
- аналіз економічної ефективності;
- технічні поради;
- симуляції;
- тестування інструментів шляхом їх застосування до реальних випадків на пілотній основі.

Довготермінові ефекти таких реформ, звичайно, варті інвестицій на проведення оцінки впливу.

Часто оцінку впливу прирівнюють до аналізу вигод та витрат чи аналізу економічної ефективності. Звичайно, ці два види аналізу є, можливо, навіть найважливішими

компонентами оцінки впливу. У другому розділі подано огляд процедур проведення таких видів аналізу. Навіть якщо через брак даних чи можливостей не можна провести повний аналіз вигод та витрат, обов'язково необхідно оцінити усі витрати (бюджетні, економічні, соціальні чи екологічні), що можуть виникнути, та зробити перелік усіх очікуваних вигод від цього. Для менших інструментів політики досить достовірні дані щодо очікуваних витрат та вигод можна отримати шляхом проведення міжміністерських засідань чи шляхом консультацій із незалежними експертами та групами.

1.5. Як забезпечити проведення оцінки впливу?

Оцінка впливу під час процесу розробки інструментів політики є обов'язковою у всіх країнах-членах ЄС протягом довгого часу. Ця вимога зазвичай була викладена у загальних правилах роботи урядових установ, де може бути подано перелік запитань чи рекомендації щодо здійснення оцінки впливу. Звичайно це обумовлюється у такому правилі: жодна пропозиція рішення не подається до міністерства чи кабінету міністрів без документа, що показує потребу цього рішення, та документів з результатами оцінки впливу. Однак наявність такої вимоги у країнах-членах ЄС ще не означає, що ця вимога завжди виконується повністю та професійно. Проте з кожним роком підвищується цінність оцінки впливу у сфері середовища для законодавчої бази, політики, та парламентарії все більше наполягають на результатах оцінки політики для прийняття політичних рішень.

1.6. Як застосовувати оцінку впливу у циклі політики?

У цьому розділі описано, як проводиться оцінка впливу на різних стадіях циклу політики. Наголос зроблено на другій стадії – оцінка впливу на стадії розробки інструментів – що подано першим і найбільш детально. Однак багато описаних елементів можна застосовувати і на інших стадіях.

1.6.1. Оцінка впливу проекту інструментів політики

Під час розробки законодавчих інструментів оцінка впливу застосовується для оптимізації ефективності інструментів, для того, щоб забезпечити можливий контекст, а також для того, щоб досягти передбачених цілей за мінімальних витрат та з найменшою кількістю негативних наслідків. Оцінка проводиться шляхом тестування проектів законів (чи їх частин) на предмет попередньо визначених критеріїв оцінки, таких як: практичність, витрати, чіткість та очікуване виконання.

Очікувані результати оцінки впливу на цій стадії – це інформація про:

- бюджетні, соціальні, економічні та екологічні витрати та вигоди;
- можливі проблеми із втіленням, сприйняттям та виконанням;
- розподіл витрат та вигод серед населення та підгруп;
- можливі упущення, протиріччя, нечіткість;
- небажані побічні ефекти.

Результати такої оцінки забезпечують основу для впровадження змін, що можуть гарантувати зменшення витрат, підвищити вигоди, мінімізувати небажані та неочікувані наслідки інструментів.

Для того, щоб досягнути хороших результатів, оцінку впливу необхідно проводити у три послідовні етапи:

- підготовка;
- аналіз;
- оцінка результатів аналізу.

Тільки ретельна підготовка дозволить адміністрації ефективно провести аналіз, а оцінюючи результати аналізу, виробити реальні рекомендації щодо необхідних змін. Нижче подано опис того, щоб потрібно зробити на кожному з цих кроків.

Підготовка

Підготовку оцінки слід розпочати із визначення цілей оцінки та очікуваних результатів. Очікуваними результатами може бути інформація щодо витрат, можливості реалізації тощо. Потім очікувані результати розбивають на конкретні критерії оцінки, на основі яких відбуватиметься оцінка.

Після прийняття рішень щодо критеріїв та обсягів оцінки потрібно визначити методи та техніки, що застосовуватимуться під час оцінки.

І, нарешті, для застосування визначених методів та технік необхідна подальша підготовка. Потрібно окреслити можливі сценарії подальшого розвитку ситуації у тій сфері політики, де буде проводитися оцінка впливу. Це робиться для того, щоб оцінити можливість застосування того чи іншого методу за певних можливих умов.

Для проведення аналізу вигод та витрат чи аналізу економічної ефективності необхідно зібрати усі потрібні статистичні дані. Для проведення симуляції необхідно розробити певні теоретичні приклади, ситуації чи сценарії для тестування на них проектів законів. Для проведення тестувань реальних випадків, необхідно вибрати такі випадки чи регіони, де буде реалізовано пілотні проекти щодо нового законодавства паралельно із чинним законодавством.

Витрати на різні методи та техніки дуже відрізняються. Для того, щоб провести тестування інструментів на реальних ситуаціях, потрібен час та значні ресурси. Підготовка випадків чи ситуацій для складних симуляцій також може бути досить дорогою, якщо вони готуватимуться незалежними експертами. Тому витрати та зусилля, витрачені на проведення різних тестувань, слід оцінювати, беручи до уваги важливість та можливість вдосконалення інструмента.

Аналіз

Тільки після ретельної підготовки можна застосовувати різні методи та техніки, оскільки тільки вони можуть дати нам результати. Якщо вирішено проводити глибоку оцінку впливу, то необхідно залучити незалежних експертів для аналізу інструмента.

У розділі 2 та 3 детально описано проведення аналізу вигод та витрат, економічної ефективності, методів та технік, що при цьому застосовуються. Проведення пілотних тестувань та симуляцій завжди повинні бути зорієнтовані на групи, що зазнаватимуть найбільшого впливу інструмента. Сюди входять також і державні службовці, що адмініструватимуть чи керуватимуть інструментом, а також громадяни та підприємства, що цим інструментом користуватимуться. Ці люди зазвичай є дуже чутливими до проблем, що можуть виникнути у зв'язку з тестуваннями, особливо що стосується виконання (напр., чітке визначення завдань та обов'язків, підсилюючих факторів) та витрат (напр., необхідні додаткові інвестиції). Інформація, яку можна отримати за допомогою таких видів аналізу, є дуже корисною для якості оцінки.

Оцінка результатів аналізу

Результати аналізу повинні систематично задокументовуватися та оцінюватися. Продуктом цього етапу є звіт з проведення оцінки та рекомендації. Рекомендації оцінки впливу щодо проекту інструмента можуть бути такими:

- залишити запропонований проект без змін;
- внести певні зміни та поправки до проекту перед поданням на розгляд міністерства;
- відмінити проект або підготувати його за іншим підходом.

Після внесення усіх можливих змін та поправок проект може бути поданий на розгляд міністра чи міністерства. Звіт з оцінки впливу та рекомендації потрібно подати разом із проектом інструмента. Якщо певні рекомендації не було враховано, потрібно зазначити чому. Після схвалення міністром, який також може подати пропозиції змін, проект разом із рекомендаціями та звітом з оцінки впливу подається на затвердження кабінету чи раді міністрів.

Критерії оцінки

Як вже зазначалося, крім витрат при проведенні оцінки впливу є ще кілька важливих речей, на які потрібно звертати увагу. Ці аспекти, які завжди потрібно включати у перелік критеріїв для здійснення оцінки впливу, подано нижче. Також включено певний аспект, що стосується витрат (більш детально див. розділ 2).

Ці критерії дуже важливі, коли проводиться оцінка проекту законодавчого інструмента, тому їх перелік подано тут. Однак вони можуть також застосовуватися і для інших форм оцінки впливу та оцінки інвестиційних програм чи урядових рішень.

Залежно від часу та наявних ресурсів проект слід оцінювати за такими критеріями.

Відповідність цілі

Цей критерій показує, наскільки проект інструмента відповідає визначеним цілям. Для аналізу потрібно розглянути такі питання:

- Чи можуть виникнути побічні ефекти?
- Чи можливо / легко уникнути відповідності?
- Чи можливе неправильне застосування інструмента?
- Чи виправдані витрати протягом першого періоду довготерміновими вигодами (напр., превентивні заходи у сфері охорони здоров'я чи охорони навколишнього середовища)?
- Чи є виправданим розподіл витрат з точки зору визначеної цілі?
- Чи є невідповідність між тим населенням, що платить певну ціну, та тими, хто користуватиметься вигодами?

Приклад

Зменшення дорожньо-транспортних пригод

Інструмент, що оцінюватиметься, пропонує запровадити обмеження швидкості та збільшення розмірів штрафів за порушення правил дорожнього руху.

Аналізуючи цей інструмент з точки зору критерію “відповідність цілі”, потрібно відповісти на такі запитання:

- Чи справді причиною більшості аварій є перевищення швидкості?
- Наскільки реально, що кількість дорожньо-транспортних пригод зменшиться із введенням обмежень швидкості та підвищення розмірів штрафів?
- Чи не призведе введення обмежень швидкості до ускладнення руху транспорту та збільшення забруднення повітря?
- Чи зможуть водії легко уникати дотримання правил щодо обмеження швидкості?
- Які групи суспільства платитимуть штрафи – тільки ті, що не мають сигналів?
- Яку користь отримають платники податків, які інвестуватимуть введення більшої кількості поліцейських на вулицях для забезпечення більшої дорожньої безпеки?

Практичність

Цей критерій визначає, чи розроблений інструмент може ефективно застосовуватися за умов існуючої адміністративної системи. Для аналізу необхідно розглянути такі питання:

- Чи є запропонований інструмент достатньо гнучким, щоб застосовуватися у всіх можливих умовах, але досить чітким для того, щоб розмежування умов не вело до випадкових рішень?
- Чи є достатньо обмеженими адміністративні вимоги? Чи можливо, що кошти, витрачені на адміністрування реалізації інструмента, перевищуватимуть отримані вигоди (напр., оплата за адміністративні послуги)?
- Чи є достатньо компетенції для реалізації інструмента, включаючи чітко визначені вимоги щодо координації?
- Чи є зрозумілим перехід від старої форми регулювання до нового інструмента?

Приклад

Ціль: пришвидшити процес прийняття рішень щодо надання дозволу на забудову

Інструмент, що оцінюватиметься, – розподіл повноважень щодо надання дозволу на забудову між різними рівнями адміністративних установ залежно від важливості проекту. Крім того, тут передбачено запровадити позитивний досвід використання процедури “мовчання” (це означає, що якщо протягом визначеного часу ви не отримали відповіді від адміністративного органу, то орган повністю погоджується з вашими пропозиціями чи відповідає “так” на поставлені запитання) для малих будівельних проектів.

Аналізуючи цей інструмент з точки зору критерію “практичності”, слід відповісти на такі запитання:

– Чи чітко визначено, який проект вважається малим, а який великим, для того, щоб і громадянам, і працівникам адміністрації було зрозуміло, до компетенції якого рівня адміністрації це належить?

– Чи може бути вільне трактування меж компетенції, що спричинить прийняття випадкових рішень?

– Чи є винятки для певних випадків, напр., небезпечна мала будівля, чітко визначені?

– Чи немає настільки багато винятків, що процедура “мовчання” вже є винятком, а тому нове регулювання буде важко застосовувати на практиці?

Чіткість

Цей критерій застосовується для оцінки іншого аспекту застосування інструмента, тобто можливих труднощів для приватного сектору із правильним розумінням інструмента та його дотриманням.

Для аналізу необхідно дослідити такі питання:

- Чи подано пропозицію зрозумілою для адресата мовою?
- Чи є якісь протиріччя в інструменті?
- Чи немає багатозначних понять?
- Чи чітко прописані завдання?

Приклад

Ціль: пришвидшити процес прийняття рішень щодо надання дозволу на забудову

Цільовою групою нового закону є інженери, архітектори та малі конструкторські проекти, усі громадяни. Аналізуючи подану пропозицію з точки зору критерію “чіткості”, потрібно відповісти на такі запитання:

– Чи пристосована мова пропозиції до мови усіх цільових аудиторій?

– Чи правильні усі посилання на інші закони і чи їх кількість не є зовеликою?

– Чи в усіх пропозиціях однаковий текст, що стосується надання дозволу на забудову?

– Чи чітко прописано перелік необхідних документів, що потрібно подати громадянину для отримання дозволу на забудову?

Витрати на реалізацію

Цей критерій оцінює витрати та можливу економію, безпосередньо пов’язану із втіленням інструмента політики. Для аналізу необхідно дослідити перший крок, де витрати генеруються (адміністрація, промисловість, соціальні групи), та для певних груп розглянути такі питання:

– Чи можливі витрати пропорційні до можливих вигод?

– Чи можливі певні збереження, що здатні повністю чи частково компенсувати витрати на реалізацію інструмента?

– Чи встановлено передбачені інституційні процедури для забезпечення ефективності реалізації інструмента, чи, можливо, кошти вдалося б зберегти за іншої організації?

Приклад

Ціль: створення нових сфер робіт для подолання безробіття

Інструмент, що оцінюватиметься, – запропонувати субсидії малим та середнім підприємствам з умовою, що вони найматимуть на постійну та довготермінову роботу випускників шкіл.

Аналізуючи цю пропозицію з точки зору критерію “кошти на реалізацію”, потрібно відповісти на такі запитання:

– Чи процес подання заявки на субсидії досить простий, щоб не відлякати підприємства малого та середнього бізнесу (ПМСБ)?

– Чи час, витрачений на заповнення усіх необхідних документів, виправдовує себе сумою пропонованих субсидій?

– Скільки часу потрібно буде ПМСБ для збору усіх необхідних довідок?

– Чи усі ці довідки справді потрібні?

– Якщо необхідно подавати звіти, то чи легкі вони для підготовки?

– Чи хтось читатиме ці звіти?

– Чи передбачені якісь дії, якщо завдання не виконано?

Взаємозалежність

Цей критерій оцінює, чи новий інструмент не створює конфліктної взаємозалежності з іншими законодавчими актами. Для аналізу необхідно відповісти на такі питання:

- Чи є чинний законодавчий акт, що спрямований на те ж питання чи цільову групу?
- Чи існує частковий збіг з чинними законодавчими актами, що може перешкоджати втіленню запропонованого інструмента?
- Чи можуть положення чинного законодавства суперечити визначеним цілям нового інструмента політики?

