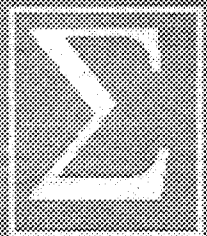


Ukraine

Документ для загального
розповсюдження
ОЕСР/GD(97)126

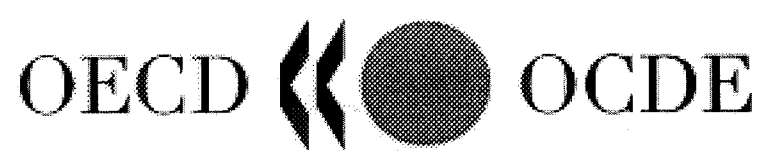
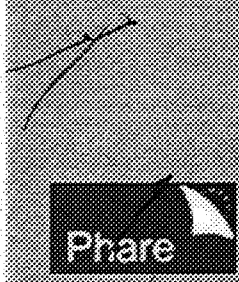


SIGMA

Підтримка вдосконалення державного управління в країнах Центральної та Східної Європи

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗАКОНІВ І РЕГУЛЮВАНЬ

ДОКУМЕНТ SIGMA № 13



Документ

для загального розповсюдження

ОЕСР/GD(97)126

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗАКОНІВ І РЕГУЛЮВАНЬ

ДОКУМЕНТ SIGMA № 13

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ

ПАРИЖ

54258

Повну версію документу можна отримати в OLIS

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA (Підтримка вдосконалення управління в країнах Центральної та Східної Європи) – це спільна ініціатива Центру співробітництва з країнами перехідної економіки Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та програми Phare Європейського Союзу. SIGMA підтримує проведення державної адміністративної реформи у тринадцяти країнах з перехідною економікою і фінансується головним чином за рахунок Phare.

Організація економічного співробітництва і розвитку – це міжурядова організація, членами якої є 29 країн з розвинутою ринковою економікою. Центр поширює поради та допомогу, що надає Організація, з широкого спектру економічних питань у країнах Центральної та Східної Європи та колишнього Радянського Союзу, в яких відбувається процес реформ. Phare здійснює фінансування у формі грантів для підтримки країн-партнерів з Центральної та Східної Європи у прийнятті ними зобов'язань, пов'язаних з членством у Європейському Союзі.

Phare і SIGMA поширюються на одні і ті ж країни: Албанію, Боснію та Герцеговину, Болгарію, Чехію, Естонію, колишню Республіку Югославії Македонію, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину та Словенію.

Програма SIGMA, започаткована у 1992 р., провадиться в рамках Служби державного управління ОЕСР, яка надає інформацію та експертний аналіз з питань державного управління для тих, хто розробляє політику, а також допомагає у налагодженні контактів та обміні досвідом між працівниками державних секторів управління. SIGMA забезпечує країнам-бенефіціарам доступ до контактів з досвідченими фахівцями у сфері державного управління, порівняльної інформації, технічних знань, які пов'язані зі Службою державного управління.

Завданнями SIGMA є:

- допомога країнам-бенефіціарам у їхніх пошуках правильного управління з метою покращення адміністративної ефективності, а також сприяння утвердженню демократичних цінностей, етики і поваги до сили закону серед представників державного сектора;
- допомога у створенні на рівні державної центральної влади внутрішніх потужностей, які б відповідали викликам інтернаціоналізації та інтеграційним планам Європейського Союзу;
- підтримка ініціатив з боку Європейського Союзу та інших донорів щодо допомоги країнам-бенефіціарам у проведенні державної адміністративної реформи, а також координація діяльності донорів.

Важливим пріоритетом у роботі SIGMA є налагодження співробітництва між урядами. SIGMA надає матеріально-технічне забезпечення для створення мережі зв'язку між суб'єктами державного управління у Центральній та Східній Європі, а також між ними і їхніми колегами з інших демократичних країн.

SIGMA працює у п'яти технічних сферах: Адміністративна реформа і національні стратегії, Управління процесом вироблення політики, Управління видатками, Управління у сфері державних послуг, Адміністративний нагляд. Окрім цього, сектор інформаційних послуг розповсюджує видання або комп'ютерні версії матеріалів з питань державного управління.

Copyright OECD, 1997

Переклад з англійської мови є офіційною версією документу "Аналіз впливу запропонованих законів і регулювань".

ОЕСР не відповідає за якість перекладу.

Результати, інтепретація і висновки, викладені в цьому документі, відображають точку зору автора (авторів) і в жодному разі – не позицію Комісії, країн-членів ОЕСР або країн Центральної та Східної Європи, які беруть участь в Програмі.

ПЕРЕДМОВА

У даному виданні піднімається питання оцінки політики й аналізу регуляторного впливу (АРВ), або оцінки того, як запропоновані законодавчі акти чи регулювання вплинуть на економіку, бюджет і діючі закони певної країни. В основному увага більшості доповідей зосереджується на очікуваних економічних результатах.

Видання продовжує тему семінару, що проходив 2–3 жовтня 1996 р. у Ризі, для представників державної влади країн Балтії (Естонія, Латвія, Литва). До нього увійшли доповіді, підготовлені експертами до семінару, а також короткий підсумок обговорення, що відбувалось протягом цих двох днів.

Подібно до оцінки вже втуленої політики, звідки і запозичені основні підходи, завдання АРВ полягає у поліпшенні якості урядових інтервенцій. Аналіз ґрунтується на відомих принципах і передусім має на меті здійснення попередньої оцінки бажаних і небажаних результатів запропонованого законодавчого акта чи регулювання, що і формує основу для процесу прийняття рішень. Інакше кажучи, АРВ починається з відповіді на питання: “Чи приведе запропонована інтервенція до поліпшення добробуту? Якими є її економічні наслідки, зокрема співвідношення між вигодою та витратами?”

Далі, АРВ досліджує лише розподільчий характер впливу запропонованої державної інтервенції і чітко визначає, хто виграє, а хто платить і скільки. Таким чином, АРВ поширює традиційний підхід, що застосовується у фінансній та бюджетній політиках, на сферу законів та регулювань. І останнє, бажане поліпшення законів та правил випливає з того, що в АРВ враховуються фактор ризику та можливості щодо впровадження.

Очевидно, що завдання АРВ набагато ширші, ніж просто оцінка економічної ефективності, навіть якщо історично складалось так, що більшість з його методів була запозичена з економічної теорії. Оскільки аналіз враховує ймовірні розподільчі ефекти, фактори ризику, адміністративну здійсненність, то за його допомогою можна вдосконалити процес вироблення політики у ширшому розумінні цього слова. АРВ також може зміцнити демократію шляхом максимального посилення прозорості законодавчих та регуляторних рішень.

На семінарі учасники змогли зважити можливість запровадження АРВ в Естонії, Литві і Латвії, беручи до уваги практику і методи його проведення в ряді країн ОЕСР. Найбільш серйозні проблеми у цій сфері виникають у результаті законодавчого і регуляторного перевантаження, що в свою чергу спричинено бажанням країн Балтії одночасно з завершенням трансформації своїх систем управління підготуватись до членства в Європейському Союзі (ЄС). Це означає, що за короткий період велика кількість проектів законів має бути розроблена урядом і затверджена парламентом. Можна очікувати, що разом взяті, такі закони матимуть суттєвий вплив на бюджет, економіку та соціальне становище. Однак посадовим особам часто видається, ніби не можна зачекати, доки час допоможе оцінити наслідки для мінімізації негативних з них.

Більше того, у представників державної влади країн Балтії мало досвіду щодо методик проведення АРВ. У зв'язку з цим переважна частина обговорень на семінарі стосувалась того, як визначити ті з численних ініціатив, що мають бути предметом АРВ; як зекономити на аналітичних та координаційних ресурсах; як збирати інформацію; як забезпечити потреби у навчанні у цій сфері.

У доповідях Джона Морралла, Франсуа Стассе і Франсуа Лакассе, а також у коментарях Скотта Джекобса і Югані Корхонена робився наголос на історичному розвитку АРВ у різних країнах ОЕСР для того, щоб продемонструвати урок, який ще доведеться вивчити країнам Балтії. Таким чином, важливо, щоб у своїх доповідях і виступах експерти якомога більше уваги приділяли тому, як започаткувати АРВ, як ним управляти та вдосконалювати, зокрема це стосується методів самого аналізу.

У будь-якому випадку стає зрозумілим, що у цій сфері стандартизовані, загально визнані і прийняті аналітичні методи повинні узгоджуватися зі стратегіями, а також системами для впровадження і проведення АРВ, що складаються переважно під впливом національних уподобань і традицій.

SIGMA висловлює свою подяку всім авторам доповідей, які ввійшли до цього видання, іншим експертам, що взяли участь у семінарі, а особливо господарям та ініціаторам зустрічі – литовському уряду, зокрема п. Зорзсу Тікмерсу, керівнику Державної канцелярії.

Проект розпочинався в рамках програми SIGMA під керівництвом Джін-Пір Ростейнг, далі його продовжив Майкл Бен-Гера. Підготовкою цього видання займався Франсуа Лакассе, професор Квебецького

Університету Халла (Квебек, Канада). З боку SIGMA проект завдячує своїм успіхом Лінді Дубок, Джоан Штоддарт і Вінні Маршаллу.

Серед інших видань SIGMA з питань реформування регуляторного процесу у країнах Центральної і Східної Європи можна назвати “Поліпшення якості законів і регулювань: економічні, правові та управлінські методики” (1994) і “Довідник з процедур та методик розробки проектів законів” (планувався вийти друком у липні 1997 р.).

Дане видання здійснено під керівництвом Генерального Секретаря ОЕСР.

SIGMA-OECD
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00;
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

ГОЛОВНЕ

“Аналіз впливу запропонованих законів та регулювань” піднімає питання оцінки політики й аналізу регуляторного впливу (АРВ), або оцінки того, як запропоновані законодавчі акти або регулювання вплинуть на економіку, бюджет, діючі закони і міжнародні угоди певної країни. За допомогою АРВ уряди можуть поліпшити якість своїх інтервенцій, запевнившись, що попередньо здійснено оцінку як бажаних, так і небажаних впливів від запропонованих законодавчих актів і регулювань, що і слугує базою для прийняття рішень. Це особливо важливо для країн Центральної і Східної Європи в контексті процесу європейської інтеграції та потреби економічного управління.

Дане видання продовжує тему семінару, що проходив у Ризі 2–3 жовтня 1996 р., для представників державної влади Естонії, Латвії і Литви. До нього ввійшли: короткий опис найважливіших питань, що обговорювались на семінарі, а також три доповіді, підготовлені на семінар експертами з Канади, Франції і Сполучених Штатів Америки. Канада і Сполучені Штати є лідерами, що стосується методик АРВ. Франція ж нині адаптується до нових методологій.

Основними питаннями, що піднімалися на семінарі, а також темою цього видання є:

Обов'язком урядів є попереднє визначення потенційних впливів запланованої діяльності. Зазвичай відомо, яким буде моментальний вплив на бюджет. Однак дії уряду можуть спричинити витрати для промисловості, призвести до росту цін на споживчі товари, впливати на безпеку на дорогах або зменшити кількість бажаних працювати вчителями. Багато з таких впливів неможливо встановити без детального аналізу.

- Основною метою попереднього аналізу є допомога у виборі між альтернативними підходами для досягнення цілей політики. Поставлене завдання — це мінімізація бюджетних, економічних та соціальних витрат при досягненні політичних цілей.
- На сьогодні існують добре розроблені методології та знання, які кожен уряд, що виявляє бажання проводити АРВ, може запозичити й адаптувати.
- АРВ не повинен коштувати дорого. За наявності обмежених ресурсів допустимо проводити помірну оцінку, яка, втім, принесе користь і результати за ефективності, що оправдовує витрати.
- Для того, щоб АРВ був корисним, його слід інституційно прив'язати до процесу прийняття рішень і розробки законів.
- АРВ дієвий лише тоді, коли існує як політична, так і адміністративна згода на врахування його результатів при прийнятті рішень.
- АРВ надає фактичну інформацію про очікувані результати рішень. Ті, хто приймає рішення, повинні брати таку інформацію до уваги разом з іншими міркуваннями, що впливають на прийняття урядом таких рішень, як конституційні вимоги, політичні зобов'язання, ідеологія або міжнародні угоди.

На семінарі учасники змогли зважити можливість введення АРВ в Естонії, Литві і Латвії, беручи до уваги практику і методи його проведення в ряді країн ОЕСР. Найбільш серйозні проблеми у цій сфері виникають у результаті законодавчого і регуляторного перевантаження, що, в свою чергу, спричинено бажанням країн Балтії одночасно з завершенням трансформації своїх систем управління підготуватись до членства у Європейському Союзі (ЄС). Більше того, посадові особи Естонії, Латвії і Литви мають мало досвіду щодо методик проведення АРВ. Короткий опис обміну думок між учасниками з країн Балтії та закордонними експертами міститься у доповіді “Досвід країн ОЕСР і особливості країн Балтії: найважливіше з семінару в Ризі”.

До видання повністю увійшли доповіді “Використання АРВ для вдосконалення законодавчих актів і регулювань: американський досвід і його застосування в країнах Центральної і Східної Європи” Джона Морралла (США); “Оцінка державної політики у Франції” Франсуа Стассе (Франція) і “Знати і контролювати стільки, скільки потрібно: питання центрального аналізу й оцінки політичних ініціатив та вибору інструментів” Франсуа Лакассе (Канада).

ЗМІСТ

ПРОГРАМА SIGMA.....	2
ПЕРЕДМОВА.....	3
ГОЛОВНЕ	5
ПРИМІТКИ.....	8
ВІТАЛЬНЕ СЛОВО.....	9
ДОСВІД КРАЇН ОЕСР І ОСОБЛИВОСТІ КРАЇН БАЛТІЇ: НАЙВАЖЛИВІШЕ З СЕМІНАРУ В РИЗІ.....	10
ВИКОРИСТАННЯ АРВ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ І РЕГУЛЮВАНЬ:	
АМЕРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД І ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ.....	17
1. ВСТУП.....	17
2. ЩО Є ПРОБЛЕМОЮ, НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ЯКОЇ СПРЯМОВАНИЙ АРВ?.....	18
3. ЩО ТАКЕ ПРАВИЛЬНИЙ АРВ І ЯК ВІН МОЖЕ БУТИ КОРИСНИМ?	19
4. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИСОКОЯКІСНОГО АРВ.....	20
5. ЯК ПРОВОДИТИ АРВ: ІНСТРУКЦІЇ США.....	22
5.1. Опис потреби	22
5.2. Аналіз альтернатив.....	23
5.3. Аналіз витрат та вигод.....	24
6. РОЗВИТОК ПРОГРАМИ РЕГУЛЯТОРНОГО ОГЛЯДУ США.....	27
7. ПРОГРАМИ РЕГУЛЯТОРНОГО ОГЛЯДУ ІНШИХ КРАЇН ОЕСР.....	28
8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ОЕСР ПРИ ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ РЕГУЛЯТОРНОГО ХАРАКТЕРУ.....	29
9. УРОКИ З ДОСВІДУ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ АРВ У КРАЇНАХ З ПЕРЕХІДНОЮ ЕКОНОМІКОЮ	30
10. ПРОГНОЗИ.....	31
АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ФРАНЦІЇ	33
1. ВСТУП.....	33
2. ОЦІНКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ	34
2.1. Рахунки рівноваги.....	34
2.2. Від бухобліку до прогнозування.....	34
2.3. Від прогнозування до аналізу	35
2.4. Суб'єкти.....	35
3. ФІНАНСОВИЙ АНАЛІЗ.....	36
3.1. Видатки.....	36
3.2. Дохід.....	37
3.3. Процедура.....	38
3.4. Результати.....	38
4. МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ	39
4.1. Приклад з державним транспортом.....	39
4.2. Обмеження комплексних аналітичних моделей	39
5. ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	40
5.1. Французький досвід ППБ/РВБ	40
5.2. Новий підхід до аналізу в 90-х роках	43

5.3. Політичні причини труднощів	45
5.4. Технічні джерела труднощів	46
5.5. Висновки: деякі позитивні аспекти	46
Додаток 1. Номенклатура статей видатків державного бюджету	48
А. Цивільний бюджет.....	48
Б. Військовий бюджет	48
Додаток 2. Обчислення некапітальних видатків	49
Додаток 3. Обчислення капітальних видатків	49
Додаток 4. Визначення бюджетних рамок міністерства	50
Додаток 5. Оцінка політики реконструкції соціального житла	50
Таблиця 1. Гранично допустима норма витрат: середні значення для 41 операції.....	54
Додаток 6. Експериментуючи з договірним підходом.....	55
ЗНАТИ І КОНТРОЛЮВАТИ СТІЛЬКИ, СКІЛЬКИ ПОТРІБНО: ПИТАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО АНАЛІЗУ	
Й ОЦІНКИ ПОЛІТИЧНИХ ІНІЦІАТИВ ТА ВИБОРУ ІНСТРУМЕНТІВ	56
1. ОГЛЯД	56
2. МЕТОДИ	57
2.1. Важливість методики	57
2.2. Обмеження і білі плями	57
2.3. Тлумачення розподілу і консенсус	58
2.4. Вразливість і маніпуляції	58
2.5. Висновки щодо методів	59
3. ОРГАНІЗАЦІЯ І СТРУКТУРА	59
3.1. Наявні знання і ресурси.....	59
3.2. Розподіл обов'язків щодо розробки і контролю	60
3.3. Компроміси, цілі й організаційна модель	64
4. ПОПИТ І ВИКОРИСТАННЯ.....	64
4.1. Основні умови попиту: значна інституалізація.....	64
4.2. Від аналізу й обговорення до ритуалів.....	65
4.3. Забезпечення союзників і клієнтів	66
4.4. Суть проблеми: питання політичної законності та корисності	67
4.5. Залучення до управління системою аналізу впливу	68
5. НЕБЕЗПЕЧНІ ДІЛЯНКИ	69
5.1. Гарантії і фінансова система	69
5.2. Необережне створення ринку рент та прав власності	69
5.3. Система платежів з прихованою вартістю	70
6. ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	72

ПРИМІТКИ

Додаткова інформація:

Доповіді, що ввійшли у дане видання, містять велику кількість посилань. Найбільш об'ємна праця, що стосується міжнародного досвіду ведення АРВ, мала вийти друком у 1997 р.: "Аналіз регуляторного впливу: найкраще з досвіду країн ОЕСР" (попередня назва); PUMA, ОЕСР, Париж.

Рекомендації Ради ОЕСР з даного питання зібрані у "Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо поліпшення якості державного регулювання" (схвалені 9 березня 1995 р.), ОЕСР, Париж, 1995 р.