Приклад

Ціль: сприяти створенню малих/сімейних підприємств

Запропонований законопроект передбачає дозволити малим/сімейним підприємствам приймати на роботу членів сім'ї, не декларуючи рівня заробітної плати, та перераховувати податок на прибуток організаціям соціальної сфери.

Аналізуючи цю пропозицію з точки зору критерію “взаємозалежності”, потрібно розглянути такі питання:

– Чи не приведе звільнення членів сім'ї від оподаткування до збільшення податків, які платитиме власник підприємства?

– Чи виправдана втрата статусу безробітних для членів сім'ї через невнесення податків?

– Чи може ця пропозиція призвести до збільшення витрат у сфері охорони здоров'я та соціального захисту?

– Чи потрібно певне положення, якщо так, то яке, для того, щоб уникнути не виправданого зростання кількості осіб, що потребуватимуть державної допомоги через невнесення у відповідні страхові схеми?

1.6.2. Оцінка впливу з метою вибору інструмента політики

Оцінка впливу з метою вибору інструмента політики застосовується для дослідження необхідності законодавчого втручання, для визначення альтернатив політики та можливого впливу, для порівняння альтернатив щодо їх впливу та з метою визначення найкращого варіанта політики (один варіант може включати кілька інструментів політики).

Результатом такого виду оцінки впливу є звіт, що:

- описує та оцінює можливі наслідки різних альтернатив політики;
- визначає переваги та недоліки кожної з альтернатив та обґрунтовує, чому одна з альтернатив є найкращою.

Крім того, у звіті повинен бути окреслений пропонований проект законодавчого інструмента політики.

У цьому типі оцінки впливу також є три етапи:

Підготовка

Після того, як було прийнято політичне рішення щодо проведення оцінки впливу з метою вивчення можливого втручання уряду в певну сферу політики, завдання службовців – підготувати цю основу.

Державні службовці також відповідальні за адекватне вивчення проблеми та мають розбити загальні цілі політики у певній сфері на оперативні цілі. Оскільки багато альтернатив політики потрібно розвинути, слід також подумати про критерії оцінки (напр., нейтральність коштів; переваги для специфічних груп).

Принципово важливо, щоб так звана нульова альтернатива розглядалася дуже серйозно. Нульова альтернатива означає, що необхідне урядове втручання не вирішить проблеми чи що правильне застосування вже існуючих інструментів могло б вирішити проблему.

Для того, щоб досягнути більш-менш достовірних результатів, радять також розглядати можливий подальший суспільний розвиток у певній сфері та оцінювати ці політичні альтернативи, зважаючи на майбутній розвиток, тобто застосовуючи до різних політичних ситуацій.

Під час підготовки альтернатив політики потрібно провести консультації. Консультації повинні бути проведені з представниками усіх міністерств, хто завжди з нами готовий співпрацювати, якщо можливо, з представниками місцевих органів влади, відомих ГО, іншими зацікавленими сторонами та з незалежними експертами. Консультації проводяться з метою збору якнайбільшої кількості інформації у сфері, де уряд працюватиме над реалізацією певної політики.

Аналіз можливого впливу різних альтернатив політики

На другому етапі оцінки впливу різні альтернативи політики слід проаналізувати та порівняти з точки зору логістики, внутрішньої компетенції. Крім того, можливі наслідки альтернатив політики потрібно аналізувати за кількісними та якісними критеріями. Знову ж таки, за якість розроблених альтернатив політики несе відповідальність уряд. Щоб досягти майже усіх можливих результатів, потрібно обговорити запропоновані альтернативи в усіх міністерствах, адміністративних органах та органах місцевої влади. Якщо проект інструмента стосується досить вузької сфери, варто провести консультації з адресатами (НУО) та незалежними експертами. Важливо забезпечити, щоб запрошені експерти представляли різні сфери суспільства для того, щоб уникнути викривлення інформації. Дискусії/консультації можна проводити письмово чи організовуючи громадські слухання або семінари.

Оцінка альтернатив політики

На останньому етапі потрібно задокументувати та оцінити результати консультацій всередині чи із зовнішніми експертами, результати аналізу, проведеного спеціалістами провідного відділу. Продуктом порівняльної оцінки будуть рекомендації про прийняття рішення щодо вибору альтернативи політики, що відповідає усім вимогам.

Остаточне рішення щодо альтернативи політики приймається все-таки на політичному рівні. Цілком нормально, якщо станеться так, що запропоновані альтернативи будуть змінені чи буде обрано іншу альтернативу, не рекомендовану вами.

1.6.3. Оцінка впливу з метою оцінки існуючих законодавчих інструментів

Оцінка існуючих законів та вкладених інвестицій здійснюється, щоб дослідити:

- Чи було досягнуто визначених цілей?

- Чи виникали небажані побічні ефекти?
- Чи справді запропонований інструмент політики легко втілювався?
- Наскільки було все виконано?
- Чи був виправданим розподіл витрат та вигод?

Очікуваним результатом оцінки буде інформація щодо можливих необхідних поправок чи навіть припинення дії законодавчого інструмента. Що стосується інвестування, очікуваним результатом буде інформація щодо того, чи ті самі інвестиції – того ж виду та розміру – будуть корисні і надалі, чи, можливо, необхідні додаткові інвестиції для оптимізації процесу отримання прибутку від перших інвестицій.

Етапами оцінки є:

Підготовка

Під час проведення підготовки до оцінювання потрібно вирішити, буде проводитися оцінювання повністю чи частково, якщо рішення щодо обсягів оцінки не були прийняті урядом попередньо. Крім того, потрібно визначити критерії оцінювання, які можуть включати такі: ступінь досягнення цілі, розвиток ресурсів, ефекти аналізу вигод та витрат, позитивні та негативні елементи.

Оцінка проводиться шляхом порівняння очікуваних, можливих та реальних впливів. Очікувані результати застосування інструмента політики визначаються та задокументовуються на етапі підготовки. Якщо було проведено аналіз чи оцінку проектів інструмента, очікувані результати можна взяти з попередніх звітів.

Аналіз реальних даних та можливих впливів на інструменти

Аналіз розпочинається зі збору даних щодо реального впливу інструмента. Потім цю інформацію порівнюють з можливими інструментами, що були розроблені заздалегідь. Ці реальні дані було б добре порівняти з даними, що збиралися перед введенням нового інструмента політики. Останнє необхідно для отримання інформації щодо того, які зміни новий інструмент все-таки вніс.

Для отримання необхідних даних потрібно звертатися до статистики. Крім того, від виконавчих адміністрацій можуть вимагатися звіти та надання консультацій цільовим групам, якщо ця інформація не є легко доступною.

Оцінка інструмента

Зібрана інформація порівнюється. Критерії оцінювання та результати оцінювання інструмента повинні бути задокументовані. Рекомендації, що базуються на оцінці, повинні бути досить ґрунтовними, щоб забезпечувати політичний рівень усією необхідною інформацією для прийняття правильних політичних рішень, зважаючи на запропонований законодавчий інструмент.

1.7. Найкращі практики ОЕСР

У 1997 році ОЕСР опублікувала звіт “Регулятивна оцінка впливу: найкращі практики країн-членів ОЕСР”. У виданні основну увагу було приділено регулятивним актам та визначенню 10 найкращих практик, що можуть стати передумовою для хорошої Регулятивної оцінки впливу (РОП).

Було також наголошено, що для ефективності РОП повинна працювати як складова більшої системи. РОП повинна бути **інтегрована у загальну систему розробки політики**, а не бути додатком на останній стадії прийняття рішень. На основі досвіду країн-членів ОЕСР рекомендує урядам звернутися до таких пунктів, проводячи РОП:

- **Максимізація політичної відданості.** Дуже важливо забезпечити, щоб принципи проведення оцінки впливу дотримувалися навіть під різними тисками. Ключовим елементом тут є звітність міністерств та міністрів щодо виконання їх завдань.

- **Обов'язки повинні бути визначеними і чітко розподіленими.** Це стосується урядовців, парламентаріїв та працівників адміністрацій. В адміністраціях працівники повинні бути відповідальними за проведення РОП, у той час як *орган нагляду потрібен для забезпечення стабільності, якісного контролю.*
- **Навчання** є важливим елементом забезпечення працівників адміністрації необхідними технічними навичками *та розумінням важливості/цінності РОП.*
- **Аналітичні методи** вимагають широкої сфери для застосування, в усі регуляторні акти повинні бути включені також принципи витрат/вигод. Однак слід визнати, що в реальності існують певні обмеження щодо отримання даних і також той факт, що необхідно інтегрувати та використовувати кількісні та якісні дані. Для забезпечення стабільності слід розробити рекомендації із застосування аналітичних вимог до оцінки впливу.
- **Стратегії збору даних повинні бути розвинені.** Якісні дані необхідні для того, щоб досягнути якісної оцінки. Потрібно розробити стратегії отримання якісних даних за низьку ціну.
- **Зусилля проведення РОП повинні бути спрямовані на регулятивні акти,** що мають важливий вплив, та на ситуації, де результати можуть досить суттєво вплинути на наслідки.
- **Інтегрованість у цикл політики.** РОП потрібно розпочинати для того, щоб справді розробити широкий вибір альтернатив політики на противагу вже прийнятим рішенням.
- **Поширюйте результати.** І внутрішня, і зовнішня бюрократії, що можуть впливати на альтернативи політики, повинні отримати результати оцінки впливу для того, щоб виконувати свою роль у процесі розробки політики.
- **Застосовуйте оцінку впливу до чинних та нових регулятивних актів.** РОП потрібно використовувати при перегляді чинних регулятивних актів для покращення систематизації цих переглядів, що також приведе до кращих результатів.

Покращення якості регулятивних актів

У 1995 році Рада ОЕСР прийняла Рекомендації щодо покращення регулятивних актів урядів. Ці рекомендації включають перелік критеріїв якості регулятивних актів, сформований на основі вимог забезпечення вищої якості регулювання.

Рекомендації включають 10 запитань до учасників процесу прийняття рішень, які повинні бути поставлені перед остаточним прийняттям рішення щодо певних регулятивних актів:

- Чи правильно визначено проблему?
- Чи виправдані та обґрунтовані дії уряду?
- Чи є законодавча основа регулювання?
- Який рівень уряду займається цим питанням?
- Чи вигоди виправдовують витрати?
- Чи є прозорим поширення інформації щодо ефектів?
- Чи є регуляторний акт чітким, змістовним, комплексним та доступним для користувачів?
- Чи мали можливість усі зацікавлені сторони презентувати своє бачення?
- Як буде відбуватися механізм набору?

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОГО ТА ЕКОНОМІЧНОГО ВПЛИВУ НА ПОЛІТИКУ УРЯДУ

Пропозиції, що стосуються державних витрат, незмінно перевищують наявні ресурси для їхнього фінансування. Здійснення вибору та встановлення пріоритетів належить до обов'язкової компетенції уряду. Систематична оцінка усіх пропозицій, включаючи державний сектор, дає змогу забезпечити хороший вибір і отримати хорошу оцінку у грошовому еквіваленті. Оцінка впливу допомагає досягти цього тим, хто формує політику. Однак важливо наголосити на одному моменті (див. розділ 2): оцінка впливу є єдиним дієвим засобом для продуктивного і ефективного вироблення політики, і це не є заміною прийнятих рішень, а включає і технічний аналіз, і політичний вибір. Таким чином, усе інше в цьому розділі слід розуміти в такому контексті.

Визначення собівартості політики пропозицій є особливо важливим аспектом оцінки впливу. Однак досвід свідчить, що найважливішим помічником у визначенні якості політичних рішень є не точність калькуляцій, а діяльність з аналізу пропозицій на початковому етапі. Буде помилкою вважати, що оцінка впливу є способом створення “правильних” чисел. Важливим є те, що адміністрація має змогу визначати як ймовірні наслідки запропонованої політики, так і альтернативні шляхи впровадження політики.

Тим не менше витрати є особливою турботою на сучасному етапі. Від урядів вимагають ефективніше використовувати державні кошти. Перерозподіл ресурсів з менш ефективних регіонів до ефективніших альтернатив є важливим кроком вдосконалення загальної ефективності витрат. І, насамкінець, це також зменшує витрати урядової діяльності.

Для того, щоб максимізувати ефективність витрат, поняття витрат, які розглядаються, повинні включати не лише прямі витрати, а також ширше коло витрат, зокрема пов'язаних з впливами на соціальну сферу і навколишнє середовище. Це складні питання, але їх неможливо уникнути, якщо хочуть отримати вичерпну оцінку.

2.1. Види витрат

Витрати можна поділити на три основні групи:

- прямі витрати уряду, включаючи усі нижчі рівні уряду – витрати з надання послуг або адміністрування регуляторної системи;
- відповідні витрати на бізнес або громадян, чий інтерес тут задіяний, – адміністративні і технічні (діючі) витрати, а також капітальні витрати;
- непрямі витрати на економіку в цілому, а саме соціальні впливи або впливи навколишнього середовища або зменшена конкуренція, нововведення та інвестиції.

Однак загальні витрати залежать від кількох факторів, які потрібно розглядати з самого початку. Наприклад, існує потреба визначити цільову аудиторію послуги або врегулювання, щоб отримати уявлення про масштаби ймовірних впливів; рівень державної підтримки та спротиву у випадку нового врегулювання; визначити оптимальний механізм вирішення проблем – інформація, законодавство або пряме постачання, кожен з яких потребує різних витрат; рівень, до якого нова послуга або врегулювання збільшать навантаження адміністрації.

Різні види витрат обговорюються нижче.

2.1.1. Прямі витрати уряду

Представлення нової послуги, розширення існуючої або інспектування і посилення завдань, пов'язаних із певними політичними курсами, можуть вимагати додаткових людських ресурсів. Будь-які додаткові витрати на персонал – чи за рахунок рекрутингу додаткових працівників, чи понаднормова робота наявних працівників – повинні бути обчислені. Якщо заявляється, що політика може бути здійснена в межах відповідального державного адміністративного органу, що займається розподілом ресурсів, потрібно

з'ясувати основу для цього припущення: наприклад, демонструючи, що надлишкова виробнича потужність буде наявною завдяки тому, що деякі інші програми припиняються або поступово скорочуються.