Нова інформація:

Найкращу можливість ознайомитись з останніми новинами у розвитку АРВ надає офіс Скотта Джакобса в PUMA, ОЕСР:

Scott Jacobs' office at PUMA, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France;
e-mail: Scott.Jacobs@oecd.org

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО¹

Пані Голово!

Високоповажності!

Пані та панове!

Мені випала велика честь вітати Вас сьогодні у Ризі на семінарі “Оцінка законодавчого впливу” за участю представників трьох країн Балтії.

Дозвольте мені засвідчити свою щирю подяку Програмі SIGMA, спільному проекту Європейського Союзу і ОЕСР, за підтримання ініціативи Державної канцелярії Республіки Латвія і за надання Латвії привілею бути господарем семінару.

Як Вам відомо, даний семінар є першим подібним семінаром у Центральній і Східній Європі, і нам випала честь бути першими серед європейських пост-комуністичних країн. Я хочу висловити сподівання, що цей семінар буде успішним і що наші три країни отримають новий стимул для вдосконалення своїх законодавчих актів.

Пані та панове!

Протягом останніх шести-семи років у країнах Балтії спостерігається вибух законодавчої діяльності. Кожного дня законодавство та юридичні консультанти стикаються з проблемою якості законодавчих актів. Але тепер вони не будуть покинуті один на один з проблемою, залишаючись оптимістично самотніми. Ми робимо ще один невеликий, але поважний крок до використання досвіду європейських і американських експертів у цій сфері.

Дозвольте мені навести слова з декларації латвійського уряду, щоб показати значимість даного семінару для Латвії: “Уряд зобов’язується вирішити такі завдання системи законодавчого регулювання, як вдосконалення процесу розробки законів, покращення юридичної експертизи проектів законів, а також їхнє узгодження з діючими законами в рамках правової системи...”.

Шановні експерти!

Представники трьох країн Балтії зібрались у цій конференц-залі, щоб ознайомитись з методологією оцінки проектів законодавчих актів. Після закінчення семінару вони поділяться знаннями, отриманими протягом цих двох днів, зі своїми колегами. У зв’язку з цим присутня тут аудиторія є насправді набагато ширшою.

Даний семінар засвідчує наш спільний інтерес піднести законодавство країн Балтії на новий рівень досконалості. Я вельми переконаний, що наше співробітництво у цьому напрямку буде розвиватися.

Шановна пані Голово!

Співпраця між Латвією і SIGMA була дуже успішною, і, користуючись нагодою, я хотів би запевнити зарубіжних експертів і SIGMA, що ваш внесок у формі знань був раціонально і правильно використаний.

Від імені Державної Канцелярії Республіки Латвія я б хотів висловити подяку програмі SIGMA за самовіддану працю.

Щиро дякую за Вашу увагу і бажаю учасникам семінару успіхів у вивченні законодавчого впливу.

¹ Вітальне слово п. Зорза Тікмерса, Керівника Державної канцелярії Республіки Латвія.

ДОСВІД КРАЇН ОЕСР І ОСОБЛИВОСТІ КРАЇН БАЛТІЇ: НАЙВАЖЛИВІШЕ З СЕМІНАРУ В РИЗИ

На початку семінару його господар (п. Зорз Тікмерс) і його співголова (п. Міхал Бен-Гера) окреслили коло основних питань та очікувань. У країнах Балтії спостерігається безпрецедентний поспіх у законодавчій і регуляторній діяльності, що в свою чергу веде до напруження серед аналітичних та кадрових ресурсів системи. Така ситуація породжує занепокоєння щодо якості запропонованих дій, а також вимагає поліпшення процедур і методів, що передують прийняттю відповідних законів.

Протягом останніх десятиліть у ряді країн ОЕСР запроваджено системи, що допомагають їм долати подібні проблеми. Такі системи можуть бути достатньо корисними для країн Балтії, оскільки вони застосовуються вже протягом багатьох років. Відомі їхні успіхи та недоліки. З допомогою систем коригується те, що не завжди можна передбачити. Урок з досвіду країн Заходу вимальовується дедалі чіткіше: прогрес вимагав значних зусиль, хоча він все ще має вивчатися і приводитись до вимог сучасності.

У першому виступі п. Джон Морралл III познайомив учасників з досвідом ведення АРВ у США. Увагу було зосереджено на наступних питаннях:

- Потрібно було двадцять років, щоб система досягла свого теперішнього рівня розвитку. Започаткована вона у період стагфляції, коли стало очевидно, що мікроекономічні інтервенції потребують кращого контролю і що, зокрема, регулювання, які впливають на ринкові механізми, не повинні вводитись у дію до моменту повного визначення їхніх результатів.
- АРВ – це довгий і дорогий процес; лише найбільш серйозні регулювання (100 млн. дол. і вище) піддаються детальному вивченню. Вироблена система відбору, що ґрунтувалась на потенційних економічних результатах, поступово розвивалась і на сьогодні успішно функціонує. Навіть зараз, у світлі останніх оцінок, коли вартість регулювання у Сполучених Штатах Америки досягла 10% ВВП, можна багато виграти від поліпшення якості законів і регулювань.
- До уваги громадськості пропонуються усі варіанти: дослідження, обговорення з групами тиску і підсумки органу, відповідального за АРВ, що є частиною Офісу з питань управління і бюджету (ОУБ). Цього не практикували з самого початку, однак стало зрозумілим, що така прозорість необхідна для технічної інтегрованості системи і її політичного сприйняття.

Враховуючи необхідність такого виду аналізу для країн Балтії, представники Латвії зазначили, що недавно запроваджена система (червень 1996 р.) започаткувала в Канцелярії стандартну процедуру розгляду пропозицій підлеглих посадових осіб з чотирьох аспектів: узгодженість запропонованих нормативних актів з існуючими законами; їхній вплив на бюджет та економіку; фінансування; вплив на міжнародні договори, які вже стали частиною національного законодавства або знаходяться в стані обговорення. Щодо останнього, то необхідність попереднього уважного вивчення та широких консультацій пояснюється тим, що країна ще не готова приєднатись до усіх багатосторонніх угод, як би цього вона не хотіла, оскільки велику кількість базових законів все ще належить переглянути. Доповідачі підкреслювали, що система ще не працює належним чином і що, зокрема, суперечки економічного і бюджетного характеру дуже рідко закінчуються успішно.

Литовська делегація наголошувала на величезній кількості законодавчих проблем, що вимагають вирішення: більше 1 500 законів потребують суттєвих змін і це у випадку, коли внесення поправок до Конституції теж вважається основним і серйозним пріоритетом. Більше того, така система не пристосована ні до таких нововведень, як АРВ, ні до суттєвих переважань. Після посилення на обтяжливу процедуру, успадковану від попереднього режиму, стало зрозуміло, що найбільша проблема АРВ полягає в тому, як визначити закони, котрим слід присвятити обмежені часові й аналітичні ресурси. Таким чином, це нагадує дуже подібну ситуацію, що склалась у Латвії.

В Естонії на фоні успішної макроекономічної політики і соціальних проблем, притаманних для країн з перехідною економікою, виникали певні труднощі з формулюванням законів. Хоча й вимагалось, щоб кожен законопроект подавався з аналізом його економічних і соціальних впливів, на практиці цього рідко дотримувались. Серед причин: необхідність витрат, недостатня кількість кваліфікованих кадрів, великий політичний тиск, постійні зміни позиції уряду щодо зобов'язань у цій сфері, а також те, що відповідальному державному органу (Канцелярії) не вистачало повноважень блокувати пропозиції, які не відповідали вимогам

аналізу. Більше того, як це трапилось у країнах ОЕСР, Естонія зіткнулася зі складним питанням справедливості (що рідко є предметом звичайного аналізу впливу). Доводилось маневрувати між групами тиску. Потрібен був час, щоб встановити законність і значимість АРВ, а також органів, що його здійснюють. Нарешті, як і в інших країнах Балтії, дуже гострим і актуальним було питання законодавства в перехідний період. Важливо, що естонський уряд вже підійшов до створення спеціального органу для здійснення аналізу впливу запропонованих законодавчих актів.

На зауваження латвійських і литовських доповідачів, які наголошували на аналізах регуляторного впливу, пов'язаних з бюджетом, зазначалось, що спеціалісти в країнах ОЕСР вважають необхідним розмежування бюджетних і економічних впливів. Наприклад, регулювання, яким запроваджується вимога щодо використання лише незаймистих матеріалів при будівництві житлових приміщень, мало б очевидний позитивний вплив на бюджет (через зниження кількості пожежних випадків). Але таким же очевидним буде і негативний економічний результат (ціни на нові помешкання зростуть настільки, наскільки погіршаться житлові умови). Аналогічно, введення пенсійних схем для працівників зніме певне навантаження з бюджету, але також зашкодить економіці.

Таке розмежування вважається серйозним питанням в країнах ОЕСР для того, щоб реально протистояти загальній тенденції у намаганнях бюджетних органів перекласти витрати, пов'язані з державними інтервенціями, на приватний сектор. І це навіть за умови, коли наслідком є значні викривлення на ринку і недостатня прозорість державної політики, оскільки виборцям досить складно дізнатися про фактичні витрати і вигоди (іншими словами розподіл). У ряді країн АРВ започатковано для того, щоб переконатись, що витрати і вигода від державного регулювання найбільше відповідають бюджетним статтям, навіть і, особливо, тоді, коли регуляторний вплив на бюджет є дуже незначним або взагалі відсутній.

У другій частині своєї доповіді п. Морралл продемонстрував, як американська система намагається розв'язати ряд проблем, схожих до тих, які піднімались балтійськими учасниками. Він зауважив наступне:

- Що стосується проблеми ресурсів, то для її вирішення систематично залучаються незалежні експерти. Окрім цього, від ініціаторів закону вимагається перед здійсненням будь-якого попереднього аналізу окреслити потреби, на розв'язання яких спрямовується їхня пропозиція, а також визначити тих, хто отримає виграв і хто понесе збитки. Цього вистачає, щоб негайно відхилити дану пропозицію або внести до неї зміни і таким чином уникнути подальшого дорогого аналізу. І нарешті, в багатьох випадках необхідне дослідження вже було проведене або всередині країни, або за кордоном, і його можна "позичити" за меншу ціну. Особливо це стосується більшості інвестиційних проєктів, для яких Світовий банк детально випробував методи, хоча й за інших обставин.
- Строгі правила щодо часових рамок здійснення АРВ можуть розв'язати питання політичного тиску, пов'язане з дотриманням термінів законодавчої програми.
- Аналіз чітко представляє розподільчий ефект від ініціатив, але зрозуміло, що він не коментує правильність жодного розподілу доходу або добробуту, бо це є питанням більш політичним.
- Відбулась висока стандартизація аналітичних методів. До певної міри дані методи запозичено з аналізу витрат та вигод. Існує широкий асортимент базових праць, які описують методики різного рівня складності. ОЕСР опублікувала перелік основних елементів, який можна використовувати як простий посібник-введення у цій сфері.

П. Югані Корхонен зауважив, що фінський досвід може стати корисним для країн Балтії. Наприклад, напруження, спричинене кількістю і масштабами законодавчих змін, пов'язаних з нещодавнім вступом Фінляндії до ЄС, призвело до значного робочого перевантаження. У зв'язку з цим особливо важливим було забезпечення процесу ретельного відбору майбутнього виду аналізу. У Фінляндії частковим вирішенням цього стало залучення дорадчих структур зі спеціалізацією у різних галузях. Загальнопоширеним феноменом була також нетерплячість тих, хто пропонував певні законодавчі або регуляторні зміни. Деяким виходом стала вимога відповідати за ризики, що несе в собі ухилення від АРВ, оскільки поспішність призводила до того, що через шість місяців знову доводилось повертатись до законодавчих актів, а це зумовлювало значні політичні й економічні витрати.

Одним з питань, яке викликало занепокоєння з боку Литви, було те, що АРВ є виключно справою виконавчої влади і що обрані представники, які, зрештою, схвалюють законодавчі акти, повинні також мати доступ до об'єктивної інформації щодо їхніх впливів. У цьому плані незалежні від виконавчої влади науково-експертні органи Конгресу США можуть послужити моделлю, але їхні еквіваленти відсутні в Литві.

Зауважувалось, що у Литві було помилкою “спонтанне” схвалення парламентом законодавчих актів, які, як виявилось пізніше, було неможливо запровадити або за які доводилось дорого платити. Тепер обмірковують те, як можна обмежити їх дії у цьому напрямку. Очевидно, як і Сполученим Штатам Америки, Литві потрібен час для того, щоб змінити таку ситуацію: не має певності, чи можливо на даному етапі створити ефективні структури АРВ, які б могли служити як виконавчій владі, так і парламенту.

Зазначалось, що у Франції закони, до яких членами парламенту вносились поправки, були насправді кращими за ті, що готувались лише експертами виконавчої влади. Цей факт – не лише корисне нагадування, що якість законів залежить не тільки від напружених консультацій, але також від відчуття пропорції і балансу, що є результатом демократичного контролю та прозорого процесу. Така позиція доводить, що експерт, який працює безпосередньо для парламенту, може виявитись корисним.

У своєму виступі п. Франсуа Стассе зосередив увагу на досвіді Франції, а також на оцінці різних видів політики та суміжних систем (бюджетної, політичної, законодавчої і судової) з метою контролю законодавчої і регуляторної діяльності. По суті, система АРВ була лише недавно запроваджена у Франції, тому її результати поки що не відомі. П. Стассе зауважив:

- Історично склалось так, що труднощі виникають при застосуванні методів мультикритеріїв і аналізу витрат та вигод від уже втіленої політики навіть за умови, що дані методи є дуже добре зрозумілі. Проблему можна пояснити особливою французькою традицією, пов'язаною з малою правовою підставою для оскарження державних дій, а також з рядом таких неоднозначних рішень, як надто амбіційна мета раціоналізації використання бюджетних коштів або недавня інституційна структура, в яку ввійшла відтворена система оцінки з надмірно технічною природою звітів, спричинених такою системою.
- Використання секторних моделей полегшує АРВ в постійно змінних і складних сферах, як наприклад Спільна сільськогосподарська політика і Механізми європейської допомоги.
- Існує зворотна залежність між складністю моделей і мірою, до якої ці моделі фактично використовуються. І понад усе потрібно, щоб аналіз пояснював народу причини державних дій, а для цього він має бути зрозумілим широкому загалу.

Учасники з Литви підкреслювали, що процедура розробки закону надто ускладнюється через залучення величезної кількості людей та інститутів. Беручи до уваги обсяги і терміновість необхідних змін, певні питання, такі як відповідна практика і вимоги ЄС в країнах-членах, ієрархічні й організаційні структури, що підвищують якість розробки законів, є особливо важливими.

П. Стассе підкреслював, що органи ЄС не мають жодних повноважень аналізувати регуляторний і законодавчий вплив, за винятком, звичайно, випадків, коли ініціатива стикається з договором, АРВ проводиться країнами-членами, як, наприклад, у випадку з каталітичними трансформаторами.

Щодо структурних аспектів оцінок, то у Франції міністерство-ініціатор спочатку подає свої пропозиції до Міністерства фінансів, потім до Загального секретаріату уряду, тоді як найголовніші пропозиції надсилаються до Державної ради. У парламенті спеціалізовані комітети розглядають проекти перед їхнім схваленням. До Державної ради входять судді і, залежно від конкретної справи, залучаються експерти з відповідних галузей.

У Фінляндії, починаючи з 1970 р., введено строгі інструкції з поліпшення якості запропонованих законодавчих актів. Зокрема, передбачалось, що міністри будуть відповідати за розробку законів, забезпечувати проведення дослідження впливів та обговорення їх з громадськістю. За цим слідувало багато поправок до даних директив і до системи загалом, особливо через те, що результати не виправдали очікувань. Розроблені проекти законів були посередньої якості, так само як і аналізи впливу. Лише в поодиноких випадках готувались аналізи, які можна назвати цим словом. Нещодавно, щоб виправити таку ситуацію, Міністерство юстиції і Міністерство фінансів спрямували спільні зусилля на те, щоб встановити

централізований контроль за процесом. Водночас від міністерств, що вносили зміни, вимагалось проведення значної частини аналізу.

На питання з боку литовських учасників щодо обсягів такого аналізу було отримано аналогічні відповіді від представників Сполучених Штатів Америки, Канади і Фінляндії: у правильному АРВ досліджуються економічні, правові, соціальні, міжнародні аспекти конкретної справи. Таким чином необхідним є систематичне проведення різноманітних експертиз, що зазвичай перевищує нормальні можливості певного міністерства. Ось чому так важливо визначити критерії відбору законодавчих і регуляторних пропозицій, що мають бути предметом аналізу. У Франції, наприклад, реформа Кримінального кодексу була великим проектом, який вимагав залучення багатьох різних експертів; і навпаки, зміни до оборонної політики, з об'єктивних причин, вивчались дуже малою групою. Загалом, вартість проведення дослідження повинна бути пропорційною до потенційного результату регулювання.

Що стосується інституційних механізмів відбору предметів АРВ, то зауважувалось, що велика кількість їх існує в країнах ОЕСР. Наприклад, у Великобританії ще задовго до парламентських дебатів і навіть до того, як пропозиція обговорюється в Кабінеті, від міністерств вимагається, щоб ініціатор будь-якої зміни дослідив суть пропозиції й альтернативні бюджетні, регуляторні й організаційні вирішення. У Швеції найбільш важливі дослідження проводяться достатньо незалежним органом (ESO, Група політичних досліджень), і його висновки часто публікуються ще перед тим, як ряд міністерств розпочне фактичний процес розробки проектів законів і регулювань.

Часові рамки нерідко обмежують впровадження й використання АРВ. Спосіб, у який встановлюються такі часові рамки, у кожній країні різний. У Фінляндії Секретаріат прем'єр-міністра відіграє визначальну роль, часто базуючись на попередньому визначенні груп, на які впливають заплановані дії. У Сполучених Штатах властива законодавчому процесу повільність спричиняє недооцінку проблеми. Таким же чином впливає існування конкуруючих між собою дослідницьких інститутів Конгресу, приватного сектора і політичних партій. Французький досвід великою мірою свідчить про те, що поспішно розроблені "ПЕРШОЇ" пріоритетності законопроекти були зазвичай низької якості, і до завдань центральної влади належало вжиття заходів щодо усунення наслідків такого виду пасивності. Очевидно, що прихильники певного "рішення", які часто переслідують інтереси конкретних груп, у більшості випадків використовують "терміновість" як привід для ухилення від детального вивчення їхніх вимог.

У своєму виступі п. Франсуа Лакассе торкнувся зв'язку між АРВ і оцінкою здійсненої політики; організаційних та інституційних аспектів цієї діяльності; пріоритетних сфер, де очевидно є необхідність проведення АРВ. Наводимо основні моменти його доповіді:

- У порівнянні з оцінкою політики аналіз очікуваного регуляторного впливу – явище нове і непоширене в країнах ОЕСР. Оскільки використовуються однакові методи, а також існує багато схожих інституційних труднощів, то урок, отриманий від першої, можна врахувати при встановленні системи оцінки законів і регулювань.
- Існує повний консенсус, що методи аналізу обґрунтовані, добре випробувані і зрозумілі. Дискусійними залишаються питання, як обчислити ризики від гарантій, яким має бути правильний розподіл ризику і т.д. Такі елементи є, звичайно, важливими, але в більшості випадків – лише другорядними. Це, однак, не стосується критеріїв розподілу, де переважають дві гострі проблеми: а) як обрати один критерій з великої кількості варіантів, усі з яких тактично вірні (чи вимірювати перерозподільний вплив від нового податку на базі домогосподарств чи на основі доходу індивідів; поточного доходу чи доходу протягом усього життя і т.д.); б) як передавати й пояснювати результати. Наприклад, у сфері охорони здоров'я винаходи, пов'язані з вартістю порятунку життя, часто зіштовхуються з проблемою їх нетехнічного розв'язання, тому логічно відкидається можливість помістити цінник на людське життя.
- Інституційний і організаційний уроки з досвіду країн ОЕСР – більш складні і комплексні. Незважаючи на їхню взаємозалежність, сам процес проведення аналізу слід відрізнити від організаційного й інституційного оформлення плану його здійснення.
- На організаційному рівні ключовим питанням залишається забезпечення того, щоб необхідне дослідження дійсно було проведене у відповідності з прийнятими стандартами. Накопичений досвід є

достатньою мірою однаковий, щоб припускати, що системи стимулів відіграють вирішальну роль, як і у випадку контролю за якістю і доречністю аналізу. Що стосується стимулів, то слід активно залучати міністерські структури, тоді як для ефективної роботи контрольні функції повинні бути централізовані, особливо зважаючи на ймовірність зловживань методами обрахунків. У всіх випадках набутий досвід показав, що існує набагато менше проблем, ніж це видається на початку. Така приємна несподіванка означає, що відбулась стандартизація і стабілізація методів аналізу.

- І навпаки, урок, який варто вивчити з того, як насправді використовуються дослідження, є менш чітким і, більше того, неоднаковим у всіх країнах. Використання є ахіллесовою п'ятою як оцінки здійсненої політики, так і АРВ – тут результати змушують скромно мовчати всі країни ОЕСР. Звичайно, можна продовжувати проводити дослідження і демонструвати високі стандарти якості, але не обов'язково від цього покращаться закони і регулювання. Окрім того, аналіз повинен бути переконливим для тих, хто приймає рішення, щоб вони отримали схвалення лобістських груп громадськості та приватного сектора. У цьому контексті найосновнішими факторами є: вибір досліджень, які можуть дати відповідь на питання, що викликають занепокоєння з боку уряду й електорату; вміння, яке можна легко передавати; ревно́й захист репутації щодо об'єктивності й наукової строгості; залучення й утримання інституційних союзників тими, хто відповідає за АРВ. Очевидно, що ключовими факторами успіху у цій сфері, починаючи з Фінляндії і закінчуючи Новою Зеландією, є прозорість процесу в усіх відповідних сегментах суспільства. І навпаки, зрозуміло, що всі системи, в яких суттєво обмежується доступ громадськості, приречені на невдачу.
- Сферами, що, як відомо, потребують пріоритетного й уважного аналізу, є: роль держави у фінансовій сфері (банки й гарантії), державне управління великими підприємствами (монополії, а також підприємства з конкурентного сектора) і, нарешті, несподівані збої у розподільчій політиці, пов'язаній з пільгами.

Наявність і доступ до інформації загалом та достовірність даних, зокрема, виявились особливо гострою проблемою в країнах Балтії. Дане питання піднімалось усіма делегаціями.

Фактичний досвід країн ОЕСР може пролити деяке світло на те, яка інформація необхідна, щоб провести АРВ і здійснити оцінку.

Для більшості АРВ важливі дані збираються в процесі дослідження; іноді для нових і складних питань, таких як ваучери на житло, з'являється необхідність застосовувати дорогі експериментальні методології. Загалом, достовірні дані, що регулярно збираються в країнах ОЕСР, звичайно використовуються в адміністративних цілях, зокрема для впровадження прийнятих законів. У більшості випадків такі дані є малокорисними для задоволення вимог АРВ щодо нових запропонованих ініціатив. Як правило, наявних даних для оцінки здійсненої політики виявляється більш ніж достатньо. Вони характеризуються високою якістю, оскільки з самого початку вимогою їхнього збору було використання їх іноді як елемента програми управління й впровадження. Подібним чином вимога визначення інформації, що збирається під час адміністрування нового закону, може послужити корисною, хоча й початковою базою для АРВ. І нарешті, не зважаючи на існування фахових і авторитетних статистичних служб, країнам ОЕСР, що проводять АРВ, дуже часто доводиться ще додатково збирати дані для аналізу.

Як пояснив п. Морралл і п. Скотт Джекобс, суворість щодо аналітичних методів, про яку йшлося на семінарі, не слід плутати з формальною потребою тих, хто розробляє закони, бути належним чином поінформованими. Нерідко з'являється необхідність у терміновому зборі дорогої інформації за короткий час. За цих обставин слід вжити невідкладних заходів, таких як обмежені ділові спостереження, консультації з невеликими групами експертів й утворення невеликих груп промислового огляду. Такі процедури не замінюють формального аналізу, але вони слугують-таки цікавим сигналом і можуть бути корисними при вирішенні того, який з випадків потребує подальшого вивчення. Іншими словами, існує цілий ряд методів, щоб частково відшкодувати інформаційні обмеження й витрати.

Перегляд процесу підготовки законів і регулювань, що зараз відбувається в Естонії, зазвичай спрямований на вдосконалення законодавчих актів і на даному етапі має на меті вироблення уніфікованих процедур та планування порядку, в якому повинні надаватися пропозиції. Дуже чітко також визначаються функції міністрів, заходи, які належить здійснити, та консультації, які мають відбутись. Таким чином планується

проведення АРВ для визначення екологічних, економічних, бюджетних і міжнародних наслідків і, зокрема, намірів щодо Європейського Союзу.

Це все стосується законів, що розробляються урядом, проте набагато важче застосувати цей механізм для тих законодавчих актів, які ініціюються парламентом. У цьому разі важливого значення набуває питання лобі, оскільки, згідно з переглядом, було заплановано під час законодавчого процесу заохочувати, але водночас і контролювати групи тиску.

Подібні зміни зараз відбуваються в Литві. На даний момент пріоритетним є встановлення контролю за наданням пропозицій: обов'язкове пояснення результатів і методів, механізмів внутрішніх і зовнішніх консультацій, чіткий опис відповідних сил у парламенті й уряді, що впливатимуть на вартість й механізми впровадження, і т.д. Виходячи з того, що протягом чотирьох років було прийнято 1500 нових законів, які в багатьох випадках відкрили цілком нові сфери законодавства, наприклад права власності, навряд чи викликає подив те, що реформа нашттовхується на труднощі і просувається повільно.

У Латвії існуючі процедури роблять технічно неможливим прийняття законів без дотримання вимог, схожих до тих, що існують в інших країнах Балтії. Однак і в ній спостерігається певне відставання від формальних вимог.

Зауважувалось, що в країнах ОЕСР системи не призначені для надзвичайних періодів законодавчих переворотів. Більш важливим є те, що в таких відмінних системах, як у Франції і в Сполучених Штатах Америки, інші органи приховано чи відверто втручаються в законодавчий процес. Тому існує більша ймовірність того, що закони розглядатимуться уважніше, а парламент і уряд не зіб'єся з обраного шляху. Зокрема, за умови добре встановленої чіткої конституційної практики, легітимність законів перевіряється судами або такими органами, як Державна рада у Франції, що не належить до урядових структур. Це, в свою чергу, допомагає уряду присвятити більше часу питанням соціально-економічного впливу та можливостям впровадження.

Окрім цього, для допомоги країнам Балтії у розв'язанні їхніх особливих проблем щодо законодавчого планування і, зокрема, реакцій та пристосувань до ініціатив ЄС, корисною виглядає організаційна модель, нещодавно розроблена британцями.

У своєму виступі п. Джекобс зосередив увагу на принципах регуляторного управління, прийнятих у країнах ОЕСР, а також на тому, як дані принципи можна запровадити у короткий термін за ситуації, що переважає в країнах Балтії. Було висвітлено такі основні питання:

- Зараз визнаним фактом є те, що обов'язкове регуляторне управління може бути важливим чинником істотного підвищення темпів економічного зростання й ділового розвитку країн. Досягнення високого рівня якості регулювання є важливим не лише для конкурентоздатності країни, але також для ефективності правової структури й державного сектора. З досвіду країн ОЕСР було запропоновано п'ять конкретних кроків у реформуванні регуляторного управління:
 1. По-перше, загальна регуляторна політика має прийматись законом або схвалюватись на найвищому урядовому рівні. Вона повинна визначати цілі регуляторної реформи, а також рекомендації адміністративним органам, як здійснювати регуляторні повноваження. Такі рекомендації можуть бути подібними до "Контрольного переліку якості регулювання", схваленого Радою ОЕСР у березні 1995 р. Політика повинна встановлювати розподіл завдань між такими органами, як міністерства та інші державні структури; між законами і регулюваннями; між світом політики та сферою державного управління.
 2. По-друге, необхідно розвивати управлінські потужності державних органів, щоб повністю представляти загальну перспективу і збалансовувати групи впливу та інтереси окремих галузевих міністерств.
 3. По-третє, слід поступово розвивати аналітичні потужності як у Кабінеті Міністрів, так і в міністерствах. На ранніх етапах це стосується вміння збирати необхідну інформацію щодо впливів на бізнес. Пізніше постає питання аналізу витрат та вигод, який може бути складним і дорогим; першочерговою ж має бути інформація щодо можливостей впровадження та впливів на бізнес. Навчання з аналітичних методик уже повністю доступне на міжнародному рівні,

тому можна створити невеликі групи експертів, які будуть підтримувати і навчати аналітичним вмінням представників регуляторних органів парламенту.

4. По-четверте, будь-яка система повинна формуватись під впливом консультацій з тими, на кого вона впливає. Становлення ефективних систем ніколи не відбувається ані швидко, ані легко. Все повинно починатись зі спільного процесу навчання у контакті з приватним сектором. У багатьох випадках такий процес можна полегшити через утворення дорадчих комітетів, що регулярно засідають. Залучення приватного сектора може також заощадити ресурси для досліджень та експертиз. А втім слід подбати, щоб усі зацікавлені групи були почуті, а сам процес був прозорим і відбувався з участю громадськості. У протилежному випадку він може виявитися вразливим щодо груп впливу і втратити довіру.
5. По-п'яте, будь-яке правильне регуляторне управління вимагає справжньої системи спілкування, що об'єднує тих, хто розробляє політику, а також різноманітні групи інтересів й електорат. Слід наголосити на важливості високоякісного регулювання і законодавства, оскільки тоді можна відкинути заклики на користь посереднього регулювання. Це є необхідною умовою як законності системи, так і її гнучкості, здатності до впровадження.

В Естонії масштаби консультацій зараз значною мірою залежать від конкретних міністрів і прем'єр-міністра. Що стосується законів, що розробляються, то уряд Естонії розглядає можливість систематичного звертання до спеціалізованих інститутів, а також проведення розширених консультацій на ранніх етапах процесу. Він здійснює нагляд за тим, щоб такі консультації відбувалися ефективно, а саме вимагає від міністрів ознайомлюватися з думкою заінтересованих груп, давати їм відповідь у визначений термін, відкрито пояснюючи кожне погодження або непогодження з конкретною позицією. У такій системі проект закону або регулювання представляється громадськості задовго до того, як він подається до парламенту.

У Литві законодавчі пропозиції в основному публікуються в оглядах Міністерства юстиції. Такі огляди переважно мають неупереджене забарвлення.

Вже згадувалось про те, що в більшості країн ОЕСР доведення запропонованих законодавчих актів до відома громадськості зараз розглядається як необхідний, але недостатній інструмент консультацій й інформування. В багатьох випадках вважається, що консультації й інформування повинні бути більш активними і відбуватись на ранніх етапах.

ВИКОРИСТАННЯ АРВ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ І РЕГУЛЮВАНЬ: АМЕРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД І ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

ДЖОН Ф. МОРРАЛЛ ІІІ²

1. ВСТУП

Більшість з країн-членів ОЕСР використовують певні системи аналізу регуляторного впливу і програми нагляду для поліпшення якості своїх законодавчих актів і регулювань³. Частково цей факт підтверджується тим, що у 1995 р. Рада ОЕСР рекомендувала країнам-членам ОЕСР запровадити перелік сучасних методик управління, “щоб забезпечити якість і прозорість урядових регулювань”⁴. Поширене використання системи аналізу регуляторного впливу (АРВ) стало порівняно недавнім феноменом. Двадцять років тому зародки таких систем мали лише дві країни – Сполучені Штати і Канада. Звідки такий розвиток і такий інтерес? Країни, які запровадили дані системи, переконані, що за умови правильного функціонування програми АРВ можна збільшити ВВП на душу населення, а також покращити життєві стандарти, зменшити інфляції, стимулюючи конкуренцію й поліпшуючи функціонування ринку.

Навколишня дійсність свідчить про те, що країни з ринковою економікою і демократичними принципами управління є тими країнами, які досягли найвищих стандартів життя. Згідно з практикою країн ОЕСР, завданням програм АРВ є використання ринку або ринкових принципів, де відповідно до цілей урядових регулювань потрібно отримати вигоду і надати захист у найбільш ефективний спосіб. Уряди використовують програми АРВ для досягнення даних цілей, систематично піддаючи аналізу те, як проекти законів і регулювань та їхні ймовірні альтернативи можуть вплинути на соціальний і економічний добробут громадян. Результати АРВ можна використовувати при прийнятті рішень, виходячи з тієї чи іншої інформації. Програми АРВ можна розглядати як складову всесвітнього руху у напрямку до ширшого використання ринків і ринкових принципів, які вже прийнято в країнах перехідної економіки.

Існують достатньо серйозні причини припускати, що менш розвинені економічно країни або країни з перехідною економікою також можуть виграти від запровадження сучасних методик державного управління, щоб контролювати суспільні витрати і тенденцію до зростання неякісних або зайвих регулювань. Більше того можна допускати, що країни з низьким рівнем доходів на душу населення можуть більше виграти від ефективної урядової політики, ніж країни з високим рівнем доходів на душу населення. Недбале ставлення уряду більше відчувається громадянами країн з низьким рівнем доходів, яких вистачає лише на прожиття, ніж громадянами країн з високим рівнем доходів. Оскільки дохід на душу населення в багатьох країнах Центральної і Східної Європи (КЦСЕ) складає менше ніж 1/10 аналогічного показника країн ОЕСР, вигода, отримана від зменшення урядової неефективності і підвищення показників росту, може виявитись досить великою.

Згідно з основним принципом економічної теорії, кожен добрий результат має вартість можливості, тобто вартість втраченої можливості робити те, що могло б бути наступною найкращою дією. Програми АРВ не є винятком. Вони не безкоштовні і їх нелегко впроваджувати. Але багато чого можна навчитись з досвіду інших країн. Можна пристосувати програму АРВ до потреб і ресурсів певної країни. Для малої країни з низьким рівнем доходів не має сенсу вимагати об'ємної програми АРВ. У Сполучених Штатах проведення повного

² Джон Ф. Морралл – економіст, голова відділу Бюро управління і бюджету США, досліджує питання АРВ понад 20 років. Свою доповідь для SIGMA підготував у момент, коли закінчував роботу в БУБ. У доповіді представляє власну точку зору, яка необов'язково співпадає з позицією БУБ, уряду США, SIGMA або ОЕСР.

³ Термін “регулювання” використовується у цій доповіді в основному в ширшому розумінні цього слова і відображає цілий ряд правових інструментів, за допомогою яких уряди встановлюють обов'язки або обмеження щодо діяльності приватного сектора. Повне тлумачення даного терміна можна знайти у “Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо поліпшення якості урядових регулювань” (схвалені 9 березня 1995 р.), ОЕСР, 1995.

⁴ Див.: Рекомендації Ради ОЕСР, 1995.

АРВ не вимагається для регулювань, якщо вони загалом не мають щорічного впливу на американську економіку у сумі 100 млн. дол. або більше, що відповідно до ВВП країн Балтії становить приблизно 100 тис. дол. Частково це зумовлюється тим, що у Сполучених Штатах проведення деяких високоякісних АРВ може коштувати до одного мільйона доларів. Але АРВ може бути також простим, якщо систематично пам'ятати про проблему й збирати наявні дані. У такому випадку він не повинен коштувати дорого або потребувати багато часу. Ключовий принцип: АРВ не повинен коштувати більше, ніж потенційне вдосконалення регулювання, зумовлене більш раціональним процесом прийняття рішення.

Дана доповідь складається з десяти частин. Зараз ви читаете першу з них. Друга відповідає на питання: "Що є проблемою, на розв'язання якої спрямований АРВ?" У третій частині пояснюється, що таке АРВ і яким чином він може бути корисним. У четвертій частині наведено вісім основних принципів правильного регуляторного аналізу, нещодавно розроблених групою відомих економістів. У п'ятій частині пояснюється, як проводити АРВ, використовуючи за основу документ АРВ США, що вважається одним з найбільш ґрунтовних у країнах ОЕСР. Складовими високо якісного АРВ у Сполучених Штатах є: аналіз потреби в запропонованому регулюванні; дослідження альтернативних шляхів досягнення цілей регулювання, відоме також як аналіз витрат та ефективності; аналіз витрат та вигод; обговорення. У частині шостій показано, як програма США використовує АРВ для покращення регулювань. У частинах сьомій та восьмій наводяться інші програми АРВ країн ОЕСР, а також програма у вигляді контрольного списку, формально запроваджена ОЕСР. Дев'ята частина – це спроба підсумувати засвоєний урок, щоб допомогти країнам Центральної і Східної Європи та іншим країнам з перехідної ринковою економікою. У частині 10 наводяться деякі міркування з приводу регуляторної реформи, що в майбутньому може стати важливим питанням для КЦСЕ.

2. ЩО Є ПРОБЛЕМОЮ, НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ЯКОЇ СПРЯМОВАНИЙ АРВ?