Рішення про зменшення кількості персоналу в певних сферах дасть змогу заощадити на заробітній платні, але може призвести до надмірних витрат в перший рік, і щорічні заощадження частково можуть бути компенсовані зростанням у трансферах у соціальній сфері.

Представлення нової послуги може призвести до значних початкових витрат, а саме інвестування в будівництво та інфраструктуру, інвестування у заводи і машинне устаткування, правові та консультаційні внески, тренінги тощо. Також можуть з'являтися витрати на додаткові споживчі матеріали, наприклад, папір, електроенергію, телекомунікації і т. д.

Обчислення бюджетних витрат також залежить від прийнятності та здійснення пропозиції. Різні політичні напрямки торкаються різних секторів суспільства або бізнесу, а деякі вимагатимуть більшого посилення, ніж інші. Наприклад, політика поширення переваг соціальної безпеки буде здійснена автоматично (хоча можливе зростання шахрайства може вимагати проведення ширшого моніторингу), в той час як врегулювання, яке вимагає, щоб промислові компанії підкорялись особливим стандартам навколишнього середовища, потребуватимуть відповідного рівня моніторингу і тиску. Якщо є імовірність того, що політика або врегулювання вимагатимуть моніторингу і примусу, то повинні бути розглянуті такі питання:

- ✓ Наскільки великі цільові групи/цільова група, яких торкається пропозиція, і якими є наслідки при потребі примусу? Це питання повинно включати:
 - можливий рівень спонтанного узгодження;
 - необхідність узгодження моніторингу;
 - аспекти, що стосуються масштабів санкцій та можливостей для їх накладення.
- ✓ Наскільки великими є накладні витрати тиску, які, ймовірно, будуть покладені на органи влади? Це повинно включати:
 - чи впливи одноразові, чи з'являються повторно;
 - рівень спротиву, і чи подолання спротиву вимагатиме правових дій або ознайомлювальної кампанії;
- ✓ Яких урядових організацій торкнеться запропонована політика і які їхні висновки, що стосуються здійснення або витрат на її впровадження?

Щодо останнього питання, то слабка комунікація між міністерствами може призвести до проблем на останньому етапі. Суттєвим є те, щоб усі відповідні міністерства отримували консультації на ранньому етапі процесу для того, щоб зменшити рівень непередбачених витрат та впливів негативних сторін. В принципі, не повинно бути ніяких непередбачених прямих витрат урядових міністерств; якщо вони є, то зазвичай це означає, що були перебої в процесі міжміністерських консультацій.

Таким чином, міністерство з основною відповідальністю за пропозицію мусить зважати на усі витрати, які впливають на бюджет – не лише свої власні витрати або витрати організацій в межах його відповідальності. Наприклад, пропозиція привабити багатонаціональну виробничу компанію через надання прямої фінансової допомоги може бути першопочатковою відповідальністю Міністерства промисловості, якщо грант повинен бути наданий з його бюджетного розподілу, але він також може стосуватися тих міністерств, які є відповідальними за водопостачання (завод повинен впливати на якість води або тиск у безпосередніх околицях), та дороги (покращення доріг часто є необхідним для того, щоб сприяти перевезенням промислових товарів). Це також може стосуватися інших урядових органів. Будь-які обчислення витрат, які не включають витрати, спричинені іншими адміністративними органами, будуть неповними, тому що вони муситимуть забезпечувати розгляд положень, які стосуються сфер витрат та здійснення положень, які стосуються сфер відповідальності.

Ще одне припущення полягає в тому, що урядова політика зазвичай має вплив на загальну економіку. Через це пропозиція збільшити додатковий річний прибуток через податок – наприклад, на ціну цигарок – може спричинити зменшення бюджетного річного доходу, якщо значно падає попит. Обчислення змін у річному доході звичайно є складним через його залежність від припущень про зміни у майбутньому. Тим не менше зроблені припущення повинні бути чітко визначені, і лише тоді їх можна вважати повними.

Якщо, наприклад, рішення збільшити ціну цигарок приймається на підставі охорони здоров'я, довготривалі заощадження у бюджеті (наприклад, зменшення оплати за лікування) повинні бути також розраховані. Тим не менше, це підвищує ймовірність непередбачених впливів політичних курсів, а саме зростання контрабанди цигарок. Ті, хто визначає політичні напрямки, повинні намагатися розглянути усі можливі впливи нової політики, і потім вони не будуть неприємно здивовані на останньому етапі.

2.1.2. Узгоджені витрати для бізнесу і громадян

В оцінці впливу політики на бізнес важливо розрізнити типи накладних витрат відповідно до того, чи вони повністю, частково відповідають політиці, чи взагалі не відповідають. Це важливо з огляду на те, що джерелом цієї інформації для адміністраторів може бути консультація із зацікавленими групами. Такі групи природно можуть мати спокусу перебільшувати витрати. Можуть траплятися випадки, коли фактор, представлений як витрата, не стосується політики і не повинен включатися у калькуляції.

Наприклад, в усіх сферах бізнесу встановлені такі адміністративні витрати, як підтримка будівництва і адміністрація з продажу. Пропозиція, щоб усі споруди узгоджувались з мінімальними стандартами безпеки, може спричинити додаткові витрати на деяких підприємствах, але це не стосується нових будівель. Можна навести ще один приклад, коли бізнес потребує зберігати фінансові звіти для власного використання, у той час як особливі законодавчі вимоги можуть зобов'язувати, щоб ця інформація збиралась у різній формі і була відкрита для громадськості. Знову адміністративний тягар лише частково відповідає пропозиції. Дійсно, виконання вимоги, щоб компанії готували щорічний фінансовий звіт, який відповідає міжнародним стандартам, робить їх більш привабливими для зовнішніх інвесторів. Це також захищає солідні компанії від менш принципових конкурентів.

Також існують адміністративні процедури, які багато підприємств можуть ігнорувати за відсутності правової вимоги, або деякі інші форми зовнішнього тиску. Це не має жодного значення для окремих підприємств, але може принести значні переваги суспільству в цілому або навіть групам підприємств. Це може бути політика однакового ставлення, сувора процедура безпеки, вимоги мінімального віку для працівників і вимоги сплати податків.

Коли йдеться про ймовірні впливи на бізнес, повинні бути розглянуті такі питання:

- Яких категорій бізнесу торкнуться впливи?
- Скільки їх буде?
- Які найбільш імовірні природа і масштаб впливів політики відповідної сфери бізнесу? Це питання повинно включати:

– Чи ці впливи є одноразовими, чи будуть повторюватися?

– Очевидність таких впливів і рівень непевності.

– Наслідки додаткових адміністративних витрат для різних розмірів бізнесової діяльності (зростання адміністративних витрат може бути абсолютно однаковим для усіх сфер бізнесу, однак відносний вплив на мале підприємство може бути набагато більший, ніж на велике підприємство).

- Як витрати і прибутки порівнюються з ресурсами видів бізнесу, яких торкнеться вплив?
- Яким є ймовірний вплив на конкурентоспроможність бізнесу порівняно з іноземними конкурентами?

2.1.3. Непрямі впливи на економіку в цілому

Останнє питання попереднього параграфу може мати значні наслідки для економіки в цілому. Це призводить до питання про соціальні і економічні впливи. Наприклад, зменшення структури витрат може вдосконалити конкуруючі позиції експортерів, ймовірно призводячи до збільшення місцевої зайнятості; збільшення продаж, збільшення податкових надходжень до бюджету і т. д. Протилежне також є вірним. Однак антиконкуруючі впливи інколи можуть бути виправдані перевагами нової політики. Наприклад, розвиток заходів для вдосконалення умов праці, що відповідають місцевим перевагам, може мати негативний вплив на економічне зростання, але в цілому якість життя у суспільстві поліпшиться.

Окрім справ на ринку праці та питань економічного зростання, також повинні бути оцінені питання навколишнього середовища. Далі подаються кілька питань, на які необхідно звернути увагу:

- Якими є наслідки запропонованої політики для енергоспоживання та використання транспортних засобів?
- Якими є наслідки запропонованої політики стосовно забруднення навколишнього середовища (включаючи забруднення води, повітря або ґрунту)?
- Якими є наслідки для системи охорони здоров'я?
- Якими є наслідки запропонованої політики для наявних земельних ресурсів?

Для прикладу розглянемо пропозицію накласти значний податок на приватні транспортні засоби для того, щоб збільшити щорічні надходження до бюджету. Якщо зростання занадто високе, то може трапитися таке:

- зменшиться кількість придбаних нових транспортних засобів (компенсуючи таким чином зростання податків);
- не задовольнятиметься зрослий попит на додаткові громадські транспортні послуги, тому що сектор громадського транспорту уже працює на повну потужність, що призведе до невдоволення частини громадськості;
- зросте середній вік приватних транспортних засобів, що призведе до збільшення автопригод на дорогах;
- збільшиться кількість старих транспортних засобів, що також призведе до зростання шкідливих викидів, у той час як вони і так уже є дуже високими.

З іншого боку, політика, яка призводить до швидкого зростання кількості автомобілів на дорогах без додаткової зміни в політиці, що стосується доріг і громадського транспорту, може призвести до серйозного перевантаження доріг з негативними наслідками для бізнесу та якості життя окремих громадян з точки зору більших затрат часу на дорогу та забруднення.

Розглянуті вище питання певним чином можуть гарантувати, що негативні наслідки не з'являться. Звичайно, відповіді на запитання виявляться складнішими, ніж самі запитання. Тим не менше, навіть якщо наслідки не можуть бути легко обчислені, то дані інших країн можуть використовуватись для оцінки впливу такої пропозиції. Майже усі інструменти політики мають непередбачені витрати та прибутки. Важливо задати якомога більше питань на етапі оцінювання, щоб визначити ці непередбачувані наслідки і заздалегідь вжити заходів.

2.2. Здійснення об'єктивної оцінки впливу

Хоча оцінка впливу дає змогу заощаджувати кошти протягом тривалого періоду часу, це може бути дорого саме по собі. Однак немає сенсу здійснювати оцінку, витрати від якої є непропорційними наслідкам політики або врегулювання, про яке йде мова. Більше того, щоб забезпечити об'єктивність, усі завдання оцінки впливу повинні слідувати узгодженій структурі, хоча більші капітальні інвестиції вимагатимуть ширших досліджень.

Суттєвим є те, щоб оцінка витрат якомога повніше відповідала аналізу та перевірці, здійсненими іншими експертами. Також потрібно зробити їх доступними у чіткому форматі

для тих, хто приймає політичні рішення. З огляду на це наведені нижче питання є важливими для забезпечення прийняття найбільш поінформованого рішення.

- ✓ Чи бажають політики зробити значні короткотермінові витрати в обмін на значні довготривалі здобутки? Політики головним чином зайняті електоральним колом, навіть якщо наслідки урядових політичних курсів часто тривають протягом довших періодів. Уряд може не бажати затвердити заходи, які передбачають собівартість протягом його строку повноважень, очікуючи прибутків лише тоді, коли новий уряд прийде до влади. В періоди економічної кризи це небажання є найбільш імовірним. Тому уряд може сконцентруватись на короткотермінових пріоритетах, які, очевидно, підвищать його популярність.
- ✓ Чи були включені усі довго- і короткотривалі наслідки? Розглянемо приклад, коли приватна будівельна компанія погоджується побудувати міст протягом 5 років, після чого уряд повинен сплачувати щорічний внесок протягом 20 років за користування мостом громадянами. Протягом перших п'яти років витрати уряду дорівнюють нулю, однак довготривалі витрати можуть бути суттєвими. Це повинно бути поставлене на перший план. З іншого боку, деякі прибутки, наприклад, ті, які пов'язані з контролем забруднення, можуть стати видимими лише протягом тривалого періоду часу.
- ✓ Чи були довго- і короткотривалі впливи обчислені належним чином? Оскільки прибутки і витрати, які з'являться у майбутньому, зараз мають нижчу цінність, ніж ті, які є у даний момент, оцінка мусить бути зменшена, щоб відобразити цю різницю. Вибір найбільш прийнятної знижки є важливим і став предметом серйозних дискусій між економістами. Це коротко розглядається у наступному параграфі.

2.3. Знижки (Net present value considerations)

Існує кілька можливих методів зниження ціни. Більш детальну інформацію з цього питання можна почерпнути у звичайному підручнику з фінансового аналізу. Однак найнадійніший метод для порівняння альтернативних варіантів – це метод теперішньої чистої вартості. Він використовується там, де оцінюється річний прибуток нетто (або обчислені прибутки) від проекту або політики; зменшується використання відсоткової ставки і потім порівнюється з початковими витратами. Бажаним є той вибір, який має найвищу теперішню чисту вартість.

Сучасна оцінка майбутнього прибутку розраховується за формулою:

$$1/(1+r)^n,$$

де r – відсоток знижки, а n – кількість років, після яких надійдуть прибутки. Якщо теперішня чиста вартість є позитивною (теперішні прибутки перевищують теперішні витрати), то пропозиція може бути рекомендованою.

Знижки є протилежністю накопиченню, тобто відрізняються від накопичувальної відсоткової ставки. Однак важливим пунктом є визначення відповідного відсотка знижки. Нижче коротко розглядаються три коефіцієнти:

- Деякі економісти переконують, що можливі витрати уряду на інвестиції в певну політику або проект – це зниження відсоткових виплат, яких можна досягти, якщо інвестуються готівкові кошти в зменшення урядового боргу. Вони заявляють, що відсоток знижки повинен становити відсоткову ставку урядового боргу.
- Інші переконують, що потрібно використовувати вищий відсоток знижки, тому що знижена відсоткова ставка, на яку уряд бере позику, не матиме успіху, відображає те, що платники податків несуть на собі остаточний ризик урядового інвестування, особливо у випадку з виробництвом товарів на зобов'язаннях перед кредиторами. Цей аргумент підтримує використання комерційного позикового відсотка.
- Інший аргумент полягає у тому, що соціальні обговорення означають, що уряди час від часу повинні бути готові інвестувати із нижчими відсотками повернення, ніж

відсоткова ставка урядового боргу. Прихильники цього погляду переконують, що замість цього повинен використовуватись нижчий відсоток, відомий як соціальний відсоток знижки. Слабкість цього аргументу полягає в тому, що це може заохотити уряди інвестувати в проекти, коли ті ж самі ресурси можна інвестувати в будь-яку іншу сферу (чи в державному, чи у приватному секторі) з вищим відсотком повернення.