Неякісно розроблені регулювання можуть завдавати збитків суспільству і гальмувати розвиток економіки. Історія запровадження першої програми АРВ підтверджує дане припущення. Сполучені Штати були першою країною, що започаткувала програму систематичного розгляду майбутніх регулювань, використовуючи економічний аналіз. У 1974 р. в результаті підвищення цін на нафту Сполучені Штати зіткнулися з проблемою безробіття та інфляції, а також повільного зростання, тобто склалась ситуація, за якої можна вжити термін "стагфляція". Оскільки економіка країни характеризувалась високим рівнем безробіття та інфляції і традиційні макроекономічні інструменти фіскальної і монетарної політик виявились неефективними, то президент Форд ініціював проведення економічного самміту за участю провідних економістів Сполучених Штатів. У результаті самміту з'явилась думка, що державні регулювання і дії у більшості випадків мають інфляційний характер і гальмують створення робочих місць. Учасники самміту запропонували утворити державний орган в центрі системи державних органів (Виконавчий офіс президента), щоб контролювати інфляційні регулювання, що запроваджуються іншими міністерствами уряду (управління й агентства). Новоутворений орган назвали Радою з питань заробітної плати і цінової стабільності (РЗПЦС). Бюро управління і бюджету (також входило в структуру Виконавчого офісу президента) встановило вимогу для ряду міністерств подавати офіційний звіт щодо інфляційного впливу перед тим, як вони впроваджують нове регулювання. Даний звіт і програма моніторингу розвивались протягом наступних двадцяти років і переросли в сучасну централізовану програму АРВ Сполучених Штатів, оскільки наступні чотири президенти США вносили свої зміни і вдосконалювали програму регуляторного нагляду.

Початок регуляторних реформ і схвалення програм АРВ в інших країнах ОЕСР також відбулось під час економічного напруження і труднощів. Дане явище є не випадковим, оскільки такі реформи можуть підштовхнути економіку до зростання і стабільності.

У Сполучених Штатах, згідно з певними оцінками, отриманими за допомогою підрахунків витрат на окремі регулювання, було встановлено сукупні витрати, які несе приватний сектор і державні органи. Такі витрати у 1995 р. становили 668 млрд. дол., або 19% ВВП⁵. Звичайно, дані регулювання несли в собі суспільну вигоду, наприклад, чистіше довкілля або безпечніші робочі місця, однак потенційне підвищення добробуту громадян було б більшим, коли б регулювання було розроблено таким чином, щоб його ефективність оправдовувала витрати. Цього можна досягнути, зменшуючи витрати, за збереження того самого рівня вигоди або

⁵ Див.: Хопкінс Т. Економічна вартість регулювання // *The Journal of Regulation and Social Costs*, 1992, т. 2, №1.

збільшувати вигоду, не змінюючи при цьому рівня витратів. Деякі дослідження показали, що певні види регулювань не приносять жодної суспільної користі і лише спричиняють витрати⁶. Зокрема виявлено, що регулювання, які обмежують конкуренцію, приносять чисту негативну користь для суспільства. Згідно з численними дослідженнями, ті регулювання, які приносять суспільну вигоду, звичайно пов'язані з меншими витратами.

Було проведено також декілька ґрунтовних економетричних досліджень, які показали, що окрім витрат на узгодження деякі регулювання мають додатковий негативний вплив на продуктивність і нововведення, що може зменшувати загальні темпи зростання ВВП США на 0,5% кожного року⁷. Протягом десяти років такий ефект може спричинити суттєве падіння життєвого рівня більш ніж на 5%.

Різниця в проблемах між країнами ОЕСР і КЦСЄ полягає в бажанні останніх здійснити гармонізацію своїх законів і регулювань із законами і регулюваннями ЄС, щоб увійти до спільного внутрішнього ринку. Цей фактор ускладнює ситуацію, яку програма АРВ може допомогти вирішити. Існує щонайменше два види труднощів: брак часу і недостатність поміркованості. На щастя, дві проблеми взаємно нівелюють одна одну. Чим менше існує альтернатив, програма АРВ може допомогти її вирішити. АРВ добре підходить для дослідження альтернативних шляхів досягнення запланованої цілі. Основним компонентом АРВ більшості країн є вивчення витрат і вигоди альтернативних дій. На відміну від країн ОЕСР, КЦСЄ в більшості випадків не мають альтернативи, яка б дозволяла їм нічого не робити, тобто не регулювати. Однак, враховуючи те, що потрібно встановлювати регулювання, окрема частина АРВ, аналіз витрат і ефективності, може бути корисною для зменшення регуляторної неефективності і підвищення економічного росту.

3. ЩО ТАКЕ ПРАВИЛЬНИЙ АРВ І ЯК ВІН МОЖЕ БУТИ КОРИСНИМ?

АРВ – це спосіб збору й організації інформації про очікувані впливи законів або регулювань, а також їхні ймовірні альтернативи. В найпростішій формі він може представляти перелік очікуваних позитивів, негативів й невизначених впливів запланованої дії, виражених у кількісній формі. Більш складною формою АРВ є ретельний аналіз витрат і вигод, іноді застосовуючи широкомасштабні економетричні моделі економіки із залученням економістів, інженерів, науковців та інших експертів. АРВ може також надавати детальну інформацію про кількісне вираження чистої вигоди для суспільства (суспільна вигода мінус суспільні витрати), а також розподільчі ефекти запланованої урядової дії та її ймовірні альтернативи. Середнє між цими двома крайніми варіантами: АРВ може надати інформацію щодо вибіркового впливів. Наприклад, в Австралії й Ісландії вимагається проведення фіскального аналізу регуляторних впливів, а у Великобританії – аналіз витрат для бізнесу⁸. АРВ не задумано як просту формулу для прийняття рішень, коли підставляєш числа й отримуєш відповідь. Кожна країна, що його використовує, включаючи Сполучені Штати, розглядає АРВ як один із багатьох чинників, що враховуються при прийнятті остаточного рішення. Інші менш емпіричні фактори, які можуть бути корисними при прийнятті рішення, включають політичні й конституційні міркування, міжнародні договірні зобов'язання й експертні оцінки.

Як зауважувалось перед цим, Сполучені Штати та більшість інших країн, що поставили вимогу проведення АРВ, не відводять однакою кількість часу й зусиль на кожний АРВ. Переважно вони пристосовуються до величини проблеми, на розв'язання якої спрямований закон чи регулювання. В такому випадку достатньо навести простий перелік сприятливих і несприятливих ефектів. Більш складну оцінку впливу можна провести дещо пізніше. Однак не варто повністю ігнорувати вимогу проведення АРВ, оскільки важливо мати стандарт очікуваних результатів, у порівнянні з яким можна зробити висновок про результати оцінки, адже легше змінити політику до її впровадження, ніж після того, як вона усталиться.

Корисність програм АРВ полягає у тому, що вони систематично надають інформацію, яку ті, хто приймає рішення, можуть використовувати для обґрунтованих порівнянь та вибору між альтернативами. Але більш корисними є ускладнені форми АРВ, коли використовується економічна теорія передбачення впливу на

⁶ Див.: Хан Р. і Хірл Д. Витрати і вигоди від регулювання: нагляд і синтези // 1991, *The Yale Journal of Regulation*, т. 8, №1.

⁷ Для обговорення даних моделей див.: Хан Р. і Хірл Д. Зазначена праця, 1991.

⁸ Див. Таблицю 1 у "Огляді аналізу регуляторного впливу у країнах ОЕСР: нотатки Секретаріату", PUMA/REG (96)7, ОЕСР, Травень 1996.

конкуренцію й аналіз витрат та вигод (АВВ), щоб надати інформацію, які з альтернатив можуть бути найбільш ефективними для суспільства тим, хто приймає рішення. АВВ також корисний при проведенні оцінки розподільчого ефекту, тобто визначення, хто виграє і хто програє від даного регулювання.

Частина програми, що стосується АВВ, була недавно представлена групою з одинадцяти провідних економістів, включаючи одного лауреата Нобелівської премії у галузі економіки Кеннета Арроу. Рекомендована програма була опублікована в одному з престижних наукових журналів *Science*. Використання економічної теорії для передбачення впливів державної політики сприймалось економістами різних переконань.

Група фахівців дійшла висновку: аналіз витрат та вигод може відігравати важливу роль у суперечках навколо законодавчої і регуляторної політик щодо поліпшення здоров'я, безпеки і навколишнього середовища. Хоча офіційний аналіз витрат та вигод не варто розглядати як необхідну чи достатню умову для вироблення поміркованої політики, він може бути винятково корисним для систематично непорівнянної інформації, і таким чином може суттєво вдосконалити процес і відповідно результати аналізу політики⁹.

У наступній частині наводяться принципи, які група Ерроу рекомендує для АРВ, а також розповідається, як деякі країни (Сполучені Штати, Канада, Австралія тощо) і державні уряди цих країн для власної користі прийняли дані принципи.

4. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИСОКОЯКІСНОГО АРВ

З дослідження Ерроу стає очевидно, що програма АРВ, розроблена на високому аналітичному рівні, містить найбільш повну інформацію щодо поліпшення економічного добробуту населення певної країни і представляє аналіз витрат та вигод (АВВ). АВВ ґрунтується на ранніх теоретичних вченнях французьких та англійських економістів і вперше був широко застосований у Сполучених Штатах у 30-х роках для оцінки водних проєктів. У 60-х роках його було використано для оцінки національних видатків на оборону. На початку 70-х років аналіз почали застосовувати й у соціальних програмах, пов'язаних з освітою, житловим будівництвом, сільським господарством, обмеженням імпорту й створенням робочих місць. А вже наприкінці 70-х – на початку 80-х років такий аналіз здійснювали й у регуляторній сфері спочатку в Сполучених Штатах, потім у Канаді, Австралії та інших країнах ОЕСР. Широке застосування АВВ знайшов в інвестиційній діяльності Світового банку при розгляді міжнародних проєктів. Наприклад, недавно Світовий банк провів АВВ для цементного заводу “Кунда” в Естонії, який показав, що суспільна вигода у разі зниження рівня забрудненості перевищить витрати підприємства на величину, що достатньо підтверджує доцільність інвестиції в екологію¹⁰.

Теоретичним підґрунтям АВВ є наукове вчення, відоме як “економічна теорія добробуту”, що має кілька основних припущень: люди можуть об'єктивно оцінювати альтернативні дії; такі дії можуть бути спільно виражені індивідами у загальноприйнятій одиниці вартості, наприклад, доларі; суспільство повинно обирати такі дії, які принесуть максимальну користь для усіх його членів.

Вартість, яку люди вбачають в альтернативних діях або результатах, економісти називають бажанням платити за неї (БП). Оскільки вартість потенційної можливості конкретної дії включає вартість втраченої наступної найкращої дії, то БП за альтернативну дію – це вартість потенційної можливості обраної дії. Діяльність уряду, що максимізує бажання платити за таку діяльність, мінус бажання платити витрати при такій діяльності, сумоване по всіх індивідах, максимізує також чистий добробут суспільства. Наприклад, індивід купує певний товар, бо його БП більше за ціну товару¹¹. Чим більшим є чиєсь бажання платити ціну, тим більшою є вигода, яку дана особа отримує від своєї дії. Економісти називають цю різницю “споживчим надлишком”. Щоб застосувати цей механізм до такого рішення уряду, як заборона продажу бензину з вмістом свинцю, сукупне

⁹ Арроу К., Кропер М., Ідс Д., Хан Р., Лейв Л., Нол Р., Портні П., Рассел М., Шмаленсі Р., Сміт К., Ставінс Р. Яка роль аналізу витрат та вигод у регулюванні у сфері охорони здоров'я, навколишнього середовища та безпеки // *Science*, 1996, квітень.

¹⁰ Див.: Кормоколіас Я. Аналіз витрат та вигод приватних інвестицій у навколишнє середовище: приклад цементної фабрики Кунда // *IFC Discussion Paper*, 1996, №30.

¹¹ Слід мати на увазі, що БП на кількість продуктів, дій або послуг виходить за рамки кривої попиту.

бажання індивідів платити за можливість мати повноцінно здорових й всебічно розвинутих дітей порівнюється з додатковими десятьма центами на кожен літр бензину, тобто з різницею між ціною на бензин без свинцю та ціною бензину з вмістом свинцю.

Оцінка вигоди для дітей повинна перевищувати додаткові витрати автомобілістів, що користуються бензином, очищеним від свинцю, для того щоб дії уряду приносили чисту вигоду для суспільства.

Найбільшим недоліком даного підходу є те, що БП кожного окремого індивіда залежить від його рівня доходів, що може суттєво, і часто несправедливо, різнитись між індивідами. У зв'язку з цим АВВ є неповним, якщо точно не визначити, хто виграє від дій уряду і хто буде за це платити. Якщо люди з низьким рівнем доходу залишаються в програвші, а люди з високим рівнем доходу виграють від дій уряду, то підсумки обрахунків чистої вигоди повинні підводитись особливо уважно тими, хто приймає рішення, враховуючи небажані побічні ефекти. Оскільки у вищенаведеному прикладі вигоду від заборони бензину з вмістом свинцю отримують діти, що грають на вулицях, а вони найімовірніше належать до категорії людей з рівнем доходів нижчим у порівнянні з автомобілістами, які несуть на собі витрати, то аналіз розподілу витрат і вигоди навряд чи впливатиме на підсумки самого АВВ.

Група Ерроу наводить сім принципів, які пропонуються до уваги представникам уряду під час розгляду заходів законодавчого чи регуляторного характеру:

- 1) аналіз вигоди та витрат варто застосовувати при порівнянні сприятливих і несприятливих результатів політики;
- 2) при прийнятті рішень щодо розробки певних правил не слід виключати можливості врахування економічних витрат і вигоди різних політик. Необхідно дозволити державним органам використовувати економічний аналіз, щоб допомогти визначити пріоритети у регулюванні;
- 3) аналіз вигоди та витрат повинен бути обов'язковим при прийнятті усіх основних рішень регуляторного характеру;
- 4) слід вимагати від державних органів проведення аналізу витрат та вигод при прийнятті основних рішень у тому разі, якщо вони обирають дії, проти яких достовірні факти свідчать, що очікувана вигода значно менша за очікувані витрати. Однак не варто зв'язувати дії таких органів жорсткими критеріями витрат та вигод;
- 5) за можливості вигода й витрати від запропонованих політик повинні виражатись чисельно. Найкращі результати слід надавати разом з описом непевностей;
- 6) чим більш незалежним є огляд регуляторних аналізів, тим безумовно кращими будуть такі аналізи. При обрахунках вигоди й витрат потрібно використовувати набір основних припущень. До ключових змінних належать соціальна облікова ставка, вартість зниження рівня передчасної смертності, а також вартість інших заходів, що стосуються покращення здоров'я;
- 7) хоча основна увага в аналізі вигоди та витрат повинна концентруватись на загальному відношенні між вигодою й витратами, якісний аналіз також визначатиме важливі наслідки від розподілу вигоди й витрат¹².

Деякі країни запровадили принципи групи Ерроу і виробили детальні вказівки-документи, що пояснюють, як проводити аналіз. Згідно з дослідженням, нещодавно проведеним для ОЕСР/PUMA професором Томасом Хопкінсом, в якому він оглянув рекомендації ОЕСР, інструкції США "Економічний аналіз федеральних регулювань відповідно до Наказу 12866" від 11 січня 1996 р., виданого Бюро управління і бюджету, є найбільш ґрунтовним та аналітично опрацьованим документом¹³. Він також зауважив, що канадські поради щодо аналізу витрат та вигод (травень 1995 р.) і австралійський "Довідник з дослідження регуляторного впливу" (вересень 1995 р.) були менш складними, але більш легкими для нефахівців. Для країн, зацікавлених в

¹² Ерроу та ін. Зазнач. праця, с. 221-222.

¹³ Див.: Хопкінс Т. Альтернативні підходи до здійснення регуляторного аналізу: досвід семи країн ОЕСР // PUMA/REG, 1996, (96)5, ОЕСР.

опрацюванні своїх власних документів, адаптованих до власних потреб й особливих обставин, може виявитись корисним почати з перегляду даних документів.

5. ЯК ПРОВОДИТИ АРВ: ІНСТРУКЦІЯ США

Принципи програми США викладено у Наказі 12866 президента Клінтона від 30 вересня 1993 р.¹⁴ Документ-пояснення в 37 сторінок (можна знайти в інтернеті на сторінці БУБ) супроводить Наказ і складається з трьох частин, списку рекомендованої наукової літератури та інструкцій¹⁵. Інструкції використовуються для проведення як оцінки впливу запропонованих регулювань і законодавчих актів, так і оцінки існуючих регулювань, хоча зазвичай вони описуються так, наче регулювання лише пропонуються. В інструкціях зазначено, що АРВ, який в Сполучених Штатах називається Економічний аналіз, повинен забезпечувати тих, хто приймає рішення, наступною інформацією:

- достатня інформація щодо наявності потреби в результатах запропонованих дій;
- потенційна вигода для суспільства оправдовує потенційні витрати, визнаючи, що не всі вигоди і витрати можуть бути кількісно виражені, окрім випадків, коли закон вимагає іншого регуляторного підходу;
- запропонована дія максимізує чисту вигоду для суспільства, окрім ситуацій, коли закон вимагає іншого регуляторного підходу;
- у випадку, коли певний закон вимагає особливого регуляторного підходу, запропонована дія буде найбільш ефективною, включаючи впевненість щодо досягнення цілей до можливої межі.
- рішення державного органу базуються на найкращій науковій, технічній, економічній та іншій інформації¹⁶.

5.1. Опис потреби

Перша частина інструкцій містить пояснення, як підготувати опис потреби запропонованих державних дій. Основне припущення АРВ, що випливає з першої теореми економічної теорії добробуту, полягає в тому, що ринки досконалої інформації максимізують чисту вигоду для суспільства. Звичайно, існує проблема в тому, що багато ринків не є досконало конкурентними. Це означає, що коли уряд має можливість визначити ті ринки, які не є досконало конкурентними, він зможе виправити помилки і покращити добробут суспільства. Таким чином, опис потреби систематично досліджує, чи існує ринкова помилка, що може виправдати державну інтервенцію. Існує чотири основні причини, чому ринки можуть бути не досконало конкурентними:

- 1) натуральна монополія може існувати за умови, що ринок обслуговується при менших витратах за меншу ціну лише одним виробником, приміром дистриб'ютором газу, електрики, води;
- 2) ринкова сила може існувати у тому разі, якщо фірми у певній галузі промисловості домовляються діяти спільно за нижчих обсягів випуску, ніж це у випадку конкурентного середовища, і тому спільно або окремо піднімають ціни. Державні дії можуть спричинити це через обмеження входження до сектора економіки лише для декількох фірм або використовуючи торгові обмеження, щоб не допустити закордонних імпортерів;
- 3) у випадку, коли дії однієї із сторін приводять до значних вигод чи витрат іншої сторони, виникає таке явище, як "надмірний зовнішній вплив". Класичним прикладом є забруднення, що також є основною причиною зростання кількості регулювань у країнах ОЕСР. Серед інших прикладів можна навести проблему так званого "спільного", коли надвикористання таких державних ресурсів, як земельні, рибні тощо, стає шкідливим;

¹⁴ Наказ можна знайти в американському Федеральному реєстрі (1993, вип. 58, №190, с. 51735).

¹⁵ Інформацію взято з розділу "Економічний аналіз федеральних регулювань відповідно до Наказу 12866" від 11 січня 1996 р. (Виконавчий офіс президента, офіс управління та складання бюджету).

¹⁶ Див.: Економічний аналіз, с. 1.

- 4) неповна інформація щодо учасників ринку може зашкодити ринку, хоча не зовсім бажаною є і досконала інформація, оскільки вона коштує дорого. Це один із найскладніших для аналізу недоліків ринку.

Оскільки зазвичай державні дії шкодять конкурентним ринкам, слід уважно вивчити такі види регулювань, щоб запевнитись, що існує реальна потреба в них¹⁷:

- 1) контроль за цінами на конкурентних ринках;
- 2) контроль за виробництвом і збутом на конкурентних ринках;
- 3) обов'язкові однакові стандарти якості для товарів і послуг, окрім випадків, коли припускається існування певних занепокоєнь щодо безпеки;
- 4) контроль за ринками праці та виробництвом, окрім випадків, коли припускається існування певних занепокоєнь щодо безпеки (наприклад, у пілотів літаків) або існує необхідність управляти спільним майном (рибне господарство, повітряні шляхи).

Навіть якщо ринку притаманний певний недолік, проблему можна подолати в інший спосіб, тобто не лише через впровадження регулювань. Для того, щоб зробити не вигідним споживання продуктів, які спричиняють шкоду, наприклад бензину зі вмістом свинцю, можна звернутися до судової системи, антимонопольного та податкового законодавства. Окрім того, оскільки деякі недоліки на ринку можуть бути спричинені колишніми регулюваннями, головним чином державними обмеженнями щодо конкуренції, слід брати до уваги зміну чинних державних регулювань. І останнє, можуть існувати й інші важливі причини, ніж економічні вигоди, що обумовлюють регулювання, навіть тоді, коли немає очевидного недоліку ринку. До таких причин належать згадані вище ефект розподілу, внутрішньо- або зовнішньополітичні умови. Наприклад, може існувати консенсус щодо ефективності й водночас "несправедливості" ринкового результату. Такі випадки слід пильно вивчати, однак через те, що вони часто пропагують чиїсь "особливі інтереси", не завжди заслуговують на увагу.

5.2. Аналіз альтернатив

У другій частині "Інструкції США" зазначається, що аналіз повинен вивчати найбільш важливі з можливих альтернатив основним регуляторним пропозиціям. Число таких альтернатив залежить від витрат часу й ресурсів, затрачених на аналіз, а також від того, наскільки останній може бути важливим. Види альтернатив, які слід брати до уваги, можна поділити на такі категорії:

- а) *більш орієнтовані на експлуатаційні стандарти*. Експлуатаційним стандартам, в основному, віддають більшу перевагу порівняно з більш специфічними інженерними або проектними стандартами, оскільки вони надають фірмам й індивідам більшу свободу дій з виконання регулювання з найменшими затратами. Іншими словами, чим більше можливостей дає регулювання сторонам, на які воно поширюється, стосовно його виконання, тим краще досягається ціль, яку ставить держава щодо експлуатації;
- б) *різні вимоги для різних сегментів населення, на яке поширюється регулювання*. Чиста вигода від регулювань може зростати, якщо суворість регулювання коливається залежно від зміни вартості величини вигоди, яка отримується різними сегментами. Наприклад, якщо для невеликих фірм виконання регулювання коштує дорожче, ніж для великих, навіть якщо в результаті отримується однакова величина вигоди, в такому разі буде більш ефективно визначити менш суворі вимоги для невеликих фірм, ніж для великих. Даний принцип можна застосовувати щодо різних галузей промисловості, географічних територій або навіть країн. Він часто приводить до такого висновку стосовно питання економічної ефективності: більш розвинені країни повинні мати більш суворі регулювання щодо здоров'я, безпеки, довкілля, ніж менш розвинені чи країни з перехідною економікою. Проте БП розвинених країн може бути вищим заради екологічних зручностей у зв'язку з вищим рівнем доходів, і тому виконання регулювань може бути для них менш дорогим через їхню більш розвинену інфраструктуру й цілеспрямованість на виконання такого роду регулювань. Прикладом

¹⁷ Штат Квінсленд в Австралії має список з 11 регулювань і законодавчих актів, що призначені відслідковувати антиконкурентні наслідки. Див.: Холмс С. і Аргі С. Існуючі регулювання: огляд Австралійського національного законодавства. – PUMA/REG (96)3, ОЕСР, травень 1996.

такого підходу можуть слугувати різні часові рамки для різних сегментів. Таким чином, менш розвиненим країнам можна відводити більше часу для виконання певних регулювань, ніж розвиненим країнам;

в) *інформаційні заходи*. Дану альтернативу слід в основному використовувати, щоб виправити недоліки ринку, спричинені неповною або асиметричною інформацією. До таких заходів належать запровадження державою стандартизованого тестування або рейтингової системи, надання державою інформації чи вимога, щоб фірми надавали певну інформацію за допомогою етикеток, реклами або обов'язкового представлення документів. Наприклад, для зменшення споживання енергії уряд може зобов'язати, щоб такі прилади, як холодильники або обігрівальні системи, відповідали встановленим рівням використання енергії, або вимагати, щоб легкі для розуміння рівні використання енергії й ціни за неї зазначались на приладах. Більш вигідно поінформувати покупця про вартість енергії й дозволити йому вибирати потрібне поєднання витривалості й операційних витрат, що відповідає його потребам і обставинам;

г) *ринково-орієнтований підхід*. В основному, альтернативи, спрямовані на більш ринково-орієнтований підхід, такі як плата за використання, стягнення за забруднення, ринкові дозволи і встановлення прав власності, є значно вигіднішими, ніж регулювання, пов'язані з контролем і наказами. Вони підпорядковують ринкову систему й конкуренцію подальшим суспільним цілям. Наприклад, встановлення права власності на землю підвищує ефективність сільського господарства, так само визначення прав власності або ринкових дозволів на такі різні товари, як квоти на вилов риби, повітряний простір, права на воду та чисте повітря, повинно спрямовуватись на збереження ресурсів чи на найбільш раціональне їх використання. Надмірний вилов риби у Новій Зеландії загрожував зменшенням певного виду риби нижче допустимого рівня, доки для комерційних рибалок не було встановлено Індивідуальні квоти (ІТК), що визначались на основі середнього з виловів за попередні роки¹⁸. Тоді уряд викупив достатню кількість квот, щоб знизити вилов риби до допустимого рівня. Сполучені Штати, наприклад, виставляли на аукціони радіочастоти для операторів стільникового й пейджингового зв'язку, а також дозволяли енергокомпаніям торгувати ліцензіями на викиди певної кількості тонн сірки кожного року. Це дало можливість фірмі, якій надто дорого коштує зниження викидів, купувати дозволи у фірми, що знаходить способи зробити це з меншими затратами, таким чином, збільшується вигода обох фірм і зменшуються загальні витрати на досягнення встановленого рівня забруднення.

5.3. Аналіз витрат та вигод

В останній частині Інструкцій пояснюється, як фактично проводити аналіз витрат та вигод від запропонованого регулювання та його основних альтернатив. У свою чергу, дана частина складається з трьох секцій: Загальні принципи, Оцінка вигоди та Оцінка витрат.

5.3.1. Загальні принципи

Перше питання, яке піднімається в Загальних принципах, – це базовий рівень. Вигода і витрати від кожної альтернативи повинні вимірюватись відносно певного базового рівня, що спостерігається у випадку без регулювання. У разі запропонованого регулювання базовим рівнем виступає існуюча ситуація. Для оцінки існуючого регулювання базовим рівнем можна вважати ситуацію без регулювання.

Другий принцип застосовується, коли витрати й вигоди мають місце в різні часові періоди. У такому випадку витрати і вигоди, оцінені в доларах з поправкою на інфляцію, повинні бути обраховані на даний момент, використовуючи ту ж саму дисконтну ставку. Інструкції США, які також торкаються бюджетних обрахунків, рекомендують застосовувати 7%-у реальну ставку, окрім випадків, коли існують вагомі причини, що вказують на доцільність використання іншої ставки. У такому разі все ще можна використовувати 7%-у ставку, а результати від використання альтернативної ставки вказуються в аналізі. Ведуться дискусії з приводу того, чому за певних умов доцільно використовувати різні ставки.

Оскільки наслідки регулювань переважно важко точно передбачити, потрібно часто використовувати способи аналізу ризику. Основний принцип полягає в тому, що оцінка ризику повинна супроводжуватись повною відкритістю і прозорістю. Незазначені переваги щодо охорони навколишнього середовища або здоров'я

¹⁸ Для обговорення використання прав на вилов риби див.: Лакассе Ф. Уроки успіху: ринки прав на вилов риби, Маркет-Тайп Механізм Серіес № 3, ОЕРС, 1992..

населення не повинні враховуватись до припущень, доки вони не будуть повністю підтвержені. В противному разі дані припущення матимуть схильність до нагромадження, і ті, хто приймають рішення, не знатимуть, яку долю безпеки вони купують. Результати потрібно надавати з певною оцінкою їхнього ступеня непевності. Перелік методів, які застосовуються при непевностях, коли можливість розподілу невідома, включає аналіз Монте Карло й інші симулятивні техніки, чутливий аналіз, коли припущення змінюються і обчислюються “точки перемін”, методи Дельфі, що використовуються групою експертів, а також мета-аналіз, що поєднує дані з різних досліджень одного і того самого питання.

Інструкції США також рекомендують при оцінці витрат та вигод від регулювань, що мають вплив на міжнародну торгівлю, не робити повного розмежування між внутрішніми й закордонними ресурсами. Наприклад, якщо регулювання вимагає купівлю певного обладнання, не має значення, де воно виробляється: всередині чи поза межами Сполучених Штатів. Доти, доки закордонний валютний ринок визначає вартість валюти, вартість обладнання залишається однаковою. Очевидно, що контроль за обмінним курсом може спричинити певні труднощі.

У випадках, коли витрати і вигоди не можуть бути виражені в грошах, вони повинні подаватися, принаймні, у чисельному вираженні. Якщо ж вони не можуть бути виражені чисельно, їх варто описати у відповідних термінах. Не слід робити висновків, коли важливі частини аналізу не можна представити у чисельному вираженні. Ті, хто приймає рішення, мають повністю усвідомлювати такі наслідки.

Врешті-решт, потрібно оцінити й представити ефект розподілу, тобто, хто виграє і хто програє від регулювання. Немає загальноприйнятого методу для включення таких ефектів безпосередньо в обрахунки, хоча дехто пропонує приділяти різну увагу різним групам.

5.3.2. Оцінка вигоди

У другій секції даються інструкції, як здійснювати оцінку вигоди від регулювання. Певною мірою – це основна новинка АВВ. Інші системи аналізу впливу зосереджують свою увагу на питанні витрат, оскільки зазвичай легше виміряти витрати, а вигода наводиться без особливостей, лише припускається, що вона велика. Історично при розвитку АРВ склалось так, що оцінка витрат стала першим “кроком”, який було здійснено. Більше того, багато бюджетних систем сьогодні відслідковують величину державних витрат і приділяють невелику увагу очікуваній вигоді від цих витрат, чи то у грошовому, чи у будь-якому прийнятному вигляді. Однак знати вигоду, якщо така існує, настільки ж важливо, як і знати витрати.

Першим кроком в оцінці вигоди є визначення механізму, за допомогою якого діяльність уряду повинна поліпшити соціальний добробут. Необхідно намагатись якомога повніше порахувати потенційне реальне збільшення суспільної вигоди у грошовому вимірі. В ідеальному варіанті слід представити графік певного типу вигоди, тобто, коли вона матиме місце і кому належатиме. Будь-яка вигода, яку не можна представити у грошовому вираженні, наприклад підвищення рівня впровадження більш продуктивних технологій або зростання національної безпеки, повинна бути уважно описана й пояснена. АРВ має визначати й пояснювати дані або припущення, на яких ґрунтуються оцінки вигоди, таким чином, результати можуть бути відновлені незалежним оглядачем.

Як зазначалось вище, термін “бажання платити” (БП) є основою для оцінки вигоди й витрат від державних дій. Ринкові угоди забезпечують найбільш повну базу даних для оцінки БП. Однак у деяких випадках ринкова вартість не відображає реальної суспільної вартості. У такому разі варто застосовувати принцип “прихованої ціни”. Такі випадки мають місце, коли ринкові ціни повністю не визначаються, а, наприклад, встановлюються державою. Якщо уряд встановлює ціни на енергоносії нижчі за рівень цінового екілібріуму на вільному ринку, тоді ціна вільного ринку є “прихованою ціною”, яку й потрібно використовувати в АВВ.

Багато товарів і послуг не представлені на ринку. Їхню вигоду можна непрямо оцінити, припускаючи за якою ціною вони б продавались на ринку. Статистичні методики, часто з складним регресивним аналізом, були розроблені для того, щоб непрямо виміряти БП за такі товари і послуги. Наприклад, дослідження часу подорожі використовуються для оцінки БП на рекреаційних територіях, дослідження гедоністичних цін – для оцінки приросту вартості землі, що є результатом зменшення місцевого забруднення, наприклад, шуму від літаків або позбавлення небезпечних токсичних відходів. Для досліджень ринку праці, що проводяться для оцінки компенсації вікової різниці, яку вимагають поінформовані робітники на вільному ринку, займаючись ризикованими видами роботи, звичним є оцінювати вартість покращення умов безпеки. Нарешті, у випадках,

коли не можна змодифікувати статистичними методами, застосовуються огляди методик із запитаннями до потенційних бенефіціарів державних дій. Такий метод, відомий як “оцінка ймовірності”, є дуже чутливим до того, як ставляться запитання, і мусить дуже уважно використовуватись. У США методи оцінки ймовірності використовуються для оцінки вигоди від зниження часткових викидів електростанцій, що за певних погодних умов захмарюють Великий Каньйон в Арізоні.

Було проведено численні дослідження щодо оцінки суспільної вигоди від зменшення додаткових смертельних ризиків для великої кількості людей. У таких ситуаціях як зворотне до великого ризику для одного індивіда статистичні методики й економічні теорії дозволяють дослідникам правдиво оцінити достовірні й великі числа. Використовуючи дані по США, професор Віскузі, економіст з Гарвардської школи права, оцінив, що робітники готові платити від 3 до 7 тис. дол. (із середнім значенням 5 тис. дол.) за скорочення ризику смертності на одну тисячну. Для тисячі людей, що використовують дане середнє значення, ця сума становитиме 5 млн. дол. протягом статистичної тривалості життя¹⁹. Таку оцінку можна порівняти з ціною за життя, заощадженнями (вартість регулювання поділена на кількість очікуваних продовжених життів) від різних пропозицій зберегти життя за допомогою регуляторних дій, щоб визначити, які регулювання пройшли тест на витрати і вигоди. Оцінку вартості кожного окремо врятованого життя від регуляторних дій можна також порівняти з оцінкою вартості кожного окремо врятованого життя від регулювань, які вже були запроваджені, для визначення, чи є запропоновані регулювання ефективними відносно витрат порівняно з існуючими регулюваннями. Використовуючи цей підхід, одне з американських досліджень регуляторного досвіду виявило широку розбіжність у вартості кожного врятованого життя від різних регулювань²⁰. Багато регулювань пройшло тест на витрати і вигоду, але багато – ні. Зокрема, регулювання, спрямовані на питання безпеки, наприклад, безпеки польоту, були більш ефективні відносно витрат, ніж регулювання, спрямовані на подолання ризиків для здоров'я, спричинених канцерогенними хімічними речовинами. Вартість порятунку одного життя коливається від 100 тис. дол. на захисні стовпці для автотраси до 119 млрд. дол. на професійний контроль за формальдегідом²¹. Якщо щорічні 162 млн. дол., що становлять вартість регулювань на формальдегід, використати на виконання регулювань безпеки, таких же ефективних відносно витрат, як і регулювання на стовпці захисту для водіїв, майже 1 620 людей може бути врятовано кожного року за тих самих витрат.

5.3.3. Оцінка витрат

Третя частина – це опис того, як проводити оцінку витрат від регулювання. Основні методологічні поради щодо оцінки вигоди, такі як прозорість, об'єктивність і збіжність результатів, стосуються й оцінки витрат. Визначальним у понятті витрат є принцип вартості можливості, тобто вартості вигоди, що наперед визначена як результат регуляторних дій. Вартість можливості складається не лише з витрат приватного сектора, необхідних на узгодження, державних адміністративних витрат, а й з надлишку у збитках покупців і продавців. Надлишок у збитках покупців визначається як різниця між кривою попиту, тобто те, що покупці згодні би заплатити за різну кількість товару, або їхнє БП, та фактично встановленою ціною. Надлишок продавців визначається як різниця між кривою попиту, тобто те, з чим би продавці згодні би як з платою за їхній товар, і ціною, яку вони фактично отримують. Таким чином, вартість можливості введення заборони на товар або видачі ліцензії на новий вид бізнесу є сумою збитків покупців і виграшу продавців.

Важливим моментом, який, однак, викликає деколи труднощі в оцінці витрат, є те, як відрізнити реальні витрати та трансфертні платежі. Трансфертні платежі не є реальними витратами суспільства, оскільки вони здійснюються однією групою суспільства на користь іншої. За своїм результатом вони схожі до державних соціальних платежів, але не подібні до державних видатків, приміром, на мости і заробітну плату державних службовців, що складають реальні витрати суспільства і також створюють реальну суспільну вигоду. Прибутки

¹⁹ Див.: Віскузі В. Небезпека необмежених зобов'язань з регулювання ризику // Хан Р. Ризики, витрати і врятовані життя: як отримувати кращі результати регулювання, Oxford University Press, 1996.