Аргументи з приводу відповідного відсотка знижки є докладними і складними. Вони не є предметом дослідження у цій роботі, однак для більш детального ознайомлення можна користуватись підручниками або статтями з цього питання¹. Важливим пунктом цього етапу є те, що витрати і прибутки протягом певного періоду часу повинні оцінюватись більше на основі постійних сучасних оцінок, ніж на теперішніх цінах.

2.4. Усе повинно бути обчислено

Якісна оцінка прибутків і витрат може бути досить корисною, допомагаючи тим, хто творить політику, приймати рішення, які на балансі матимуть прибутки нетто для суспільства. Там, де аналітичні здібності не є добре розвиненими, там, де витрати на збір інформації є занадто високими або там, де існує нечітка домовленість з приводу того, як оцінювати прибутки, може виникнути необхідність покладатися радше на якісні оцінки, а не на кількісні.

Однак монетарна оцінка політичних впливів, там, де це практикується, значно полегшує порівняльний процес через встановлення легко визначеного замовлення.

Неможливо побудувати систему, здатну створити діаграму усіх витрат і прибутків будь-якої політики. Вплив податкової оцінки вимагає проведення великої кількості прогнозів, а це часто асоціюється з високим рівнем непевності. Цю непевність можна частково компенсувати звітами про інформаційні джерела, а прогнози робити із пояснювальними нотатками до чернеткової пропозиції. Найбільш важливими вимогами у процесі оцінювання є поінформованість і обізнаність щодо чітко визначених політичних завдань та грошового еквівалента їх реалізації.

Окрім аналізу прямих громадських витратних підтекстів запропонованого проекту або програми, існують інші аналітичні техніки, які можуть бути використані. З них дві найпоширеніші – це аналіз “витрати–прибутки” та аналіз “витрати–ефективність”. Вони розглядаються у наступних параграфах².

2.4.1. Аналіз вигод та витрат

Найбільш всеохопна форма оцінки – це аналіз “витрати–прибутки”, який оцінює не лише ті витрати і прибутки, які мають ринкову цінність, але також інші витрати і прибутки, а саме вплив навколишнього середовища, дозвілля та споживчий надлишок. Однак політика, яка проводить аналіз “витрати–прибутки”, не повинна запроваджуватись автоматично. Цей вид аналізу допомагає тим, хто творить політику, визначити пріоритети витрат, однак державні витратні ресурси є обмеженими, і завжди будуть деякі стратегічні або інші ширші завдання, які не були практичними для включення їх в цифрові калькуляції.

В той час як аналіз “витрати–прибутки” може ідеально застосовуватись для усіх політичних рішень, форма повинна базуватись на практичних судженнях про прийнятність та витрати. Головні посередницькі інструменти можуть вимагати аналізу “витрати–прибутки” головних субелементів, тому ті елементи, які не можна проаналізувати, виключаються. Наприклад, аналіз ініціативи громадського транспорту, включаючи інвестиції у дороги, автобуси, трамваї і поїзди, може принести прибуток нетто, однак, якщо,

¹ Див. також “Державне інвестування у країнах-членах ЄС: бюджетні управлінські знижки і витрати капіталу” Майкла Спекмена (Journal on Budgeting) (OECD, 2000).

² Розділи “Аналіз витрати – прибутки” і “Аналіз ефективності витрат” головним чином взяті з “Удосконалення аналітичної бази для регуляторного прийняття рішень” В. Кіп Віцусі, включеного до: “Аналіз регуляторного впливу: найкращі практики країн ОЕСР” (ОЕСР, 1997). Для більш повного представлення цих та інших аналітичних технік необхідні посилання на цю публікацію.

наприклад, трамваї і автобуси конкурували за одну й ту саму групу пасажирів, менша привабливість останніх може втратити колишнє значення або призупинитись. З іншого боку, пропозиція збільшити штат в управлінні соціальної безпеки для регіону, де безробіття сильно зросло, не вимагатиме того ж рівня оцінювання. Витрати можуть забезпечуватися міністерством, що відповідає за соціальну безпеку.

Найсуттєвіша привабливість аналізу “витрати–прибутки” полягає в тому, що оцінюється широке коло політичних впливів. Однак можуть виникати труднощі з наявністю всеохоплюючих даних, можуть бути недостатні аналітичні здібності або бюджетні напруження. В більшості сфер державної політики, як-от законодавство і замовлення, оборона, працевлаштування, регіони, освіта, охорона здоров’я або державна адміністрація, малоімовірна точна оцінка. Через це можна використовувати менш всеохопні, але і простіші й швидші альтернативні варіанти, наприклад, аналіз “ефективності витрат” або фінансовий аналіз (порівнюючи впливи альтернативних варіантів на урядові готівкові потоки).

2.4.2. Аналіз економічної ефективності

Аналіз економічної ефективності розраховує витрати на одиницю прибутку, однак не визначає грошову оцінку для таких завдань, як однакові можливості, знижена смертність та покращене харчування. Цей підхід виключає труднощі у спробах точно оцінити усі прибутки, забезпечуючи в той самий час порівняння витрат різних шляхів досягнення певного завдання. Після цього можна зробити вибір, яка з цих опцій (які досягли однакового чи подібного результату) є прийнятнішою. Це забезпечує показник відносних витрат для суспільства різних опцій для поширення певної політики.

Хоча засоби “ефективності витрат” мають певні обмеження, що може зробити їх неспроможними визначати оптимальну політику, витрати на одиницю отриманого прибутку відображають і вигідні, і несприятливі впливи певної політики. Це забезпечує корисні рекомендації щодо вигоди різних політик. Хоча той факт, що одна політика має нижчі витрати на одиницю прибутку, ніж інша, не обов’язково робить її переважаючою³, ті, хто приймає рішення, можуть використовувати ці засоби разом з їхнім значенням цінності завдання, яке продовжує підбирати політику найкращої економічної ефективності. Іншими словами, ті, хто творить політику, відповідають за проведення повного аналізу “витрати–прибутки”, використовуючи результати економічної ефективності для підкріплення їхніх суджень.

До того ж такий тип аналізу також може допомогти у виборі засобів на основі їхнього зниження до прийнятної межі. Це можна розглядати як вільно визначений аналіз “витрати–прибутки”, де складність в обчисленні цінності прибутку не є точно вказаною. Головним чином це є спроба переконатися, що політика знаходиться в межах прийнятного ареалу стосовно до таких оцінок прибутку. Наприклад, політика, яка зменшує фатальні випадки від раку до 40 щороку з витратами у 50 тисяч євро за один випадок, може бути привабливою, в той час як будь-що вище суми витрат 100 млн євро за випадок може розглядатись як занадто дороге. Тому якщо аналіз економічної ефективності передбачає, що політика витрат на зменшення ракових захворювань буде прийнятною у цих межах, політика може просуватись вперед. Заходи економічної ефективності є найбільш вигідними, коли завдання уряду є достатньо широко визначене, що дає змогу порівнювати альтернативи багатьох політичних курсів. Часто це забезпечує корисне керівництво, яке стосується відносної ефективності, реалізації політики та можливостей для перерозподілу ресурсів, щоб легітимізувати їхній вплив нетто. Однак система економічної ефективності не задає питання про раціональність завдання політики. Його розглядають, як бажання виконати певне завдання, не запитуючи, чому воно є обов’язковим. Мета полягає у тому,

³ Наприклад, дуже сумнівно, що оздоровча програма, яка за прогнозами може дати прибуток 100 особам у розмірі 50 000 євро на одну людину, буде вважатися привабливішою, ніж альтернативна програма, що може дати прибуток 200 особам у розмірі 75 000 євро на одну людину.

щоб знайти шлях з найменшими витратами для вирішення цього завдання. Єдиними політичними інструментами, виключеними з розгляду, є ті, які є очевидно менш бажані для досягнення необхідного результату, наприклад, ті, як приносять менше прибутку з більшими витратами. Тому повинен бути широкий консенсус, що запровадження цього тесту приведе до виконання реального завдання.

2.5. Обчислення витрат

Обчислення витрат повинно включати поточний капітал та періодичні витрати. Якщо політика передбачає створення капітальних активів, то доходи від використання цих активів також повинні бути обчислені. Необхідно включати усі витрати, в тому числі заробітні платні, затверджені і відновлювані витрати, капітальні витрати і можливість витрат активів, які уже використовуються.

Як згадувалось раніше, різні політичні курси застосовують радше певні типи аналізу, і може бути необхідним покладатися більше на якісні, ніж на кількісні оцінки. Якщо усі витрати або прибутки не можна обчислити, то може статися, що певна опція виявиться найкращою, якщо береться до уваги лише підрахована готівкова оцінка, хоча інша опція з нижчою готівковою оцінкою може мати додаткові безготівкові прибутки або нижчі безготівкові витрати. У цьому випадку результати повинні бути представлені у формі, яка дає можливість міністрам вирішувати, чи при виборі альтернативної опції додаткові безготівкові прибутки (або нижчі безготівкові витрати) є вартими витрат в оцінці готівки. Забруднення навколишнього середовища є хорошим прикладом, оскільки воно включає соціальні витрати, які не можна точно оцінити. Інформація повинна бути подана в оцінці, щоб дати можливість тим, хто приймає рішення, вирішувати, чи різниця між *costed net benefits* альтернативних проектів переважає різницю у їхніх впливах від забруднення.

2.6. Інші важливі фактори

При обчисленні витрат існує потреба уникати надлишкового наголосу на цифрових розрахунках. Наприклад, відповідна відсоткова знижка є важливою, однак може виникати небезпека, що цифрові розрахунки дадуть невірне значення точності і повноти. Також існує багато інших результатів, як-от встановлення чітких завдань, уникнення оптимістичної необ'єктивності і основний аналіз ризику. Слід детальніше зупинитися на поняттях необ'єктивності і ризику.

Важливі аспекти оцінки обов'язково будуть базуватися на прогнозах про майбутні результати і події. Ці прогнози повинні бути реалістичними незалежно від того, чи стосуються вони цін, витрат, ринкового зростання або будь-яких інших факторів. Вони також повинні бути чітко представлені у звіті. Там, де це можливо, прогнози повинні базуватись на попередньому виконанні у несприятливі роки, а також на якісному і ретельному дослідженні майбутніх шляхів розвитку. Важливо брати до уваги можливість оптимістичної необ'єктивності у спроектованих витратах і прибутках.

Реалістичні прогнози зменшують, але не виключають елементу непевності у процесі прийняття рішень, і тому існує ризик, що рішення, прийняті на основі прогнозу, можуть виявитися невірними. Хороша політика оцінки впливу виділяє елементи, які є непевними, і тому ті, хто приймає рішення, повинні зважати на ризики при розгляді певної політики. Для мінімізації ризику слід виробити постійну стратегію перевірки, яка оцінює результати проти висхідної точки прогнозів і цілей, і тому невірне рішення може бути якомога швидше відмінене. Це повинно гарантувати мінімізацію бюджетних і економічних проблем.

Насамкінець, стосовно реальних джерел фінансування, необхідно наголосити, що іноземна допомога у певному проекті або політиці не повинна призводити до менш точних оцінок, ніж у випадку, коли допомога не була надана. Іноземна допомога є національним ресурсом і повинна використовуватись так само ефективно і продуктивно, як і інші. Це особливо важливо, оскільки іноземне фінансування може бути надане лише на короткий термін, навіть якщо адміністративні витрати є довгостроковими. Ще один пункт полягає у

тому, що ті, хто творять політику, повинні бути задоволені тим, що ці фінанси утилізуються способом найбільш ефективних витрат і не витрачаються на програми, прибутки від яких можуть бути не такі високі, які від інших альтернативних варіантів.

Прикладом цього є те, що Європейський Союз очікує, що країни-члени зроблять найбільш ефективним використання співфінансування ЄС. Наприклад, врегулювання структурних фондів забезпечує, що “для того, щоб оцінити їхню ефективність, структурні операції Співдружності повинні бути предметом попереднього оцінювального моніторингу та попередньої оцінки, створеної для того, щоб оцінити їхній вплив стосовно завдань, визначених у статті 1, і проаналізувати їхні впливи на специфічні структурні проблеми”⁴. Такі самі врегулювання також вимагають, щоб Комісія була забезпечена аналізом витрат та соціально-економічних прибутків багатьох проектів, які отримують користь від допомоги ЄС. Більше інформації з цього питання можна знайти на веб-сторінці Комісії⁵.

2.7. Висновки

Цей розділ сконцентрований на тих факторах, які допомагають гарантувати, що завдання оцінки витрат є найбільш всеохопним, тому ті, хто творить політику, мають найкращий прогноз ймовірних витрат і прибутків. Однак необхідно визнати, що у багатьох інстанціях завдання оцінки впливу не було легко виконане через різноманітні труднощі, пов’язані із завданням, і/або нестачею професійних мікроекономістів. Існує загроза, що така складність відіб’є бажання тих, хто творить політику, або адміністраторів здійснювати такі завдання першочергово.

Як зазначалося на початку цього розділу, обчислення собівартості політичної пропозиції є особливо значним аспектом оцінки впливу. Однак досвід свідчить, що найважливіший помічник у визначенні якості політичних рішень є не стільки точність калькуляцій, скільки діяльність з аналізу пропозиції на першочерговому етапі. Поряд з труднощами є також певна кількість важливих факторів, які можуть бути подолані відносно легко. Це включає встановлення чітких завдань, уникнення оптимістичної необ’єктивності та основний аналіз ризику.

Насамкінець необхідно зазначити, що найкраща оцінка впливу буде непотрібною, якщо ті, хто творить політику, не використовуватимуть її як політичний інструмент. Знову ж таки необхідно повторити, що є допомога для прийняття добре продуманих рішень, однак вона ніколи не може бути заміною процесу вибору і встановлення пріоритетів, що є обов’язковими для всіх урядів.

⁴ Стаття 6.2, “Структурне врегулювання” (ЕЕС), № 2081/93.

⁵ Див: <http://europa.eu.int/dg19/evaluation/goodpracticeen.html> “Хороший практичний посібник для управління функцією оцінювання”. Цей посібник відсилає до кількох публікацій Комісії в цій сфері, включаючи “Посібник з аналізу витрат – прибутків головних проектів”, який є в Однинці оцінювання DG XVI, тел: 295.16.85/295.72.79. Цей посібник спеціально створено для службовців Комісії, які не є спеціалістами у сфері аналізу “витрати – прибутки”, а також дає певні вказівки для зовнішніх експертів, яким потрібно розуміти специфічні потреби Комісії в інформації про витрати і прибутки запропонованих проектів.

3. КОНСУЛЬТУВАННЯ У СФЕРІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ

Консультації завжди були визнаним засобом для створення консенсусу, дослідження ідей, вдосконалення сприйняття нових пропозицій, пошуку шляхів реалізації політики рентабельності витрат та збільшення прозорості під час прийняття рішень. Визнано, що хороше управління значною мірою базується на відповідних консультаційних механізмах, які серйозно розглядаються обома сторонами.

Та, незважаючи на це загальне визнання консультацій засобом до хорошого управління, деякі державні адміністрації і політики часто сприймають консультації із зацікавленими сторонами як передачу владних повноважень. Дійсно, часто це розглядається як перепона для проведення оптимальної і чіткої політики або управлінських рішень і як значне зволікання під час процесу прийняття рішень. Звичайно, консультації, організовані не на належному рівні, можуть мати усі негативні наслідки, зазначені вище. Однак консультації, які є добре організованими, вдосконалюють інформаційну базу для прийняття рішень та збільшення шансів на консенсус та політику розв'язання рентабельності витрат. До того ж такі консультації зменшують ймовірність змін або навіть видалення політичного інструмента, тому що він базувався на помилкових прогнозах або недостатній інформації.

Цей розділ зосереджується на консультаціях як інструменті збору інформації для оцінок впливу. Консультування в широкому контексті, наприклад, для поширення демократичних цінностей, прискорення сприйняття політики та збільшення прозорості, не включені до цього розділу.

3.1. Навіщо потрібно застосовувати консультації

Подібно до інших застосовуваних в оцінках впливу технік і методів, мета консультування полягає в тому, щоб вдосконалити аналітичну базу урядового прийняття рішень і з цією метою зібрати інформацію для усіх наслідків урядових рішень, бути інвестиційним засобом, новим законом або можливими поправками до існуючих законів. Бажана інформація повинна включати не лише можливий вплив на державний і місцевий бюджети, але також вплив на різні групи суспільства, бізнес тощо. Наприклад, нові податкові закони, інвестиційні кодекси, положення про навколишнє середовище або врегулювання про професійне здоров'я та безпеку, ймовірно, матимуть великий вплив на підприємства малого та середнього бізнесу та ринок праці, але вони також можуть позначатися на інших групах суспільства. Зокрема, побічні ефекти повинні бути виявлені протягом консультацій, оскільки вони можуть створити непередбачені витрати під час запровадження інструмента.

Незважаючи на добру поінформованість, державні службовці, які готують урядові рішення, ніколи не матимуть можливості завершити розгляд усіх ймовірних наслідків нового політичного інструмента, зокрема, якщо це має складний характер. До того ж державні службовці, які готують інструмент, звичайно знаходяться у політичних департаментах центральних міністерств і таким чином не мають можливості для всеохопної оцінки проблем, які виникатимуть під час впровадження інструмента.

Часто достатні статистичні дані про регіон, який потрібно врегулювати, не є готовими, а попередній досвід досліджень може бути обмежений. Також може не бути достатньої кількості кваліфікованого персоналу, який би проводив оцінку впливу або аналіз “витрати–прибутки”. Якщо адміністративна правоздатність є все ще слабкою, то дані, зібрані протягом консультацій, можуть бути головною базою для оцінки впливу.

Консультації з іншими міністерствами значно вдосконалять інформаційну базу. Консультації на урядових рівнях, включаючи виконавчі адміністративні органи, необхідні, якщо інструмент повинен мати вплив на їхні бюджети, процедури, робоче навантаження тощо. Громадські організації, а саме організації роботодавців, профспілок, групи, які займаються охороною навколишнього середовища, і т. д. часто можуть надати інформацію,

якої бракує, і навіть статистику. Інформація, зібрана зацікавленими спеціальними групами, може бути необ'єктивною, оскільки вони захищають інтерес спеціальної соціальної групи. Ця можлива необ'єктивність повинна бути збалансована державними службовцями через ретельне дослідження і перевірку поданих даних.

Консультації необхідні, коли слід оцінити інструмент для встановлення його реального впливу. Така консультація повинна включати запровадження адміністрацій, адресатів інструмента та тих, на кого прямо або непрямо впливає інструмент. Для того, щоб мати радше конструктивний, аніж деструктивний зворотний зв'язок від різних адресатів, їхній досвід потрібно розглядати як цінне джерело для оцінки інструмента і брати до уваги під час обговорення можливих поправок.

3.2. Коли потрібно проводити консультації

Консультації повинні бути невід'ємною частиною усіх форм оцінки впливу, як описано в розділі 1: а саме – оцінки впливу на робочий варіант інструмента, оцінки впливу для оцінювання інструмента.

Як загальний принцип, консультування повинно здійснюватись якомога раніше у процесі розвитку політики. Це завжди потрібно робити перед прийняттям рішення. Для того, щоб гарантувати, що консультації можуть принести корисну інформацію, керівна адміністрація повинна працювати над змістом предмета перед початком консультацій і повністю займатись підготовкою усіх консультацій.

Консультації ніколи не повинні використовуватись як судження про уже прийняте рішення. Проведення консультацій без бажання брати до уваги інформацію і серйозно її розглядати є марною втратою часу і звичайно призводить не лише до поганого інструмента, а й також до погіршення стосунків із тими, хто отримує консультації.

Повинна бути загальна практика розпочинати консультації в адміністрації на усіх рівнях врядування, і лише після того, як результати цих консультацій будуть враховані, проводити консультації з громадськими організаціями та громадськістю в цілому.

Якщо оцінка впливу направлена на вибір політичного інструмента, наприклад, розвиток і порівняльну оцінку можливих політичних опцій, консультації повинні проводитись після того, як провідна адміністрація розвинула і розробила проекти можливих політичних опцій (див. приклад вище). Ці опції, їхнє здійснення і можливі впливи згодом стануть предметом консультацій.

Якщо оцінка впливу спрямована на оцінку можливого впливу робочого варіанта інструмента, консультації в адміністрації повинні бути постійним процесом. Кожна частина або розділ інструмента повинні бути обговорені з усіма адміністративними органами, які можуть бути зацікавленими у даній сфері.

Якщо було вирішено проводити консультації поза межами адміністрації, наприклад, консультації з громадськими організаціями, кінцевий термін цих консультацій повинен бути встановлений перед тим, як вибрана політична опція або робочий варіант будуть направлені на розгляд міністру провідного міністерства для схвалення, щоб подати їх Раді міністрів. Хороша консультативна практика повинна звертатись до попередніх консультацій, щоб уникнути можливого значного переписування інструмента внаслідок прорахунків та помилкових прогнозів. Є загальною практикою використовувати зовнішню експертизу протягом робочого процесу, якщо виникають специфічні питання стосовно впливу даного набору врегулювання.

Консультації в контексті оцінки існуючого інструмента визначені часом оцінки, який може бути встановлений уже в матеріально-правовому законодавстві або рішенням уряду чи парламенту.

3.3. Як проводити консультації

Усі консультації мають проводитись прозоро. Це значить, що усі консультації повинні бути належним чином задокументовані стосовно того, хто отримує консультації, результатів, на основі яких проводяться консультації, та результатів консультації.

Ті, хто отримує консультації, повинні одержати письмову інформацію. Таку документацію повинна готувати провідна адміністрація. Вона має містити (залежно від мети оцінки впливу) або опис політичних опцій, або робочий варіант законопроекту чи документ проекту, а також визначення головних результатів консультації та специфічних питань, які стосуються цих результатів. Ці результати і запитання повинні бути розподілені і націлені на різні групи/осіб, які отримують консультації. Наприклад, можуть бути питання, що стосуються запровадження та тиску, націлених на виконавчу адміністрацію (поліцію, митну службу, послуги з розміщення тощо); питання виконання та витрат для страхування компаній або державних комунальних послуг, бажаних способів запровадження і відповідно до накладних витрат громадських організацій і т. д.

Останній термін подання повинен бути достатньо тривалим для того, щоб гарантувати, що ті, кому це адресується, матимуть можливість зібрати додаткову інформацію. Громадські організації можуть консультиватись зі своїми членами, виконавчою адміністрацією, наприклад районними управліннями та місцевими органами влади, і повинні мати змогу обговорити це питання із персоналом, який цим займається.

Реалістичний кінцевий термін для коментарів також може допомогти підвищити ймовірність отримання усієї потрібної інформації, яку можуть надати ті, хто отримує консультації. Звичайно ті, на кого впливає урядова діяльність, мають бажання впливати на політику або врегулювання, висуваючи аргументи, підкріплені даними. Такі дані вимагають певного часу для підготовки, але, якщо результат є важливим, приділяється достатньо часу для збору інформації, яка може бути корисною для тих, хто приймає рішення.

Приклад консультацій, націлених на оцінку можливих політичних опцій або робочого варіанта закону:

Завдання: зменшення аварійних ситуацій на дорогах (звичайно сформульоване угодою міністр/уряд/коаліція).

Можливі політичні опції або головне положення робочого варіанта закону можуть бути детально описані провідною адміністрацією.

Можливі варіанти:

- (a) не робити нічого;
- (b) представити та нав'язати обмеження швидкості, використовуючи високі штрафи і можливе ув'язнення (регуляторна опція);
- (c) співпрацюючи із страховими компаніями, зменшити страхові внески для водіїв, які не потрапляли у аварії (фінансова/стимулююча опція);
- (d) проводити рекламну кампанію, публікувати статистичні дані тощо (інформаційна опція);
- (e) розпочати інвестиційну програму для будівництва кращих доріг (урядова інвестиційна опція);
- (f) вдосконалити контроль безпеки на автомобілях, після чого підвищити стандарти безпеки (регуляторна опція).

Після опису опцій і отримання результатів адміністрація бажає, щоб інформація була визначена, наприклад, таким чином:

- Яку опцію легше запровадити?
- Які потрібні інвестиції (короткотермінові витрати)?
- Які вимоги до персоналу (постійні витрати)?
- Які опції є більш стимулюючими для здійснення?
- Яку вигоду очікують отримати – у вираженні зменшення автопригод?

Накінець, дуже специфічні питання повинні бути сформульовані для різних цільових груп, які отримують консультації, і розглянуті різні опції.

Деякі приклади запитань подано нижче, однак, безсумнівно, вони не є вичерпними.

Для опції (b), зростаючий контроль за дорожнім рухом і штрафи за порушення правил дорожнього руху:

– Чи має дорожня поліція достатньо працівників для забезпечення посилення контролю, чи мають вони машини, надійні радарні системи тощо; скільки потрібно коштів, щоб забезпечити їх устаткуванням?

– Чи є адміністрація належним чином забезпечена устаткуванням для здійснення і контролю за стягненням штрафів (реєстрацією номерних знаків і адрес тощо)?

– Чи є розглядувана внутрішня адміністративна процедура для стягнення штрафів достатньо простою, щоб уникнути додаткових витрат?

Для опції (f), вдосконалення контролю безпеки на автомобілях і наступне підвищення стандартів безпеки:

– Які можуть з'явитися політичні/соціальні впливи, якщо збільшуються стандарти безпеки для автомобілів (зростання у витратах на автомобілі і підтримка громадськості)?

– Якими є витрати уряду та тих, хто надає послуги громадського транспорту (збільшення витрат на підтримання автомобільного парку для урядових послуг та громадського транспорту)?

– Якими є витрати уряду та тих, хто надає послуги громадського транспорту (збільшення витрат на підтримання автомобільного парку для урядових послуг та громадського транспорту)?

– Якщо приватний сектор проводить контроль безпеки, скільки коштуватимуть підрахунки? Яка установа займатиметься підрахунками і скільки на це потрібно коштів?

Для опції (d), проведення рекламної кампанії:

– Чи є якась імовірність того, що інформаційна кампанія буде профінансована приватним сектором або буде налагоджена активна співпраця?

– Скільки це коштуватиме?

– Який рівень успіху таких кампаній в інших країнах?

Під час консультацій усередині адміністрації кожне міністерство займається даними в межах своєї компетенції. Наприклад, Міністерство фінансів відповідає за оцінку бюджетних впливів, Міністерство охорони навколишнього середовища – за впливи навколишнього середовища, Міністерство економіки – за економічні впливи і т. д. Зрозуміло, якщо потрібно створити нове управління або найняти нових працівників для здійснення нової політики, то міністерство, яке займається впровадженням (це не обов'язково міністерство, відповідальне за новий політичний інструмент), має оцінювати вплив. Однак, оскільки інвестиції і персонал спричиняють бюджетні витрати, до компетенції Міністерства фінансів належить оцінка цих витрат.

Консультації з організаціями поза межами адміністрації повинні містити специфічні питання. Необхідно пересвідчитися і ретельно дотримуватися того, щоб консультації включали усі групи, які можуть бути зацікавлені у новій політичній програмі, і що результати консультацій задокументовані. Адміністрація повинна бути впевненою, що інтереси тих груп, які не є належним чином представлені у “третьому секторі”, наприклад, люди похилого віку, діти і т. д., також взяті до уваги.