²⁰ Джон Ф. Морралл III. Регулювання ризиків: огляд досвіду // Regulation, листопад/грудень 1986. Також див. Таблицю 3 у книзі Джона Ф. Морралла “Контроль за витратами від регулювання: використання бюджету на регулювання”, ОЕСР, 1992, в якій міститься остання інформація щодо вартості кожного врятованого життя від 37 регулювань.

²¹ Морралл Д. Зазнач. праця, 1992.

монополій, підвищена рента в період дефіциту товару, страхові виплати, продаж державного майна, субсидії і податки – все це є прикладами трансфертних платежів, перелік яких потрібно складати, але не враховувати при розрахунках АВВ.

Наведені інструкції щодо ведення АВВ, у тому числі й у попередніх редакціях, використовуються в Сполучених Штатах протягом останніх п'ятнадцяти років. За цей час понад 500 регулювань з результатом більше ніж 100 млн. дол. були предметом АВВ. За цей же час три президенти від обох головних політичних партій підтверджували свою схильність до застосування АВВ заради покращення ефективності і справедливості уряду. У наступній частині наводиться короткий опис розвитку програми регуляторного огляду США та її організації на нинішньому етапі з тим, щоб визначити, які уроки можна взяти з американського досвіду.

6. Розвиток Програми регуляторного огляду США²²

Програма регуляторного огляду США характеризується сильним наглядом з боку центрального уряду. Найбільший структурний підрозділ Виконавчого офісу президента ОУБ контролює 1,3 трлн. дол. бюджету Сполучених Штатів і 600 млрд. дол. на регуляторні витрати. У зв'язку з цим він має значний вплив на управління державою. Інші державні органи влади, які мають право встановлювати регулювання, зобов'язані робити супровідний АРВ, а Конгрес, що приймає законодавчі акти, які після підписання президентом стають законами, зазвичай приділяє велику увагу рекомендаціям ОУБ. Програма регуляторного огляду США з її відносно складними вимогами до АРВ і суворим наглядом з боку ОУБ працює справді добре.

Однак ця програма не завжди була такою складною і на початку не мала сильного централізованого нагляду. І, як наслідок, не завжди була настільки ефективною, як зараз. На початку 60-х років програма в основному виражала позицію ділової частини суспільства щодо регулювань, яку представляв Департамент торгівлі. Як зазначалось раніше, економічні труднощі, пов'язані зі стагфляцією в середині 70-х років, що була викликана нафтовим шоком, призвели до створення нового органу державної влади – Ради з питань заробітної плати і цінової стабільності (РЗПЦС). Функціями ради було офіційне тлумачення регулювань і нагляд, зокрема, за іншими державними органами, які здійснювали аналіз впливу державних регулювань на інфляцію. До складу цієї першої наглядової групи входило шість чоловік, переважно докторів економічних наук, які залучались до роботи на тимчасовій основі з наукових інституцій. На практиці ж централізований державний контроль був відсутній, оскільки РЗПЦС могла лише представляти у письмовій формі свою думку щодо аналізів регуляторного впливу під час офіційних коментарів. Однак наприкінці 70-х років при адміністрації Картера до АРВ було додано ще АВВ, у зв'язку з чим склад ради зріс до двадцяти чоловік, хоча державні органи продовжували ігнорувати більшість із зауважень РЗПЦС.

Втім державні органи, які були вимушені проводити аналіз, все-таки приділяли певну увагу таким коментарям, особливо, коли вказувались основні недоліки. Напевно, регулювання ставали кращими, ніж вони були б в іншому випадку. Це співпало з періодом, коли Конгрес і президент США почали впроваджувати дерегуляцію у сфері авіацій, дорожніх перевезень, шляхів і зв'язку.

Успіх дерегуляції, а також офіційні заяви з приводу того, що РЗПЦС є засобом проти неефективного регулювання, заклали основу для більш рішучої й дієвої програми регуляторної реформи 80 – 90-х років.

Президент Рейган зробив послаблення регуляторного тиску одним з чотирьох стовпів економічного зростання у своїй виборчій кампанії 1980 р. Ставши 1981 р. президентом, він представив програму щодо централізації контролю та вимог складного, оснований на економічній теорії АРВ, яка була набагато кращою за попередні. Не зважаючи на викликану цим критику з боку опозиційної партії (яка, до речі, прийшовши 12 років потому до влади, прийняла за основу, за винятком деяких змін, аналогічну модель), програма вимагала, щоб усі регулювання, що розроблялись рядом департаментів, відсилались до Офісу управління і бюджету (ОУБ) перед тим, як вони представлятимуться на громадське обговорення, і ще раз перед тим, як будуть остаточно прийняті. Більше того, державні органи повинні були забезпечити в рамках, дозволених законом, перевагу вигоди над витратами. Щоб показати щорічний вплив на економіку регулювань, вартість яких

²² Дана частина є оглядом книги Джона Морралла III "Оцінка Програми регуляторного огляду США" PUMA/REG (96)10, ОЕРС, 1996.

перевищувала 100 млн. дол., департаменти й державні органи повинні були здійснити АРВ, який відповідав основним принципам АБВ, описаним в інструкціях, наданих вище. І нарешті, ОУБ розглядав регулювання й АРВ і надавав свої рекомендації державним органам. Якщо державні органи не погоджувались з рекомендаціями ОУБ, віце-президент скликав групу, до складу якої увійшли фахівці високого рівня, для прийняття відповідного рішення. На практиці така модель давала ОУБ значну владу, щоб вплинути на кінцевий результат.

Президент Клінтон вмilo привів у відповідність дану базову модель, коли змінив на посаді президента Буша у 1993 р. Оскільки тоді лунала серйозна критика на адресу віце-президента, який відповідав за програму, за її заполітизованість і затримки регулювання, президент Клінтон вніс певні корективи в програму. По-перше, програма регуляторного огляду Клінтона зосередила увагу ОУБ на найбільш важливих регулюваннях. Відділ з питань інформації і регулювань ОУБ, що займався оглядом регулювань, складався з сорока економістів, політаналітиків і юристів, котрі щорічно розглядали близько 900 регулювань, серед яких 15 % були основними правилами і супроводилися АРВ. Решта 200 працівників ОУБ, займаючись оглядом тих же регулювань, визначали їхній вплив на державні видатки і бюджет, після чого звітували про це ВІР. По-друге, президент підвищив прозорість програми огляду, встановлюючи такі вимоги: а) контакти з сторонніми сторонами щодо регулювань, які розглядаються, повинні письмово фіксуватись і бути доступними ряду державних органів; б) письмова інформація, отримана від сторонніх джерел, повинна зберігатись у картотеці і бути доступною громадськості; в) перелік регулювань, що розглядаються, повинні доводитись до відома громадськості, у тому числі, через інтернет. По-третє, президент поставив перед ОУБ вимогу закінчувати огляд регулювань протягом 90 днів, і якщо після закінчення цього терміну все ще існувала незгода між ОУБ і рядом органів державної влади, питання, які викликали розбіжності, повинні були подаватись на розгляд президенту або віце-президенту, який діяв від його імені. І останнє, нова адміністрація зробила більш очевидним ефект розподілу, а також внесла ясність у питання стосовно рівних можливостей, справедливості та інших основних прав. Нині існує сильна підтримка цієї програми обома політичними партіями, хоча є також незгода з тим, що запроваджене програмою Буша зараз скасовано. Отже, у Сполучених Штатах сьогодні точаться дебати навколо того, як посилити й розширити програму регуляторного огляду, що стосується нового законодавства²³.

Протягом останніх років було здійснено кілька оцінок програми США, і в основному вони підтвердили її ефективність, хоча дотепер не проведено жодного реального аналізу витрат та вигод цієї програми. Дослідження Роберта Хана з Американського інституту підприємництва у Вашингтоні, у якому розглянуто аналізи регуляторного впливу, здійснені, починаючи з 90-х років, показало, що регулювання, прийняті в цей період, повинні були мати своїм результатом чисту вигоду для американської економіки у сумі 280 млрд. дол., хоча інші 140 млрд. дол можна було отримати, якщо були б прийняті регулювання, витрати від яких перевищували вигоду²⁴. Інше дослідження, проведене для ОЕРС, засвідчило: якщо за допомогою програми АРВ вигода зростає, а витрати зменшуються хоча б на 1%, то на таку програму можна щорічно витрачати до 156 млн. дол, і вона буде продовжувати давати чисту вигоду для суспільства²⁵. І останнє, звіт Ерроу, про який згадувалось вище, також зосереджував свою увагу на використанні АБВ у програмі регуляторного огляду США і переконливо підтримав продовження використання АБВ.

7. ПРОГРАМИ РЕГУЛЯТОРНОГО ОГЛЯДУ ІНШИХ КРАЇН ОЕСР

У країнах ОЕРС ситуація була аналогічною до американської. Все починалось з нескладної програми регуляторного огляду з невисокими вимогами до АРВ і завершилось відчутним контролем і суворими вимогами до АРВ. Як описано в одному з досліджень ОЕСР, після того, як у 1974 р. Сполучені Штати розпочали свою програму, наприкінці 70-х років їхній приклад наслідували Канада, Фінляндія, а в середині 80-х років – Німеччина, Австралія, Великобританія, Нідерланди, Японія, Швеція і Норвегія²⁶. Всі ці країни з

²³ Див.: Морралл Д. Зазнач. праця, 1996, с. 7–8.

²⁴ Див.: Хан Р. Регуляторна реформа: про що кажуть нам державні числа, 1996.

²⁵ Морралл Д. Зазнач. праця, 1996, с. 10.

²⁶ Див.: Огляд аналізу регуляторного впливу в країнах ОЕРС. – Видання Секретаріату, PUMA/REG (96)7, ОЕСР, 1996.

того часу вдосконалили свої програми й внесли додаткові вимоги. У 90-х роках такі програми було розроблено в Ісландії, Португалії і Новій Зеландії. Окрім цього, в деяких штатах США й Австралії були прийняті ці програми. Оскільки 9 березня 1995 р. Рада з питань поліпшення якості державного регулювання ОЕСР підтримала використання АРВ, а також створення організацій, відповідальних за якість регулювань, цілком очевидно, що інші країни ОЕСР запровадять програми регуляторного огляду і що існуючі програми, про які вже згадувалось, будуть удосконалені.

Австралія й Канада розробили відносно передові програми, що дають вичерпні поради державним службовцям, не економістам за фахом, як проводити АРВ, що від них вимагається. В Канаді для державних службовців, що здійснюють аналіз, існують навіть навчальні курси, комп'ютерні програми і два види рекомендацій (один – для основних регулювань, а другий – для менш важливих регулювань). В Австралії і деяких її штатах є особливо якісні програми навчання для розгляду первинного і вторинного законодавства, яким можна обмежувати конкуренцію або надавати переваги одним гравцям ринку над іншими²⁷.

Програми деяких країн роблять акцент в АРВ лише на частині інформації щодо регуляторного впливу, ніж це потрібно для того, щоб прийняти повністю обґрунтоване рішення. Проте такий вид програм є добрим початком, а часткова інформація це завжди краще, ніж її відсутність. Наприклад, у Португалії й Ісландії існують офіційні вимоги щодо здійснення аналізу впливу регулювання на державний бюджет, хоча є пропозиції розширити такий аналіз, включаючи до нього вплив на витрати приватного сектора. У Нідерландах програма спрямована в основному на аналіз наслідків законопроектів, переважно адміністративних указів й міністерських наказів, що стосуються бізнесу. Аналітичні вимоги щодо розгляду впливу на покупців, робітників і суспільство в цілому відсутні. Згідно з розпорядженнями, “директиви ЄС, де відсутня національна свобода дій, не враховуються”²⁸. Декілька інших країн, в тому числі Великобританія, Німеччина, Швеція і Норвегія, хоча й приділяють увагу впливу на витрати бізнесу, вимагають проведення повного АРВ лише в тому разі, коли, наприклад, такий вплив є дуже великим або зачіпає широкий спектр суспільства.

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ОЕСР ПРИ ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ РЕГУЛЯТОРНОГО ХАРАКТЕРУ

Як зазначалось вище, Рада ОЕСР рекомендувала розробку регуляторних програм як запоруку створення умов для сталого глобального економічного зростання. Зокрема, вона рекомендувала, щоб “країни-члени здійснювали відповідні дії для забезпечення якості й прозорості державного регулювання шляхом... розробки – відповідно до існуючої практики, правових принципів і встановлених традицій – адміністративних систем, за допомогою яких принципи правильного прийняття рішень... будуть відображені в рішеннях регуляторного характеру...”²⁹. Рада ОЕСР склала також перелік десяти питань у вигляді рекомендацій-порад, якими вже користується багато країн ОЕСР. Інші країни повинні прийняти дані поради для того, щоб покращити дієвість й ефективність державного регулювання. Такими десятима питаннями є:

1. Чи правильно визначена проблема?
2. Чи можна виправдати дії уряду?
3. Чи є регулювання найкращою формою дій уряду?
4. Чи існує правова основа для регулювання?
5. Яким є необхідний державний рівень для здійснення відповідних дій?
6. Чи виправдовує вигода від регулювання витрати?
7. Чи є видимим ефект розподілу серед суспільства?

²⁷ Наприклад, Холм та Егрі Зазнач. праця, 1996.

²⁸ Хопкінс 1996, с. 11.

²⁹ Рекомендації ОЕСР, 1995.

8. Чи є регулювання зрозумілим, послідовним і доступним для користувачів?
9. Чи мали всі зацікавлені сторони можливість представити свою позицію?
10. Яким чином буде досягнуто виконання регулювання?

Дані питання набагато ширші за ті, на яких наголошувалось при обговоренні програми США, однак вони так чи інакше ставляться в регуляторному огляді США чи програмі АРВ. Як вже згадувалось, в американській системі питанню № 6, що стосується АВВ, надається більше ваги, ніж у більшості програм країн ОЕСР. Проте принципи, які піднімаються в цих питаннях, є доброю базою для побудови ефективного АРВ і програми регуляторного огляду як для країн, що ще не мають подібних програм, так і інших країн, для яких актуальним є питання якості регулювання. Принципи Ерроу, а також інструкції США щодо АРВ, описані вище, є тими найважливішими моментами, врахування яких необхідне для розробки якісної системи регуляторного огляду. Залишається лише адаптувати загальні принципи й поради відповідно до потреб конкретних країн та установ. Наступна частина має на меті полегшити це завдання.

9. УРОКИ З ДОСВІДУ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ АРВ У КРАЇНАХ З ПЕРЕХІДНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Програми АРВ мають здатність покращувати економічну ситуацію. Поліпшення економічної ситуації є мотивуючим чинником, що стимулював більшість країн ОЕСР розробити свої власні програми АРВ. Той факт, що багато з них спільно розвивали свої програми, і ОЕСР підтримала цю ідею, свідчить про те, що ці країни вважають програми АРВ ефективними. Декілька оцінок програм АРВ також підтверджують висновок, що вони дають чисту вигоду економікам і громадянам країн, які їх мають. Те, що уряди таких економічно невеликих країн, як Тасманія, Квінсленд і Вікторія в Австралії, Ісландія, Португалія, Нідерланди й Нова Зеландія, розробили програми АРВ, свідчить, що ці програми є вигідними як для малих, так і великих країн³⁰.

Почніть з малих кроків. Жодна країна не починала програму АРВ з повним набором вимог АВВ та сильним наглядом з боку центральної державної влади. Переважно перші кроки робились у напрямку АРВ, котрий вивчав найбільш важливі впливи і не завжди супроводжувався застосуванням складних числових технологій. Систематичне вивчення, останні економічні дослідження і досвід можуть бути корисними при розумінні можливих впливів багатьох запропонованих регулювань.

Зосередьтесь спершу на найбільш важливих регулюваннях. Більшість країн характеризуються системою відбору, що дозволяє привести у відповідність кількість і рівень аналізів з очікуваною величиною й важливістю регуляторного впливу. Очевидно, що аналіз заради аналізу призводить до зворотного результату.

Встановіть відкрити і прозору систему. В довгостроковому вимірі закриті системи зазнають краху в країнах демократії. Такі системи не мають політичної підтримки, необхідної для їх життєздатності. Програма США при адміністрації Буша піддавалась такій критиці за те, що в ній лобіювались інтереси бізнесу, тому не була продовжена наступною адміністрацією. Програма повинна бути справедливою і неупередженою, щоб продовжувати існувати з приходом до влади нового уряду.

Ставте планку високо, але будьте гнучкими. Важливо знати, яким є високоякісний аналіз і як він може принести максимальну користь для економіки. Лише програма АРВ на зразок такої, що рекомендована групою експертів Ерроу і Радою ОЕСР щодо поліпшення якості регулювання, зможе реалізувати повну вигоду для економіки від регулювання. Це повинно бути довготерміновою ціллю, навіть якщо вона не є бажаною і можливою в усіх ситуаціях. Спочатку необхідні малі кроки, але не можна забувати, куди прямуєш.

Вимагайте від ряду державних органів здійснювати АРВ. У більшості країн центральні органи державної влади зобов'язані здійснювати АРВ. Проте набагато краще, щоб це робили люди, які мають більше знань стосовно суті пропозицій, а експерти-аналітики надавали їм консультації та проводили огляд аналізу. Зазвичай, центральні органи державної влади мають більше ресурсів, необхідних для ведення АРВ, і вважають за краще робити його самим. Однак поки вони набудуть необхідного вміння, їм буде потрібна значна допомога з боку аналітиків зі знанням мікроекономіки, що працюють в урядовому центрі або в групі регуляторного огляду. Корисними також можуть бути навчальні програми і залучення незалежних консультантів. Доведення

³⁰ Див.: Огляд ОЕСР, 1996.

попередніх результатів АРВ до відома громадськості з тим, щоб заінтересовані сторони могли представити свої коментарі, також підвищує його якість і корисність.

Дайте АРВ на розгляд експертів-аналітиків з урядового центру. Аналогічним до аргументу, що бюджетні оцінки, зроблені державними органами, повинні розглядатись бюджетним відділом центрального органу влади, є те, що АРВ, проведений на підтримку регулювань самими ж органами державної влади, які впроваджують дані регулювання, повинен розглядатись відділом регуляторного огляду в центральному уряді. Це пояснюється тим, що центральні органи влади заінтересовані у розроблюванні своїх програм у будь-який спосіб: через видатки, або нові регулювання та видатки приватного сектора. Переважно державні службовці з центрального органу влади мають ширший та більш об'єктивний погляд на те, що ресурси суспільства обмежені, і вибір повинен бути зроблений між різними потребами. Більше того, орган, що перебуває в центрі влади і звітує перед президентом або прем'єр-міністром, безумовно матиме владу й авторитет, щоб втілити в життя свої рекомендації. Експерти з АРВ також очевидно з часом удосконалять свої навички і вміння, що зробить їх ще кращими фахівцями.