Консультації в контексті оцінки впливу на оцінювання інструмента мають дуже різне завдання. В процесі оцінювання, консультування з адміністрацією та тими групами суспільства, які заплановані законодавчими засобами, запитують про реальний досвід із законодавчими і незаперечними даними і, можливо, також про рекомендації з приводу поправок. Це не є випадок прогнозування можливих впливів, а спостереження за тими, які дійсно з'являються. Таким чином, стає очевидним, що хороша оцінка передбачає збір даних не лише від тих, хто повинен впроваджувати інструмент, але також від тих, від кого залежатиме, позитивний чи негативний вплив матиме інструмент. Уникнення консультацій

з прямими адресатами та ширшою цільовою аудиторією інструмента і зацікавленими групами, найбільш ймовірно, призведуть до викривлення результатів, тому що будь-яка оцінка – це емпіричне порівняння між очікуваними та реальними результатами інструмента.

3.4. Можливі форми консультування

Консультації всередині адміністрації можуть проводитись згідно з письмовою процедурою або набирати форми міжміністерських зустрічей. Якщо консультації проводяться в письмовій формі, всі зауваження повинні бути обговорені усіма учасниками. Якщо консультації є усними, то бажано запросити представників від усіх зацікавлених адміністрацій на одні збори для того, щоб відбувся певний обмін думками і визначились різні точки зору.

Консультації поза межами адміністрації також можуть проводитись згідно з письмовою процедурою або на громадських слуханнях. Останніми роками деякі країни розпочали консультувати зацікавлені сторони і громадськість в цілому через Інтернет. Така форма консультування є значно дешевшою, ніж традиційна, оскільки не вимагає жодної документації. Перевагою є те, що кожний зацікавлений може прокоментувати пропозицію. З іншого боку, недолік полягає в тому, що запити про специфічну інформацію стають більш складними. До цього часу невелика кількість інформації була достатньою для сприйняття у цій формі консультування та для якості інформації, зібраної таким способом.

Деякі законодавчі або інвестиційні програми, які мають значний вплив на великі групи громадян у специфічному регіоні, повинні – згідно із законодавством – пройти громадські консультації перед тим, як бути прийнятими. Це є особливо потрібним для інфраструктурних засобів, таких як нові аеропорти, автомагістралі, залізничні колії або новий космічний проект, який може вплинути на оцінку господарства.

3.5. Для кого проводяться консультації

Консультації всередині адміністрації повинні завжди включати міністерства, які мають горизонтальну відповідальність. Головним чином це Міністерство фінансів (бюджетні витрати), Міністерство юстиції (конституційні або правові) і Міністерство внутрішніх справ (організація та впровадження). Залежно від розподілу повноважень у певній країні можуть бути інші міністерства, для яких завжди потрібно проводити консультації, наприклад, щодо розподілу персоналу або виконання інструмента місцевими органами влади. В цілому є хорошою практикою для урядів надавати внутрішню інформацію про усі проекти, і тому міністерства мають змогу проінформувати провідне міністерство про своє бажання отримати консультацію з приводу будь-якого поданого проекту. Міжгалузеві консультації уряду звичайно проводяться не лише через міністерство з відповідальністю за місцеві органи врядування, але також включають консультації з органами місцевих органів врядування.

Бажано проводити консультації з групами поза межами адміністрації з приводу будь-якого інструмента, який може мати вплив на інтереси специфічних груп суспільства. З багатьох причин важко забезпечити, щоб усі зацікавлені групи суспільства отримали консультації; деякі групи можуть не мати організованих представництв, деякі можуть бути організовані, однак їхня організація невідома провідній адміністрації. Щоб зменшити ймовірність ігнорування певних груп, було б бажано створити реєстр в центрі уряду, де б реєструвались усі громадські організації, тим самим повідомляючи про свої інтереси та теми, з яких вони бажали б отримати консультації. Консультування усіх зареєстрованих дало б змогу уникнути необ'єктивного консультування або докорів за необ'єктивні консультації.

Такі країни, як Швейцарія, мають давню традицію прямої демократії консультування громадськості в цілому. Такий вид консультування може бути дуже тривалим і дорогим, якщо не здійснюється через Інтернет, і витрати на підготовку документації та її розподіл можуть бути пропорційними результатам. Широкі громадські консультації із наданням

письмової документації можуть, таким чином, бути корисними для кількох головних пропозицій, де, за прогнозами, вплив громадян буде дуже високим. Звичайно, яскравим прикладом можуть бути зміни в конституції. Однак для пропозицій з приводу значних змін в пенсійній системі або сфері освіти можуть бути корисними розширені консультації.

4. ОСОБЛИВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ У ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ І В ОЦІНЦІ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕСУ

4.1. Вступ

Країни, які готуються до вступу у Європейський Союз, стикаються із величезним завданням трансформації своїх економічних, соціальних, правових і урядових структур. Країни Центрально-Східної Європи здійснюють це в контексті своєї інтеграції в Європу, а також у ширшому контексті управління “західного зразка”, глобалізації та світової торгівлі. З усіх цих країн 10 кандидатів на даний момент здійснюють широкий стратегічний проект досягнення вступу до Європейського Союзу, в той час як інші прагнуть отримати статус кандидата. В усіх цих країнах присутній тиск на уряди розвивати політику у відносно короткий строк, створити законопроекти і прийняти закони і врегулювання, створити інституції, здатні ефективно їх запровадити і забезпечити виконання.

Зараз існує важлива серія об’єднання завдань, які повинні здійснити уряди та національні адміністрації країн-кандидатів. Це включає такі завдання:

- продовження процесу перевірки надійності, детальна підготовка загальної переговорної позиції;
- перегляд і оновлення національної програми для прийняття *Acquis* на регулярній основі;
- здійснення програми;
- створення інституцій;
- програмування Phare та інша допомога;
- підготовка, планування та здійснення положень Інструмента структурної політики для країн-кандидатів у ЄС та сільськогосподарського фонду після 2000 р.;
- комунікація із громадськими організаціями та громадськістю;
- підготовка та навчання працівників державної адміністрації для участі у прийнятті рішень ЄС.

Мета цього розділу полягає у тому, щоб показати, як техніка оцінки впливу може допомогти країнам Центрально-Східної Європи здійснити деякі завдання, пов’язані із європейською інтеграцією та вступом до ЄС. У специфічному контексті політики, спрямованої на європейську інтеграцію, цілі оцінки впливу повинні суттєво забезпечувати уряди та приватний сектор інформацією з політичного, економічного, соціального впливу, а також впливу навколишнього середовища для сприйняття політики Співдружності та окремих врегулювань і директив. В ідеалі результати можуть бути кількісними обчисленнями чистих витрат та розподілу їх серед різних фінансових секторів – національний бюджет, регіональні і місцеві бюджети, приватний сектор, споживачі і т. д.

Але навіть там, де не можна отримати точну кількісну інформацію, якісна інформація також має важливе значення. Наприклад, часто можливо вказати приналежність засобу до місцевих інституцій, однак неможливо точно встановити, якими будуть витрати внаслідок таких змін. Дійсно, у деяких випадках якісний аналіз може бути важливим для виокремлення проблем, які потребують вирішення, але які не включають чітких характерних витрат. Наприклад, роль інституцій, які забезпечують контроль кордонів, може змінитися із вступом до ЄС, і буде потрібний певний час для підготовки управління та персоналу до цих змін таким способом, який спричинить найменші порушення. Хороший

аналіз та чітке розуміння впливів запропонованих змін, як кількісних, так і якісних, можуть допомогти пом'якшити перехід і мінімізувати проблеми з людськими ресурсами та відсутність безперервності послуг.

4.2. Можливість застосування оцінки впливу в процесі підготовки до вступу в ЄС

Інколи кажуть про те, що оскільки вступ до ЄС вимагає, щоб країни-кандидати прийняли і запровадили *acquis communautaire*, то оцінка впливу є недоцільною, тому що країни-кандидати не мають жодного вибору. Це невірно. Існує кілька способів співвіднести правову структуру з вимогами ЄС. Причина цього лежить в основі законодавства ЄС, яке має дві основні форми:

- регулятивні акти повинні бути прийняті у завершеному вигляді і без поправок з боку країн-членів ЄС; вони використовуються там, де повна одноманітність вважається необхідною для досягнення кінцевих цілей законодавства;
- директиви ж, навпаки, є набагато гнучкішими. Вони містять “Загальні необхідні вимоги”, які можуть бути інкорпоровані у законодавство країнами-членами. Однак за останніми залишають право точно визначати, яким чином це робити.

Це дає країнам-кандидатам значну гнучкість у способах, якими вони запроваджують директиви ЄС, і ці різні шляхи запровадження можуть мати дуже різні впливи на економіку і суспільство. Оцінка впливу є вирішальною для визначення найсприятливішого шляху запровадження директив. Навіть там, де запровадження вимог залишає за країнами-кандидатами певну свободу дій, найчастіше у випадку з врегулюваннями, оцінка впливу є все ще важливою, тому що це є керівництвом для тих, хто творить політику, щодо впливу, який запровадження врегулювань матимуть на різні політичні зміни. До того ж аналіз впливів врегулювань може допомогти у визначенні порядку терміновості запровадження різних врегулювань і також в бюджетному плануванні, у поясненні врегулювань для тих, на кого впливають, та забезпеченні їхньої співпраці і у створенні інституцій для запровадження.

В цьому контексті слід відзначити, що:

- процеси і техніки для проведення оцінки впливу є в цілому однаковими стосовно політики та законодавства, пов'язаного із європейською інтеграцією та вступом до ЄС, оскільки вони стосуються усіх інших політик та законодавства. (Кількість винятків та спеціальних обговорень до цього будуть зазначені у цьому розділі). Результати і техніки, обговорювані у розділі 1, щодо вдосконалення політичних інструментів через оцінку впливу, у розділі 2 – про оцінку бюджетних і економічних впливів на урядову політику, і в розділі 3 – про консультації, які стосуються вступу до ЄС, надалі не повторюватимуться;
- оцінка впливу не витісняє інші процеси і стратегії для проведення інтеграції та вступу. Її мета полягає в тому, щоб сприяти розвитку і вдосконаленню ефективності інших стратегій і/або зменшенню їхніх витрат і негативних впливів;
- проведення оцінки впливу саме по собі є витратами, а саме часу і людських, бюджетних ресурсів. У випадку вступу до ЄС від країн-членів вимагають пристосувати тисячі окремих частин врегулювання, а також велику політику за відносно короткий період часу. Неймовірно, щоб країна змогла провести серйозний аналіз впливу усіх цих змін. Оцінка впливу повинна проводитись таким способом, щоб визначити вирішальні сфери впливу на національну економіку і суспільство та сконцентрувати оцінку впливу у цих сферах.

В цілому оцінка впливу може здійснюватись лише тоді, коли очікувані прибутки від результатів значно перевищують витрати. Однак важливо мати широкий план “очікуваних прибутків” і не розглядати їх лише у вираженні фінансових і економічних витрат. Слід

також враховувати деякі інші переваги, наприклад, вищу судову справедливість, підвищену відповідальність, більшу повагу до закону і вдосконалену правоздатність у адміністрації.

4.3. Як оцінка впливу може сприяти ефективному процесу підготовки до вступу в ЄС?

У попередніх розділах було показано, що оцінка впливу є елементом політичного розвитку, створеним для вдосконалення інформації, необхідної для тих, хто приймає рішення. У випадку із вступом до ЄС оцінка впливу може допомогти тим, хто приймає рішення, оптимізувати процес завдяки таким чинникам:

- сприяння процесу пріоритизації та послідовності у творенні політики, сприйняття і запровадження *acquis communautaire*;
- забезпечення розрахунків витрат від різних підходів до реалізації політики і заходів Співдружності, що є частиною доказів, необхідних уряду для прийняття політичних рішень;
- надання інформації про вплив заходів на громадськість та приватний сектор для того, щоб повідомити про зміни, яких вимагатимуть у інституціях, управлінні та виробничих процесах;
- кількісне вимірювання впливу заходів на національні бюджети (або відповідні регіональні і місцеві), а також на фінансування потреб компаній.

Щоразу, коли існує більше одного способу для виконання, необхідно робити вибір. Це стосується вибору політичного напрямку, інструмента, методу запровадження і тиску, створення інституцій, переговорної стратегії та необхідного часу для виконання. Будь-який з цих виборів отримує користь від кращої інформації про можливі наслідки; це і є завдання оцінки впливу – надавати таку інформацію, як якісну, так і кількісну.

4.3.1. Сприйняття економічної ефективності і запровадження *acquis communautaire*

Це є найбільш широка і фундаментальна сфера, якій може сприяти оцінка впливу. Обчислені витрати європейських фірм, відповідаючи вимогам ЄС і національної адміністрації, становлять до 540 мільярдів євро щорічно (3–4% GDP). До того ж існують бюджетні витрати на різних рівнях врядування. Невдача у виборі найбільш економного і ефективного шляху впровадження *acquis communautaire* може призвести до зменшення конкурентоспроможності країни порівняно з іншими членами ЄС. Існують очевидні межі заощаджень для окремих осіб, фірм і урядів, якщо запровадження є добре продуманим у плані того, яким чином і у якій послідовності воно здійснюється.

Підготовка до інтеграції в Європейський Союз є складним завданням у мінімізації витрат. Незважаючи на розмови, існує не один спосіб приєднання до ЄС, а їх може бути багато. І ці різні шляхи можуть мати дуже різні впливи на економіку і суспільство. Для того, щоб вибрати оптимальний шлях до Європейського Союзу, необхідно знати, яким є політичний, економічний, фінансовий, правовий і соціальний вплив від прийняття політики та врегулювань ЄС і які різні шляхи запровадження специфічних рішень, передбачених у країні.

Неоптимальне прийняття політичного курсу ЄС не лише збільшить витрати, але також може призвести до зменшення прибутків у вираженні економічної ефективності та конкурентоспроможності, яка очікується від вступу до ЄС. Для того, щоб уникнути таких наслідків, оцінка впливу може використовуватись для пошуку підходів, які:

- забезпечують, щоб виконання соціальних цілей *acquis communautaire* (наприклад, навколишнє середовище) не призводило до збільшення економічних витрат у приватному секторі;
- зменшують витрати від надання громадських послуг, щоб уникнути появи впливів від перешкод, пов'язаних із податками, а також ухилення від сплати податків;
- забезпечують, щоб витрати і затримки підприємців під час отримання державних послуг і взаємодії із адміністрацією (наприклад, отримання ліцензії) не були вищими за встановлені стандарти;

- покладаються на добровільну згоду, яка, як свідчить досвід, є дешевшим способом для промисловості стати відповідною врегулюванням ЄС, ніж адміністративний контроль.

З цих причин оцінка впливу повинна бути, наскільки це можливо, постійним аспектом процесу правової гармонізації. Міністерства і робочі групи, які готують правові інструменти у країні для застосування *acquis communautaire*, повинні до можливої міри у звичайному ході своєї роботи розглядати вплив альтернативних підходів пристосування директив до національного законодавства, а також визначити витрати і прибутки усього важливого законодавства ЄС. Там, де є важливі підтексти або досить відмінні впливи різних підходів до запровадження, це повинно бути подано на розгляд Ради міністрів (відповідного міністерського комітету) для інформування процесу прийняття рішень.

4.3.2. Створення інституцій

Адміністративні угоди та інституції, які вимагають від країни запровадження *acquis communautaire*, значною мірою не передбачені ЄС, однак залишають за кожною країною право створювати і впроваджувати. З огляду на те, що *acquis communautaire* скоріше піднімають функціональні питання, ніж приписують інституційні рішення для прийняття, питання створення інституцій стає одним з пошуків забезпечення ефективного узгодження з найменшими витратами.

Цей підхід відкриває широкий ряд інституційних опцій. Звертаючись до різних частин *acquis communautaire*, необхідно поставити кілька запитань:

- Чи повинно національне законодавство ЄС запроваджуватись шляхом зміни існуючих інституцій, чи необхідно створити нові інституції?
- Системи доставки повинні бути державними чи приватними, чи тими й іншими?
- Яким чином системи доставки (і державні, і приватні) будуть предметом внутрішнього або зовнішнього контролю?
- Які заходи є необхідними для забезпечення повної державної звітності встановленого специфічного інституційного формату?

Досвід свідчить, що члени ЄС фактично вибирали дуже різні інституційні підходи до запровадження частин *acquis communautaire*. Уроки країн-членів є такими, що тягар на підприємців значним чином сформовано шляхом трансформації *acquis communautaire* у національні регуляторні системи, а також шляхом створення запроваджувальних і посилювальних угод. Створення адміністративних інституцій для запровадження *acquis* також тісно пов'язане бюджетом, як у термінових, так і довготривалих строках.

У створенні виконавчого підходу найважливішим є вирішення того, що потрібно оптимізувати. Таке рішення може бути прийняте на кількох напрямках. По-перше, допускаючи, що витрати від посилювальних заходів можуть почати переважати прибутки поза певним рівнем зусиль, пильна увага повинна бути приділена відносній "оцінці у грошовому еквіваленті" різних посилювальних стратегій. По-друге, адміністративне врегулювання передбачає як бюджетні витрати (які сплачують платники податків), так і економічні витрати (які сплачують безпосередньо підприємці і які відбиваються на витратах споживачів). Часто це є взаємним компромісом. Наприклад, компанію може перевіряти бухгалтер приватного сектору, якому платить приватна фірма, або адміністративний інспектор, плата якому призначається з грошей платників податків. Залишається відкритим питання, наскільки він є економічно і адміністративно ефективнішим.

Використовуючи методи, обговорювані у трьох попередніх розділах, оцінка впливу може стати головним знаряддям у визначенні і оцінюванні цих дуже значних витрат, як приватних, так і державних, і ефективних проваджень альтернативних варіантів створення інституцій.

4.3.3. Підготовка до переговорів та модифікації позицій під час переговорів

Оцінка впливу може сприяти підготовці країни у її переговорній стратегії, визначаючи сфери, де країна може мати бажання обговорити перехідні періоди або періоди спаду, і надаючи емпіричні дані (як якісні, так і кількісні) для підтримки цих аргументів.

У визначенні сфер для перехідних періодів необхідно розрізняти “врегулювання продукції” та “врегулювання процесу”. Врегулювання продукції стосуються самої суті продукції, наприклад, стандарти якості харчових продуктів, стандарти забруднення для автомобілів, вимоги маркування і т. д. Відповідність врегулюванням продукції є обов’язковою вимогою для усієї продукції, яка реалізується у межах ЄС. Врегулювання процесу, навпаки, стосується умов, у яких виробляється продукція, наприклад, стандарти охорони здоров’я і безпеки на робочому місці або стандарти охорони навколишнього середовища на заводах.

Країни, які ведуть переговори, повинні бути готові підлаштувати до вступу увесь внутрішній ринок, пов’язаний із продукцією, до *acquis communautaire*. Може бути кілька директив, які спричиняють проблеми; вони повинні бути досліджені, і якщо проблеми дійсно серйозні, то їх слід торкнутися під час переговорів. Однак це можуть бути лише технічні аргументи, оскільки, наприклад, навіть з найбільшим бажанням буде просто фізично неможливо запровадити директиву на час вступу. У цьому випадку будь-яка спроба використовувати періоди спаду або перехідні періоди для захисту місцевих підприємств, державних або приватних, ускладнить переговори і, можливо, значно продовжить їх у часі.

Директиви, пов’язані з процесом, повинні отримати належну оцінку впливу. Найважливішими сферами є навколишнє середовище, соціальна політика (особливо охорона здоров’я та безпека на робочому місці) і, можливо, така сфера, як транспортна. Там, де передбачається, що вплив директиви буде значним і призведе до серйозних фінансових проблем (в деяких випадках до інституційних проблем), пропозиція з приводу перехідного періоду повинна бути розглянута належним чином.

Суть запропонованого перехідного періоду залежатиме від характеру самої проблеми:

□ Там, де проблема є технічною і полягає лише у недостатності часу, щоб завершити запровадження директиви до вступу, і там, де прийняття директиви є чітким інтересом країни, яка веде переговори, якщо це можливо, повинні бути прийняті короткі часові рамки.

□ Там, де запровадження може спричинити серйозні фінансові труднощі, необхідно розглянути два можливі перехідні шляхи:

– якщо тим не менше є важливим для економічного зростання та макроекономічної стабільності прийняти директиву, то необхідно провести переговори з приводу найкоротшого прогресивного періоду, який є можливим з фінансової точки зору.

– там, де вплив директиви на зростання, стабільність та ринок праці не є значним у короткий термін, а можливо, навіть негативний, то кращими будуть тривалі завантажені перехідні періоди. Прикладом може стати Директива міського використання води. У довготривалій перспективі кожна країна зацікавлена прийняти цю директиву, оскільки це дасть значні переваги для споживачів та навколишнього середовища. Однак існує досить малий зв’язок у короткому і середньому терміні між запровадженням директиви і економічним зростанням або навіть соціальним добробутом, крім негативного, у випадку, коли, наприклад, запровадження спричиняє так багато витрат, що його фінансування майже не впливатиме на зростання. У цьому випадку довгий перехідний період, коли переважна більшість запровадження передбачається на кінцевий термін періоду (коли GDP є значно вищим), буде ідеальним рішенням.

Переконлива основа аргументів на користь перехідних періодів, яка базується на оцінці впливу, може використовувати документи для представлення переконливої позиції. До того ж, коли переговори активно просуваються вперед і коли країна неминуче повинна відмовитися від деяких своїх вимог, інформація, яку надає аналіз впливу, також зробить свій внесок у рішення щодо того, як визначити пріоритетні позиції національного інтересу. Без такого аналізу Рада Міністрів не зможе приймати серйозні рішення під час процесу

переговорів з приводу того, від яких позицій можна відмовитися з найменшими втратами для країни, а які необхідно захищати до кінця.

4.3.4. Комунікації з приводу європейської інтеграції

У більшості країн Центрально-Східної Європи, які є кандидатами до вступу до ЄС, проект вступу є досить популярним і звичайно користується підтримкою головних політичних сил. Однак досвід свідчить, що на таку підтримку не завжди можна розраховувати тоді, коли під час переговорів необхідно прийняти складні рішення, і тому певні сектори мають досвід негативних наслідків від сприйняття вимог ЄС. Тим не менше усі округи повинні бути так чи інакше включені у процес державних комунікацій для того, щоб забезпечити безперервну підтримку процесу.

Оцінка впливу може вдосконалити урядові комунікації шляхом надання більш всесторонньої інформації, щоб продемонструвати, як урядові рішення приносять користь суспільству. Там, де необхідно зробити складний вибір у процесі підготовки та переговорів з приводу вступу до ЄС, вплив різних сегментів суспільства часто є нерівномірним, і майже ніколи не можна уникнути того, щоб рішення, навіть найоптимальніші, не спричинили хоча б одного виступу опозиції серед громадськості або в межах певних секторів. Наприклад, стягнення членського внеску за послугу, яка на даний момент безкоштовна, є непопулярним заходом. Але якщо уряд може надати переконливі дані, які свідчать, що це є найдешевша опція у тривалій тенденції розвитку або що це є найбільш об'єктивний вибір, це рішення можна буде легко популяризувати. Здатність уряду продемонструвати, що вибір було зроблено на основі надійних аналітичних даних, завжди дасть змогу знайти щонайменше один шлях в сторону підтримки своїх рішень.

Прозорість є хорошою практикою під час підготовки і послідовної модифікації переговорних позицій. Зрозуміло, що часові обмеження працюють не на користь політики інформування виборців з приводу того, яке рішення уряд планує прийняти. Але якщо уряд вважає, що може прийняти рішення без консультування і підтримки громадськості, це може призвести до втрати підтримки під час усього процесу інтеграції. Прозорість стане навіть більш важливою, якщо переговори успішно рухаються вперед і якщо бажану національну позицію потрібно змінити для того, щоб продовжити переговори. Таким чином, є хорошою політикою виділяти ресурси на консультування, інформаційні та громадські відносини з самого початку переговорного процесу.

Надійна інформація для обґрунтування вибору серед різних політичних і запроваджувальних опцій важлива для парламенту, від якого, в результаті підготовки до вступу до ЄС, будуть вимагати прийняти велику кількість законів для пристосування національного законодавства до законодавства ЄС. Парламент зазвичай не намагається змінити законопроекти, запропоновані урядом, а уряд мусить подати незаперечні докази, які б гарантували, що він прийме закони, необхідні для процесу вступу.

4.3.5. Ефективне членство

Членство у ЄС вимагає, щоб національна адміністрація брала активну участь у розвитку європейської політики. Державні службовці у міністерствах повинні бути здатними реагувати на нові запропоновані врегулювання і оцінювати, часто за короткий строк, як це може вплинути на їхні країни. Необхідні навички для того, щоб робити це ефективно, часто включають ті самі навички, які необхідні для оцінки впливу. Більше того, деяка оцінка впливу зараз є необхідною умовою для тих, хто творить політику у ЄС. Прикладом може бути Директива ЄС з оцінки впливу навколишнього середовища, яка зобов'язує державний і приватний сектор обчислювати наслідки для навколишнього середовища основних конструктивних проектів, як-от будівництво доріг або нових індустріальних комплексів. Насамкінець, прийняття розумного рішення щодо планування фондів ЄС також вимагає вміння проводити оцінку впливу.

З цих причин не варто забувати, що теперішнє інвестування у проведення оцінки впливу, а також у тренінги та вдосконалення професійних навичок державних службовців у відповідних сферах – це також і інвестування у зростання здатності політичного аналізу міністерств, а таким чином, у їхню підготовку до завдань, які вони будуть виконувати уже під час членства у ЄС.

4.4. Оцінка впливу: встановлення пріоритетів

Оцінка впливу може бути корисним засобом до вступу в ЄС, однак кількість змін у політиці і законодавстві, яких вимагають від країн Центрально-Східної Європи під час цього процесу, не дає їм змогу провести оцінку впливу всіх сфер. Деяка оцінка, хоча б описово, повинна проводитись у будь-якій значній сфері законодавства ЄС, однак детальна оцінка впливу повинна бути зосереджена у найважливіших сферах. Прикладом можуть бути врегулювання і директиви, де існує потенціал до значних заощаджень або які проблематично і важко запровадити, а також питання стратегічної важливості переговорів, як-от політичні сфери і потенційні кандидати для перехідного періоду.

Існує щонайменше п'ять шляхів визначення законодавства, яке країна бажала б оцінити ширше.

✓ Вибір відповідно до характеру і витрат політики.

Різниця між директивами і врегулюваннями, а також між продуктом і процесом завжди визначається. Директиви пристосовуються до більш екстенсивної оцінки, тому що існує більше гнучкості під час їхнього прийняття і потрібно дослідити більше опцій. Процес врегулювань і директив є більш імовірними сферами для перехідних періодів, ніж ті, які пов'язані із продукцією, і тому в контексті підготовки позиційних документів можуть бути більш очевидними предметами для всесторонньої оцінки впливу. Варто зазначити, що деякі з найбільш фінансово обтяжливих директив спочатку були узгоджені з довготривалими періодами запровадження для існуючих країн-членів – аргумент, який теперішні кандидати можуть використовувати для того, щоб отримати перехідні періоди. Більше того, це є сферою процесу *acquis*, де можуть вимагати більших обсягів інвестицій, державних і, можливо, приватних.

У сфері, яка включена до врегулювання Співдружності, це є насамперед врегулювання навколишнього середовища, яке включає охорону здоров'я та безпеку на робочому місці, що вимагатимуть суттєвих інвестицій. Загальний рівень бюджетного інвестування вимагає запроваджувати процес *acquis*, який набагато перевищує те, що країни Центрально-Східної Європи можуть підтримати, навіть на середньотривалий термін. Якщо додається інфраструктурне інвестування, то зрозуміло, що навіть оцінюючи показники економічного зростання, беручи до уваги уже заплановані ресурси у національному багаторічному бюджетному плануванні та спроможність приватного сектору зробити певні необхідні інвестиції, повне запровадження займе кілька років. Приватне або приватне/державне інвестування, зрозуміло, допоможе прискорити *acquis communautaire*, однак директиви, які визначають мінімальний рівень послуг, вимагатимуть значного суто бюджетного фінансування. Зважаючи на величезні проектні витрати цих директив, потенціал для заощаджень від належної оцінки є також відповідно великим.

✓ Вибір відповідно до досвіду теперішніх 15 країн-членів ЄС.