Будьте терпеливими. Потрібен час, щоб встановити аналітичну інфраструктуру. Встановлення сучасних вимог щодо регуляторного огляду повинно розглядатись як довготермінове завдання. Навіть країни, які розпочали свої програми АРВ 20 років тому, все ще удосконалюють і змінюють їх. Країни ОЕСР постійно рухаються в напрямку розширення використання АРВ і посилення контролю з боку держави над регуляторною діяльністю центральних органів влади. Країни ж, які ще не почали розробляти АРВ і регуляторні програми, змушені будуть робити це пізніше. Міжнародний фінансовий ринок і такі інституції, як ОЕСР, Міжнародний валютний фонд і Світовий банк, дедалі більше розглядають регуляторну реформу й управління як важливий показник перспектив зростання і фінансової стабільності в країні.

10 Прогнози

Навіть найбільш передові програми регуляторного огляду не зупинилися в своєму розвитку та вдосконаленні. В деяких країнах обговорюється наступний крок, а саме інтегрування регуляторних принципів у фіскальний бюджетний процес. Оскільки за допомогою регулювання можна скеровувати видатки фірм або сторін приватного сектора на суспільні цілі, не втручаючись при цьому у процес контролю бюджету, існує логічна тенденція до жорстких бюджетних вимог і зменшення дефіциту як основна ціль, якої можна досягти шляхом регулювання державних видатків. Відкривається можливість не втручатися у бюджет і разом з тим задовольняти потреби суспільства у державних діях. Оскільки в плані економічного результату є невелика різниця між тим, щоб наказати фірмі витратити її власні гроші на суспільні цілі, такі як очистка стічних вод, або індивіду купити медичну страховку, і державним оподаткуванням цієї ж фірми або індивіда, щоб пізніше надати ті ж самі послуги, більш логічно контролювати інструментами державної політики однаковою мірою. Так само, як фіскальний бюджет встановлює щорічну норму державних витрат, регуляторний бюджет може визначати щорічні норми видатків на регулювання. Однак, оскільки існує думка, що важче оцінити витрати приватного сектора на виконання регулювань, ніж державні видатки, запровадження регуляторного бюджету чекає на розробку кращих методик оцінки регуляторних витрат³¹.

З огляду на політичні мотиви деякі уряди розглядають як складне завдання проведення АРВ для регулювань, що стосуються порятунку життя. Важко пояснити різницю між порятунком "статистичного життя", тобто зменшення зростання ризиків для великої кількості людей, і порятунком життя окремої людини. Дехто може зауважити, що аморально в останньому випадку раптом припинити рятування життя з причин витрат. На думку ж інших, аморально у попередньому випадку не брати до уваги вартість порятунку "статистичних життів", оскільки, маючи обмежені ресурси для порятунку життя, неврахування витрат означає, що менше людей може бути врятовано. У Сполучених Штатах декілька положень забороняють тим, хто запроваджує регулювання, враховувати вигоду і витрати від регуляторної діяльності, спрямованої на порятунок конкретного життя. Метод, що отримав назву аналіз "ризик-ризик" або "здоров'я-здоров'я", був запропонований як спосіб розв'язання цієї політичної проблеми. Даний аналіз необхідно здійснювати, бо існує вартість можливості у формі ризику, який не зменшується, коли ресурси витрачаються на виконання регулювання. Коли в економіці дохід на одну людину зростає, частина цього зростання йде на зменшення

³¹ Для обговорення за і проти регуляторного бюджету і його застосування в США див.: Морралл, 1992.

ризик. Більше того, вищі доходи також змушують людей діяти обережніше. Добре відома істина, що країни і люди з вищим рівнем доходу живуть довше, підтверджує цю думку. Підрахунки показали, що у Сполучених Штатах зменшення доходу на 12 – 15 млн. дол. веде за собою втрату одного життя. Таким чином, якщо витрати при регулюванні становлять більш ніж 12–15 млн. дол. на кожне врятоване життя, за його допомогою фактично можна врятувати менше життів, ніж базова межа при відсутності регулювання. Оскільки першим правилом для тих, хто розробляє регулювання, як і для лікарів, є: “перш за все – не нашкодити”, важко сперечатись з моральним аспектом цього виду аналізу. Зауважте, що хоча БП, що використовується в АВВ у Сполучених Штатах, становить близько 5 млн. дол. за життя, менше регулювань може пройти тест на АВВ, ніж ризик-ризик тест. До того, як цей підхід отримує загальну підтримку, емпірична основа для числових оцінок має бути удосконалена. У зв’язку з тим, що АВВ з економічної точки зору є найкращим методом, оскільки він включає усю вартість можливостей в її обрахунках, його слід використовувати усюди, де це дозволяється³².

Якось було сказано про проблему створення у країні перехідного періоду державної інституції для управління ринковою економікою: “легше побудувати будинок на пустому місці, ніж спочатку зруйнувати старий будинок”. Країни ЦСЄ мають можливість адаптувати інституції і методики, розробка яких у більшості країн ОЕРС тривала протягом років, хоча перед КЦСЄ стоять лише їм характерні регуляторні питання, які не піднімались в більшості країн, наприклад, нестача необхідних регулювань та інституцій економічного плану, а також потреба у швидкому їх створенні для того, щоб скеровувати законодавчі і регуляторні акти у напрямку підготовки до інтеграції до внутрішнього ринку ЄС. Засвоєні уроки і досвід країн ОЕРС повинні стати корисними моделями, за якими країни ЦСЄ мають будувати свої системи.

³² Для обговорення теоретичної й емпіричної основи цього підходу і його використання в США див.: Луттер Р. і Морралл Д. Аналіз здоров’я-здоров’я: новий спосіб оцінки регулювань здоров’я і безпеки // *Journal of Risk and Uncertainty*, №8, 1993.

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ФРАНЦІЇ

ФРАНСУА СТАССЕ³³

1. ВСТУП

Тягар історії

У Франції підходи до аналізу дуже різняться. Перша вимога до будь-якого аналізу оцінки державної політики полягає у визначенні основних понять. Як ми побачимо далі, оцінка державної політики є четвертим етапом процесу, який має глибоке коріння у минулому. Причини, чому Франція так пізно прийшла до оцінки політики і чому процедура виявилася відносно помилковою, можна зрозуміти лише з історичної точки зору важливості централізованої держави.

Вплив далекого минулого

У Франції, на відміну від Сполучених Штатів або Німеччини, створення держави набагато передувало формуванню нації. Законність державного втручання була визначена ще декілька століть до того, як суспільство змінило форму державної влади. Ще у XVII ст. центральною владою було створено фінансову адміністрацію і міністерство соціальної праці. Останнє було наділене значними ресурсами і прерогативами. У XIX ст. Наполеон і в XX ст. Республіка зміцнили цю тенденцію.

Як наслідок, питання суспільного інтересу було сильно заполітизованим. Суспільний інтерес не є результатом загального консенсусу між різними прошарками суспільства, як, наприклад, у випадку Німеччини, а вираженням політичної більшості, виконавчою владою якої є уряд.

Така риса якобінського підходу робить будь-який аналіз державних дій складним, оскільки це наштовхується на проблему політичної законності. Важко зрозуміти, як експерти можуть піддавати сумніву політичний вибір, якщо теоретично це є виразом волевиявлення народу.

До політичної проблеми додається соціологічна. Оскільки держава дуже швидко отримала домінуючу роль у французькій економіці, значна частина еліти, що ідентифікувалась з нею, почала працювати на державу. Це стало початком зародження елітних структур на службі в державі, метою яких є забезпечення високоякісного адміністративного і технічного лідерства. Державні проекти, таким чином, розробляються і втілюються фахівцями, що отримали освіту в найкращих інституціях і чия репутація є такою, що протягом деякого часу здавалося недоречним оцінювати їхню роботу. Іншими словами, незручно було подумати, що вони знайшли не найкраще вирішення.

Певний успіх у державних секторах, таких як ядерна або залізнична політика, великою мірою сприяє комплексу вищості, що характерний для старших управлінців на технічних й адміністративних посадах. З іншого боку, такий же вплив мають і невдачі, наприклад політика інформаційних технологій.

Вплив недавнього минулого

Оновлення держави, що розпочалось після другої світової війни, здійснювалось на основі цієї централізованої моделі. Арсенал сучасної держави, що включав, зокрема, три нижченаведені елементи, лише посилював цю тенденцію:

1. Нові підприємства державної власності були створені шляхом націоналізації основних галузей промисловості, а також транспорту й енергетичного сектора.

³³ Франсуа Стассе – доктор економічних наук Паризького університету, державний радник. Раніше займав посаду радника з питань політики державних фінансів при Генеральному комісаріаті з планування, радника з питань економіки і фінансів французького президента, Генерального директора Паризького державного госпіталю. Погляди, представлені у цьому виданні, є особистими думками автора і жодним чином не відображають офіційної позиції органів, в яких він працює.

2. Було створено національні рахунки для того, щоб оцінити й передбачити економічну діяльність.
3. Соціальний добробут зріс, зокрема, через створення численного апарату соціального забезпечення.

Довоєнна кейнсіанська економічна теорія, що знайшла своє втілення лише після війни, зміцнила ідею держави шляхом використання цих нових інструментів і могла сприяти економічному та соціальному розвитку.

Дані історичні фактори пояснюють, чому до аналізу застосовувались чотири різні підходи, які відповідали чотирьом різним рівням державного втручання:

Оцінка національної економіки.

1. Бюджетна оцінка.
2. Оцінка підприємств державної форми власності.
3. Оцінка державної політики.

2. ОЦІНКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Оцінка національної економіки здійснюється на макроекономічному рівні.

2.1. Рахунки рівноваги

Дану форму оцінки було розроблено у 50-х роках до запровадження національних рахунків. Система національних рахунків встановлює рахунок рівноваги між грошовим вкладом і випуском кожної з основних категорій економічних суб'єктів (домогосподарства, компанії й адміністрації). Усі ці категорії сумуються для того, щоб отримати базове економічне рівняння:

$$\text{ВВП} + \text{М} = \text{С} + \text{З} + \text{Х} + \text{запаси},$$

де ВВП – валовий внутрішній продукт,

М – імпорт,

С – споживання,

З – заощадження,

Х – експорт,

запаси – зміна в матеріально-виробничих запасах.

2.2. Від бухобліку до прогнозування

До 60-х років макроекономічні оцінки в основному мали форму бухобліку. Починаючи з 70-х років прогрес економетрики дозволив розробити моделі прогнозування.

Такі математичні моделі, які складались із сотні рівнянь, що обчислювались на комп'ютері, давали короткостроковий прогноз економічної діяльності. Моделі поділялись на дві категорії: національні й секторні.

До національних моделей заносяться дані з національних рахунків. Вони представляють взаємозв'язок між різними змінними. Деякі з цих змінних є екзогенними, тобто вони визначаються довільним чином експертами і включаються у модель. Це характерно для даних, що стосуються міжнародного середовища і широкої бюджетної позиції уряду. Аналогічно основні показники монетарних і фінансових факторів (процентна ставка й обмінний курс) переважно належать до екзогенних змінних. Інші змінні є ендогенними. Це означає, що вони взаємовпливають одна на одну, виходячи з логічних зв'язків всередині моделі, встановлених на основі емпіричних спостережень і основних принципів економічної теорії.

Кожного року, навесні і восени, французький уряд робить два макроекономічні прогнози такого типу. Спочатку ці прогнози оперували лише з фізичними змінними економіки, такими як кількість наявних робітників, ставки заробітної плати й інвестиційні рівні. Починаючи з середини 70-х років вони також включають фінансові змінні, зокрема процентну ставку й обмінний курс. У час глобалізації фінансових

процесів було б незрозуміло не враховувати взаємовпливу між монетарними фінансовими змінними й реальними економічними змінними.

Секторні моделі функціонують подібним чином, але застосовуються лише до окремих секторів економіки. Наприклад, сільськогосподарська модель, що називається МАГАЛІ, має на меті визначити вплив на сільськогосподарський сектор однієї або більше змін в його середовищі. Модель розглядає весь сільськогосподарський сектор як одного економічного суб'єкта, що за умови виробництва робить вибір, виходячи з прогнозованої прибутковості.

Така модель враховує екзогенні змінні, зокрема, кількісні обмеження на оброблювані фермерські угіддя, що встановлюються французьким урядом і ЄС, обсяг випуску та рекомендовані ціни. За таких даних модель оперує з двома видами екзогенних рівнянь. Перший пов'язує ціни й вибір сільськогосподарської продукції та доходи; другий описує взаємозв'язок між інвестиціями та доходом і включає змінні, що стосуються фінансових умов для інвестицій.

2.3. Від прогнозування до аналізу

Національні макроекономічні прогнози оперують з усіма змінними економіки. Однак якість результатів, отриманих протягом останніх двадцяти років, є посередньою. Наприклад, важливий прогноз щодо росту ВВП характеризувався варіацією більшою, ніж 1 між прогнозованою величиною для осені року $n-1$ і фактично отриманою величиною для року n .

Слід наголосити, що дана варіація є середнім, яке виключає найбільш крайні варіації. Якщо економіка розвивається разом з існуючою тенденцією, варіації є незначними (близько половини пункту); з іншого боку, при циклічних спадах і підйомах, прогнози можуть бути дуже широкими. Наприклад, протягом 1973–1975 рр. і 1990–1993 рр. сукупна варіація сягнула 7 пунктів. Це означає, що економісти не тільки не зуміли передбачити, наприклад, нафтову кризу, а потім об'єднання Німеччини (в чому було б несправедливо їм дорікати, оскільки такі події виходять далеко за межі уявлюваного), але й не зуміли адаптувати свої прогнози до основних змін, що згодом сталися.

Цей об'єктивний урок спрощено показує, чому аналіз дає більш достовірні результати, ніж прогнозування. Аналіз — це оцінка макроекономічного впливу змін на одну змінну або групу змінних. Наприклад, макроекономічні моделі можна використовувати для оцінки впливу від зміни процентної ставки. За допомогою рівнянь моделі можна обчислити вплив такої зміни на величину державного боргу і на розподіл доходів домогосподарств на заощадження і споживання. Як результат отримуємо більш точні обрахунки щодо впливу на кінцевий попит, що, в свою чергу, впливатиме на рівень активності й зайнятості.

Висока якість аналізу зумовлюється тим, що він відбувається на обмеженні. Іншими словами, вплив змін на одну змінну обчислюється за інших змінних сталих. У зв'язку з цим ризик помилки зменшується. Основний ризик, який залишається, полягає в загальному припущенні, що економічні суб'єкти діють раціонально. Навіть тоді, коли відбуваються зміни, припускається, що вони поведуться таким же чином, як і в минулому, як це визначає економічна теорія — заради максимізації індивідуального інтересу. Однак індивіди можуть діяти нерационально, особливо в період непевності або кризи.

2.4. Суб'єкти

Суб'єкти, які залучаються до макроекономічного аналізу, чітко визначені. Більшість з них належать до державного апарату. Збір статичної інформації здійснюється Національним інститутом статистичних і економічних вчень (НІСЕВ) — незалежним державним органом, що підпорядковується Міністерству економіки і фінансів. НІСЕВ відповідає також за зведення національних рахунків за минулі роки.

Макроекономічні прогнози й аналізи здійснюються Директоратом прогнозування, що є структурним підрозділом Міністерства економіки і фінансів, відповідальним за майбутні економічні рахунки. Дані два адміністративні органи мають великий штат, володіють значними ресурсами і переважно працюють лише на уряд. Це вершина можливостей Франції у макроекономічному прогнозуванні й аналізі. Однак інші структури з більш скромними ресурсами також дають як результат високоякісну роботу. Серед них є відділи аналізу і прогнозування:

- 1) Паризького університету;
- 2) основних профспілок;
- 3) головних банків;
- 4) Палати торгівлі і промисловості, що об'єднує підприємства малого і середнього бізнесу у виробничому та розподільчому секторах;
- 5) групи видавців, що спеціалізуються на економічних виданнях.

Ці незалежні органи корисні з двох причин:

- зростає різноманітність думок і аналізів;
- досвід показує, що середній результат прогнозування й аналізу, виконаного приватною й державною структурою, більш наближається до реального результату, ніж коли все здійснюється лише урядом.

Дане спостереження підтримує ідею створення “ради мудреців”, до складу якої входили б представники кожної з цих приватних і державних установ, котрі б, як це практикується в Німеччині, зустрічались на прохання уряду, щоб висловити свої поради стосовно розвитку економіки. А втім така ідея ще не отримала свого втілення у Франції.

3. ФІНАНСОВИЙ АНАЛІЗ

Фінансовий аналіз дозволяє оцінити розмір видатків державного бюджету, спрямованих на виконання певного заходу. Такий аналіз проводиться протягом цілого року Бюджетним директором, що є одним із основних структурних підрозділів Міністерства економіки фінансів, і фінансовими департаментами всіх міністерств. Сума витрат на всі ці заходи складає розмір державного бюджету. Таким чином, загальний розмір бюджету залежить від вибору щорічних урядових заходів, а також від розвитку економіки в цілому. При цьому існує важливий взаємозв'язок між макроекономічним і фінансовим аналізом.

3.1. Видатки

Перший етап у підготовці бюджету на наступний рік ($n+1$) починається з визначення того, як зміняться попередні асигнування залежно від змінних економічної ситуації. Першим компонентом цих розрахунків, що провадяться навесні n -року, має бути останній відомий бюджет, або рік $n-1$. З такими даними перші підрахунки стосуватимуться видатків за діючого законодавства для n -року, тобто розміру видатків у n -році, що дорівнює розміру видатків у році $n-1$, мінус усі нові заходи.

Правове визначення видатків за діючого законодавства – “мінімальний розмір асигнувань, які уряд розглядає як необхідні для забезпечення державних послуг за таких же умов, що були схвалені парламентом минулого року”.

Для підрахунку видатків необхідно взяти до уваги три основні змінні:

- зростання цін в n -році, яке впливає на вартість усіх товарів і послуг, що споживаються урядом;
- зміна процентної ставки, що впливає на розмір боргу;
- автоматична ревальвація заробітної плати державних службовців, що впливає на фактичні державні витрати. Мова йде не про зростання заробітної плати, зумовлене рішенням уряду, що розглядалося б як нова дія, а автоматичну зміну у розмірі заробітної плати через щорічні службові підвищення. Даного фактора, відомого своєю аббревіатурою (ПС – просування по службі), жодною мірою не можна ігнорувати: щорічно він призводить до 1% державних виплат, що становить додаткових 4 млрд. фр. франків для 400 млрд. фр. франків на заробітну плату.