У багатьох випадках кандидати можуть використовувати досвід країн-членів для визначення сфер *acquis communautaire*, де інвестування у оцінку впливу може окупитися. Наприклад, директиви, де теперішні члени використовували різні шляхи впровадження, можуть бути цінними для дослідження вибору найбільш прийняттого підходу для певної країни. Директиви, де запровадження буде занадто дорогим фінансово або які призведуть до суттєвих несподіваних наслідків, є також хорошими кандидатами для повної оцінки впливу. В той же час для проведення оцінки впливу у таких випадках можна скористатись

досвідом інших членів, даючи змогу кандидатам досягти результатів з меншими витратами, використовуючи інформацію і аналіз, який уже мають країни-члени.

Під час розгляду оцінки впливу потенційних питань на перехідний період, кандидати можуть звертатися до директив Співдружності, де країнам-членам були надані перехідні періоди для запровадження директив. Це є особливим випадком у врегулюванні навколишнього середовища, де стосовно Директиви з міського користування водою країни-члени мали термін до 15 років, щоб запровадити один особливий елемент директиви. Очевидно, що такі директиви спричинять проблеми для нових членів і їхні результати повинні бути оцінені досить ретельно.

✓ Вибір, використовуючи попередній досвід країн-кандидатів.

Попередній досвід не обов'язково є хорошим керівництвом до розв'язання головних проблем вступу. Найостанніші коефіцієнти стосувалися Австрії, Фінляндії і Швеції, однак ці країни мали порівняно мало проблем із пристосуванням до *acquis communautaire*, частково через те, що вони певним чином були врегульовані через Угоду Європейського Економічного Регіону, і частково тому, що вони мали рівень врегулювання подібно до рівня Європейського Союзу. Вступ Іспанії і Португалії, можливо, є більш відповідним рівневі розвитку, однак ці країни вступили до ЄС ще 15 років тому, до того, як почалось запровадження програми "1992" щодо заповнення внутрішнього ринку. Однак є очевидний інтерес більш детально дослідити договори вступу різних країн і обговорити проблеми з офіційними особами, які займались підготовкою до вступу.

Для країн, які розпочали переговори з Європейським Союзом у лютому 2000 року, було б корисно поглянути на позиції, які зайняли країни, що розпочали переговори навесні 1998 р. Ці країни подали усі необхідні документи, і більшість з них знаходяться у сфері діяльності держави. Не всі країни завершили оцінку впливу головних сфер *acquis communautaire*, але уважне вивчення усіх запитів про перехідні періоди або інші способи ухиляння від *acquis communautaire* дасть уявлення про потенційні проблеми у головних сферах.

✓ Вибір, що ґрунтується на досвіді офіційних осіб міністерств, які були задіяні у процесі відбору.

Теоретично офіційні посадові особи уряду можуть найкраще визначати проблемні сфери. Вони повинні добре знати сектори, з якими працюють, а також бути обізнаними з головними проблемами, з якими стикається сектор. Вони також братимуть участь у відборі законодавства ЄС у засіданнях Європейської Комісії в Брюсселі.

Важливо, щоб офіційні особи добре знали проблеми, які можуть з'явитися у сфері їхньої компетенції. Координуючий орган влади в уряді з європейської інтеграції звичайно повинен стимулювати офіційних осіб визначати важливі сфери, в яких може використовуватись оцінка впливу.

✓ Вибір через консультування з бізнесовими структурами, об'єднаннями та іншими зацікавленими групами суспільства.

Деякі із сфер, в яких потрібно провести повну оцінку впливу, будуть очевидними для громадського сектору, але не для урядового. Це є причиною того, щоб бізнесові та інші неурядові сектори були задіяні при визначенні сфер, в яких повинна бути проведена оцінка впливу. Звичайно, такі неурядові джерела також будуть необхідними для встановлення фактів у оцінках впливу стосовно цих сфер.

5. БІБЛІОГРАФІЯ

1. References

W. Kip Viscusi: Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making, page 183 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD 1997). This OECD publication lays out case studies and a step-by-step guide to good impact analysis.

OECD Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995).

Article 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

2. Useful Publications and Good Practice Guidelines

SIGMA PAPER No. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA PAPER No. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA Publication 1994 *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function. The guidelines refer to several Commission publications in this area, including Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects available from Evaluation Unit of DG XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. This guide is specifically designed for Commission officials, who are not specialists in Cost-Benefit Analysis (CBA) but also gives some indications to external experts, who may need to understand the Commission's specific needs for information on costs and benefits of proposed projects. They are available at the following Internet address:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Australia (State of Victoria)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Australia (Federal Government)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Canada

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm

The Canadian "Federal Regulatory Process Guide" is currently being updated. A new version should be available soon.

Germany:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

See guidelines for impact assessment and guidelines for cost assessment in German:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (pdf) United

Kingdom: http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

In addition: more than 200 world-wide government sites can be found on the World Bank website:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/6>.

6. ОЦІНКА ВПЛИВУ ЗАКОНІВ ТА ВРЕГУЛЮВАНЬ

Приклад врегулювання, включений у загальні робочі правила міністерств. Переклад керівництв, які використовуються у Палатинаті (Німеччина)

Стаття XX: Оцінка впливу законів і врегулювань.

1. Оцінка впливу законів та врегулювань включає процедури для:

- дослідження потреб, терміновості і можливих передумов альтернативних законопроектів і врегулювань (очікувана оцінка впливу);
- вивчення та оцінки законопроектів і врегулювань або їх частин (оцінка впливу під час створення законопроекту);
- оцінки правового забезпечення, яке уже набрало чинності (ретроспективна оцінка впливу).

2. Повинна бути зроблена оцінка будь-якого планованого закону, який є широким за своїми масштабами і, можливо, матиме значні наслідки.

3. В оцінці впливу правових інструментів обов'язково потрібно слідувати керівництвам, викладеним у додатку XXX.

Стаття XXX.

4. Коли вплив законів/врегулювань оцінений, то результати оцінки і способ, яким їх враховували, повинні бути представлені і логічно обґрунтовані; невдача такої оцінки також мусить бути пояснена розумними доказами.

5. Пропозиції зробити ретроспективну оцінку впливу закону/врегулювання повинні бути пояснені у супроводжувальній примітці до робочого варіанта правового інструмента.

ДОДАТОК

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОЦІНКИ ВПЛИВУ ЗАКОНІВ І ВРЕГУЛЮВАНЬ

Оцінка впливу законів і врегулювань включає спеціальні процедури:

- розвиток регуляторних альтернатив та порівняльна оцінка їхніх впливів⁶, а також мотивований вибір найкращої регуляторної опції;
- аналіз і тестування робочих варіантів законів та врегулювань відповідно до набору функціональних критеріїв;
- оцінка правових інструментів, які уже вступили в дію (на одноразовій, тривалій і періодичній основі).

Ці процедури можуть використовуватись комбіновано або самостійно. Метод, який використовується, залежить від особливого запланованого закону/врегулювання і від критеріїв, обраних для їх дослідження.

1. Очікувана оцінка впливу

Ця процедура використовується для оцінки потреби у врегулюванні, для визначення альтернативних регуляторних опцій і здійснення їхньої порівняльної оцінки у вираженні очікуваних впливів (обмеження, вплив на соціальні шляхи розвитку тощо).

Основне завдання:

Визначити, яка регуляторна опція обіцяє найкращі можливі засоби для виконання завдання, враховуючи небажані впливи.

Період концепції:

- Дослідження сфери, яка повинна бути врегульована;
- Визначення регуляторних опцій;
- Опис різних можливих напрямків розвитку у цій сфері (сценарій);
- Поєднання регуляторних опцій з різними сценаріями.
- Період запровадження:
 - Обчислення впливу у співпраці з експертами і групами, визначеними врегулюванням;
 - Написання робочого варіанта звіту про оцінку, де визначається і рекомендується найбільш прийнятна регуляторна опція;
 - Вибрана регуляторна опція забезпечує основу для підготовки робочого варіанта закону або врегулювання.

2. Оцінка впливу при розробці законопроекту

Ця процедура може використовуватись для різних цілей, коли регуляторна опція (попередньо вибрана на основі очікуваної оцінки, там, де це можливо) врегульована за допомогою документації і процедури перевірки/тестування. Вона може використовувати відповідну методiku для перевірки і там, де це можливо, зміни тих частин, які очевидно мають основні наслідки.

Основне завдання:

- Визначити, чи регуляторна мета здійснена найкращим способом і чи є вона обумовленою.
- Встановити, чи групи, визначені правовим інструментом, можна легко запровадити або виконати.

⁶ Регуляторний в контексті цих керівництв стосується усіх політичних опцій, наприклад, примусової, фінансової, неформальної і нульової опції. В Німеччині правовий інструмент є обов'язковим для усіх опцій, за винятком нульової.

- Визначити міру, до якої правовий інструмент збільшує/зменшує тиск на його цільові групи.

Типова процедура:

- 1) Визначення критеріїв оцінки (наприклад, міра, до якої виконується завдання, здійснення, витрати) і методи/техніки оцінки (наприклад, аналіз оцінки прибутку, моделювання, аналіз витрат і прибутків).
- 2) Проведення перевірки або тестування у співпраці з цільовими групами, якщо це можливо.
- 3) Визначення того, чи результати оцінки впливу робляться під час підтвердження робочого варіанта закону або врегулювання і чи призводять вони до конструктивних змін і поправок.
- 4) Документація результатів оцінки і змін у робочому варіанті.

3. Ретроспективна оцінка впливу

Ця процедура використовується для оцінки реальних впливів правового інструмента після того, як він набрав чинності, порівняно із прогнозованими впливами. Ця оцінка може бути одноразовою, тривалою або періодичною.

Головне завдання:

Визначити, чи найважливіші завдання правового інструмента були виконані (рівень успіху). Визначити, чи бажано, чи необхідно вносити поправки, робити новий робочий варіант або видаляти існуючий інструмент.

Типова процедура:

- 1) Визначення критеріїв оцінки (наприклад, міра, до якої виконані завдання, сприйняття, витрати, реальний вплив або побічні ефекти в даній сфері).
- 2) Вибір частин врегулювання, які потрібно оцінити (цілий закон, розділи, які очевидно матимуть значний вплив).
- 3) Визначення дати або періодичності оцінки (якщо вони уже не встановлені у політичному інструменті).
- 4) Визначення прийнятних методів оцінки (наприклад, дослідження даної сфери, огляд, слухання адміністрацій, які використовують інструмент, звіти, порівняння реальних результатів з очікуваними).
- 5) Проведення досліджень/тестів.
- 6) Оцінка результатів на основі критеріїв оцінювання.
- 7) Документація мотивованих пропозицій на майбутню діяльність (з посиланням на очікувану оцінку(и) і оцінку(и), зроблену під час створення робочого варіанта закону, там де це можливо).

4. Застосування оцінки впливу

- ✓ Три процедури для оцінки впливу і різних етапів в одному повинні використовуватись на гнучкій основі, у світлі політичних цілей та практичних потреб і відповідно до критеріїв витрат/часу.
- ✓ Методологія повинна брати до уваги широку різноманітність регуляторних інструментів і критеріїв оцінювання; її використання повинно бути спрямоване на особливі проблеми і випадки, які мають розвиватись у майбутньому.
- ✓ Існуюча документація, наприклад, довідники, а також зовнішні консультації та тренінги з підвищення кваліфікації, також повинні використовуватись у разі потреби.
- ✓ Повинні проводитись постійні перевірки для того, щоб визначити, чи інституціоналізована оцінка впливу правових інструментів є бажаною, і якщо так, то яких гнучких форм вона повинна набирати.

ЗМІСТ

Програма SIGMA	4
Передмова	5
Резюме	6
1. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів	
політики	7
1.1. Вступ	7
1.2. Чому оцінка впливу?	8
1.3. Що таке оцінка впливу?	8
1.4. Як здійснюється оцінка впливу?.....	9
1.5. Як забезпечити проведення оцінки впливу?.....	10
1.6. Як застосовувати оцінку впливу у циклі політики?10	
1.6.1. Оцінка впливу проекту інструментів	
політики	10
1.6.2. Оцінка впливу з метою вибору інструмента	
політики	14
1.6.3. Оцінка впливу з метою оцінки існуючих	
законодавчих інструментів	15
1.7. Найкращі практики країн-членів ОЕСР	16
2. Оцінка бюджетного та економічного впливу	
на політику уряду	18
2.1. Види витрат	18
2.1.1. Прямі витрати уряду	18
2.1.2. Узгоджені витрати для бізнесу і громадян ...	20
2.1.3. Непрямі впливи на економіку в цілому	21
2.2. Здійснення об'єктивної оцінки впливу	21
2.3. Знижки	22
2.4. Усе повинно бути обчислено	23
2.4.1. Аналіз вигод та витрат	23
2.4.2. Аналіз економічної ефективності	24
2.5. Обчислення витрат	25
2.6. Інші важливі фактори	25
2.7. Висновки	26
3. Консультування у сфері оцінки впливу	27
3.1. Навіщо потрібно застосовувати консультації	27
3.2. Коли потрібно проводити консультації	28
3.3. Як проводити консультації	29
3.4. Можливі форми консультування	31
3.5. Для кого проводяться консультації	31

4. Особливе застосування оцінки впливу у процесі європейської інтеграції і в оцінці переговорного процесу	32
4.1. Вступ	32
4.2. Можливість застосування оцінки впливу в процесі підготовки до вступу в ЄС	33
4.3. Як оцінка впливу може сприяти ефективному процесу підготовки до вступу в ЄС?	33
4.3.1. Сприйняття економічної ефективності і запровадження <i>acquis communautaire</i>	34
4.3.2. Створення інституцій	35
4.3.3. Підготовка до переговорів та модифікації позицій під час переговорів	35
4.3.4. Комунікації з приводу європейської інтеграції	36
4.3.5. Ефективне членство	37
4.4. Оцінка впливу: встановлення пріоритетів	38
5. Бібліографія	40
6. Оцінка впливу законів та врегулювань	41
Додаток	
Рекомендації щодо оцінки впливу законів та врегулювань	42
1. Очікувана оцінка впливу	42
2. Оцінка впливу при розробці законопроекту	42
3. Ретроспективна оцінка впливу	43
4. Застосування оцінки впливу.....	43