Після підрахунку видатків за існуючого законодавства йде наступний етап, який полягає в оцінці нових заходів в n -році, тобто рішень, прийнятих урядом навесні n -року, і тих рішень, які, ймовірно, будуть прийняті пізніше цього ж самого року.

Такі нові заходи поділяють на два види відповідно до їхнього фінансового ефекту в n -році й році $n+1$. Вплив, що спостерігається в $n+1$ році, називається “виступом”, і є особливо важливим при розрахунках вартості заробітних плат в секторі державних послуг. Візьмімо для прикладу зарплату державного службовця, прийнятого на роботу першого вересня n -року. У n -році вона становитиме лише $4/12$ його річної зарплати, оскільки службовцю залишилось працювати всього чотири місяці. Якщо бюджет на $n+1$ рік розробляється лише шляхом повторення бюджету на n -рік, то $8/12$ зарплати цього службовця не враховуються при розрахунках, бо він працюватиме повних 12 місяців у $n+1$ році. Очевидно, чим більший оборот у чисельності апарату в n -році, тим більшим буде “виступ”.

Третій етап підготовки бюджету на $n+1$ рік полягає в обчисленні результатів макроекономічних прогнозів. Саме тут виявляється взаємозв'язок між економічним і фінансовим аналізом. Такий взаємозв'язок спостерігається не лише при підрахунках видатків, що змінюються залежно від цін та процентних ставок, а й при обчисленні доходу, на який впливають крім цін і процентних ставок ще й прогнозоване реальне зростання економічної активності, оскільки дохід від основних податків, зокрема податку на споживання (ПДВ) й прибуткового податку, прямо залежить від цього зростання.

На четвертому етапі підготовки бюджету на $n+1$ рік вартість нових заходів, запланованих на $n+1$ рік, додається до попередньо отриманої величини.

Нові заходи обговорюються між Бюджетним директором й іншими міністерствами. На завершення трьох попередніх етапів їхня вартість додається до бюджету на $n+1$ рік. Жодного аналізу не проводиться щодо того, яким може бути макроекономічний вплив цих нових заходів або які зміни вони можуть викликати у поведінці тих, хто споживає чи заощаджує.

Дані розрахунки здійснюються в рамках номенклатури видатків, що поділяються на сім основних груп (див. Додаток 1) залежно від того, до яких видатків (оперативних чи капітальних) відноситься кожна з них (див. Додатки 2 і 3).

3.2. Дохід

Існує суттєва різниця між оцінкою доходу й оцінкою видатків. Стосовно процедури основна відмінність між ними полягає в тому, що Міністерство економіки і фінансів не обговорює дохід, на відміну від видатків, з іншими міністерствами, а само вирішує питання оцінки доходу.

Політична ситуація виглядає по-іншому. У Франції баланс влади між урядом і парламентом дає першому квазімонополію на прийняття рішень щодо видатків. З іншого боку, парламент більш впливовий у ситуації з податками. Тому при оцінці доходу має щорічно враховуватися позиція парламенту стосовно різних джерел отримання доходу від податків.

В економічному плані макроекономічні зміни відіграють найбільш важливу роль. Прогнози реального зростання й інфляції є особливо чутливими, оскільки суттєво впливають на податки. Однак це не все, що слід брати до уваги, тому й ускладнює аналіз. Наведемо два приклади:

1. Дохід від ПДВ (44% загального доходу) явно залежить від темпів реального зростання й росту цін. Оскільки ПДВ – це податок на споживання, він також залежить від частки доходу домогосподарств, що, з одного боку, йде на споживання, а з іншого, залишається у формі заощаджень. Такий розподіл, в свою чергу, залежить від зміни процентної ставки, що визначає дохід від заощаджень, та від психологічних факторів, що примушують індивідів заощаджувати більше або менше залежно від того, чи вважають вони, що майбутнє буде більш складним, чи очікують на зростання своєї купівельної спроможності.
2. Дохід від податків на нафту (10% загального доходу) також залежить від того, в якому напрямку розвивається економіка: споживання нафтопродуктів зростає і падає циклічно з економічним зростанням. Хоча є й інші важливі чинники: зміни в обмінному курсі долара, оскільки імпорт нафтопродуктів виражається в доларах, або розподіл між різними джерелами енергії (нафта, вугілля, ядерна енергія і т.п.). А втім, останній фактор можна досить точно передбачити, бо, як свідчить досвід, обмінний курс долара схильний до коливань, які важко прогнозувати.

3.3. Процедура

Бюджетна процедура в основному полягає у визначенні видатків, оскільки, як вже зазначалось, це єдиний елемент, що підлягає обговоренню.

Особливою рисою цих переговорів є те, що вони мають двосторонній характер, оскільки проводяться між Міністерством економіки і фінансів й іншими міністерствами. Основна увага приділяється загальному зростанню й розподілу асигнувань (див. Приклад бюджету в Додатку 4) і новим заходам. Будь-які розбіжності щодо процедури надаються до розгляду й остаточного вирішення прем'єр-міністра.

Особливий двосторонній характер процедури є об'єктом критики. Адже важко зрозуміти, чому бюджетний процес, замість того щоб закінчуватись, починається з спільного розгляду основних пропозицій усіх міністерств на наступний рік, а уряд на даному етапі повинен визначитися з своїми пріоритетами.

В ідеальному варіанті, бюджетний процес складається з двох етапів. Перший присвячується аналізу "технічного боку бюджету", тобто робиться широкий огляд міжнародних, визначених законом, регулюваннями і договорами, зобов'язань, що складають лише реальні обов'язки уряду.

Цей метод дозволяє на другому етапі чітко встановити запас у рамках кожного бюджету і, що найважливіше, визначити елементи, які можна змінити в короткостроковій перспективі, і ті, що вимагають змін до існуючих правил, оскільки від цього залежать зміни у видатках.

Обговорення фінансових деталей супроводжується наданням матеріальних показників ефективності або необхідності дій, наприклад, площ класних кімнат, кількості поліцейських на 1000 жителів, частки державних субсидій на соціальне житло, кількості медсестер, що обслуговують одне шпитальне ліжко. Кожен із цих показників має свої переваги та недоліки, але всі вони допомагають при прийнятті рішень. Слід завжди пам'ятати, що кінцевою метою бюджетного процесу є прийняття рішень. Неприйняття рішень або відмова обов'язково викличе невдоволення певної частини населення. У зв'язку з цим необхідно впевнитись, що рішення були прийняті після надання основних аргументів.

Важливо також, щоб у бюджетному процесі було враховано елемент ймовірності. Політичне й економічне життя повне подій, які неможливо передбачити.

З позиції передбачливості потрібно протягом n -року деяку частину бюджету на $n+1$ рік (2–5%) закласти для непередбачених витрат.

З цих же причин краще не обтяжувати бюджет надмірними, запланованими на декілька років зобов'язаннями. Вважається, і це справді так, що, на відміну від довгострокового, середньострокове програмування основних ідей національної політики є прикладом правильного управління. За винятком окремих випадків, таке програмування має виконувати роль вказівника, а не імперативу. В іншому разі буде неможливо керувати короткостроковими змінами без збільшення дефіциту до небезпечних пропорцій.

3.4. Результати

Добре розроблений бюджет не означає, що його виконання підтвердить прогноз. Аналізуючи дефіцит бюджету, можна побачити, що виконання бюджету у різних роках значно відрізняється:

Дефіцит бюджету (в млрд. франків)	Роки			
	1990	1991	1992	1993
Прогноз	-90	-81	-90	-165
Фактичний результат	-93	-132	-236	-330

Як видно з наведених даних, аналіз є відносно точним, якщо спостерігається стабільний економічний розвиток (1990–1991 рр.). Однак він сильно погіршується під час спаду (рецесія 1992–1993 рр.). Детальний розгляд видатків і доходу засвідчує, що основним чинником, який спричиняє варіацію прогнозованих і фактично отриманих результатів, є вплив економічної ситуації на прогнозовані доходи. Це вимагає особливої уваги з боку уряду, тоді як акцент робиться на видатках.

4. МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Державні інвестиції є суттєвою частиною державної політики. Іноді уряд є єдиним інвестором, здатним оцінити вартість певних капітальних проєктів. Така ситуація складається тоді, коли обсяг інвестицій дуже великий або коли короткострокова вигода є незначною для приватного підприємства, що здійснює такі інвестиції.

Економісти розробили моделі оцінки інвестицій. Це переважно макроекономічні моделі, що спрямовані на вивчення прямого впливу інвестицій на певний сектор. Однак за допомогою таких моделей не можна оцінити впливу секторних інвестицій на національний рівень зайнятості, заощаджень або споживання. Інвестиції у транспортну інфраструктуру служать прикладом, що допомагає пояснити приховані принципи аналітичних моделей, зокрема, чому користь останніх є такою невисокою.

4.1. Приклад з державним транспортом

Даний приклад наводиться з небезпідставних причин: за останні двадцять років у транспортний сектор вкладено приблизно 50% державних інвестицій. Тому він такий важливий.

Розроблені економічні моделі оперують двома категоріями змінних:

а) *прямі* змінні, в тому числі вартість інфраструктури, капітальні товари й операційні видатки, фінансові витрати, пов'язані з амортизацією капітальних товарів, конкуренція інших транспортних засобів й ставки за користування. Усі ці різні елементи дозволяють обчислити поріг інвестицій та скільки потрібно часу, щоб досягти цієї межі.

Слід наголосити на важливості цього порогу прибутковості, оскільки він відіграє важливу роль у кінцевій вартості інвестицій. Переважно проєкт буває надто великим, щоб повністю фінансувати його за рахунок готівки. Таким чином, часто велика частина фінансування надається у формі боргу. Величина цього боргу додається до початкового фінансування, поки вся сума ще неповністю виплачена за рахунок доходу, отриманого від використання засобів. Те, що дохід отримується від державних тарифів, що сплачуються користувачами (якщо існує плата за використання), або з таксі (коли немає такої плати), жодною мірою не впливає на методику розрахунків: реальна вартість інвестиції є її дисконтною вартістю, тобто початкова вартість мінус процентна ставка або вартість минулого споживання.

б) *непрямі* змінні, до яких належать, зокрема, оцінки: впливу на навколишнє середовище, фінансового впливу заощадженого часу подорожуючих або зменшення перевантаження, спричиненого відсутністю перед цим транспортних засобів, додаткового попиту, зумовленого зручністю і комфортом нових транспортних засобів.

Такі непрямі компоненти приводять економістів до прихованих або фіктивних цін на певну кількість переваг або недоліків, що не мають прямої ринкової вартості.

Якщо додати елементи категорії а) і б), то можна отримати загальну фінансову оцінку, яка теоретично дозволяє прийняти рішення на основі зрозумілої картини наслідків інвестиції.

4.2. Обмеження комплексних аналітичних моделей

Як показує досвід, ті, хто приймає державні рішення, мало використовують моделі, що оперують з непрямими змінними. Проблема полягає, мабуть, у тому, що важко виразити різні змінні в грошових показниках. Звичайно, економісти керуються добрими намірами, намагаючись помістити цінник на вплив на навколишнє середовище, забруднення й міську перевантаженість, але для більшості громадян, а, значить, і для їх політичних лідерів, будь-яка оцінка даних факторів має передусім політичне забарвлення.

Такого висновку можна дійти, розглянувши наступні два приклади. Перший стосується транспортного й сільськогосподарського секторів. Державні інженери довго працювали над проєктом ефективнішого використання найбільшої річки Франції Лаури: зробити її судноплавною на більші відстані, а також краще використати сусідні фермерські угіддя. Для цього на річці необхідно було побудувати кілька основних гребель і змінити деякі ділянки її старого русла. Дослідження показало, що такий розвиток несе економічні переваги.

Однак уряд відмовився від проєкту з політичних міркувань. Багато екологічних груп тиску провели активну інформаційну кампанію, щоб переконати громадськість, що будівництво завдасть значної шкоди сільській

місцевості, через яку протікає ріка. Сільська місцевість як частина географічного ландшафту є культурною спадщиною Франції, і цей аргумент виявився сильнішим за будь-який економічний інтерес проекту.

Другий приклад стосується залізниці. Французька залізниця контролюється державною монополією Національного залізничного товариства (НЗТ). З часу розробки швидкісних поїздів НЗТ намагається надавати цей новий вид послуг у кількох напрямках з початком маршруту в Парижі. Загальна вартість є надзвичайно високою. Надвисока швидкість поїздів вимагає прокладення нових колій замість непридатних до цього звичайних. Товариство планувало прокласти нові колії в напрямках, де дисконтна вартість інвестицій буде найнижчою, тобто де інвестиції компенсуються швидше у зв'язку з високою нормою використання. Виходячи з цього, НЗТ інвестувало у прокладення ліній в напрямках Південь – Схід (Ліон і Марсель), Південь – Захід (Бордо і Тулуза), а також Північ (Ліль, Брюссель й Амстердам). Про проведення в найближчому майбутньому східної лінії в напрямку Страсбурга й Німеччини навіть не йшлося, оскільки, згідно з оцінками, потрібно було багато років на повернення інвестицій.

Повністю усвідомлюючи, що економічна оцінка проекту не була позитивною, уряд все-таки вирішив прокласти східну колію. Політичні фактори відіграли роль балансу:

1. Європейська роль Страсбурга. Штаб-квартири Європейського парламенту знаходяться в Страсбургу, і саме місто змагається з Брюсселем за роль політичної столиці Європи. Уряд усвідомлював необхідність обслуговування Страсбурга мережею сучасних залізниць, щоб зміцнити силу останнього як політичної столиці.
2. Відносини між Францією і Німеччиною. Залізничні лінії НЗТ у напрямках Південь – Схід, Південь – Захід і Північ наближали Францію до її сусідів: Італії, Іспанії, Бельгії і Нідерландів. Було важко уявити відсутність швидкого сполучення з Німеччиною, головним політичним союзником і торговельним партнером Франції.
3. Тиск з боку східних регіонів. Ельзас і Лотарингія, зазнавши величезного економічного спаду в текстильній і сталеливарній промисловості в 80–90 роках, обстоювали те, що без швидкого зв'язку з Парижем і рештою економічних зон країни, східні регіони ще більше відчуватимуть сильний економічний вплив Німеччини. Для того, щоб їхні аргументи звучали ще переконливіше, Ельзас і Лотарингія зробили основний внесок у вартість побудови нових ліній.

Дані два приклади показують обмеження чисто економічного логічного обґрунтування. Однак економічний аналіз державних інвестицій залишається важливим і навіть необхідним елементом, особливо для оцінки прямих змінних, згаданих вище. Певна річ, мають бути дуже серйозні причини, щоб не зважати на результати економічної оцінки, оскільки як наслідок на суспільство на тривалий період ляже тягар дефіциту. Необхідно знати, що політичні причини існують лише як винятки.

5. ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У Франції перші оцінки державної політики мали місце у 70-х роках. Прикладом послужив американський досвід ППБ (планування, програмування і складання бюджету), системи, започаткованої з ініціатив оптимізації воєнних виборів США в час, коли воєнний бюджет розростався внаслідок холодної війни та В'єтнаму. У Франції ППБ розшифровувався як Раціоналізація використання бюджетних коштів, або РВБ.

5.1 Французький досвід ППБ/РВБ

Раціоналізація використання бюджетних коштів (РВБ) переважно стосується двох бюджетних методів, що були представлені у Франції в 70-х роках, хоча й мали між собою мало спільного.

А) Визначення завдань й встановлення тимчасових пріоритетів.

Перша форма РВБ була прямо запозичена з ППБ. Вона передбачала триетапний процес визначення і класифікації.

Планування

Планування передбачає вивчення довготермінових стратегічних виборів, що спрямовані на визначення урядових завдань у кожній з цих основних сфер інтервенції. Після цього визначається певна кількість цілей і розробляються показники, за допомогою яких можна оцінити міру, до якої цілі можуть бути досягнуті.

Найважливішим аспектом цієї фази є чітке визначення суспільних цілей таким чином, щоб діяльність уряду могла бути зосереджена на конкретних потребах, а не лише на зусиллях зберегти державні структури.

Такими цілями, сформульованими на етапі планування, можуть бути, наприклад, збільшення кількості молодих людей, що вступають до університетів, або зменшення кількості людей, що страждають від серцевих хвороб. Ці два приклади стосуються важливих соціальних питань, що можуть бути вирішені лише в довгостроковій перспективі. Вони також задіюють велику кількість складних змінних і, отже, добре узгоджуються з підходом ППБ.

Розробка програм

Розробка програм полягає у формуванні підстав для досягнення уже визначених під час планування цілей протягом певного періоду часу. Таким чином, метою програмування є визначення, що означає досягнення запланованої цілі, і графік, відповідно до якого повинен бути запланований бюджет, щоб дана ціль була досягнута протягом визначеного періоду часу.

Щодо прикладів, наведених вище, програмування має включати:

- для освіти молодих людей: розробку програми освітніх закладів, програму набору викладачів, програму освітньої реформи, щоб забезпечити відповідність методів навчання більшій кількості школярів, і програму грантів, щоб допомогти порівняно бідним сім'ям профінансувати навчання їхніх дітей;
- для зменшення випадків серцевих хвороб: програму навчання лікарів з серцево-судинних хвороб, програму боротьби з палінням, програму медичної освіти з акцентом на дієту і програму обладнання лікарень, щоб забезпечити більш ефективний догляд пацієнтів;
- основна мета програмування полягає у чіткому визначенні ініціатив, а також правильному їх плануванню у часі. Наприклад, немає потреби забезпечувати лікарні надзвичайно складним обладнанням, якщо немає достатньо навченого персоналу, щоб ним користуватись. Даний приклад не є випадковим: такі помилки трапляються відносно рідко, хоча їх можна уникнути при ретельному дотриманні методів ППБ.

Складання бюджету

Це є класичною фазою, де спостерігається найменше відмінностей у підході. Вона полягає в обчисленні загальної вартості програми, яка зазвичай розподіляється на декілька років, і в оцінці суми необхідного щорічного фінансування.

Складання бюджету – нелегке завдання, оскільки необхідно враховувати обмеження річного бюджету. У Франції, як і в багатьох країнах, парламент приймає бюджет уряду кожного року, і неможливо виділити державні кошти більш ніж на один рік. Це правило зрозуміле, хоча воно й має певні недоліки, обмежуючи часові рамки урядових дій, оскільки влада повинна мати змогу пристосовуватись до змін у національній і міжнародній ситуації.

Таким чином, обмеження річного бюджету означають, що програма, реалізацію якої заплановано на три роки, може бути зупинена після першого чи другого року, якщо раптом державний бюджет потрібно скоротити. Для того, щоб уникнути абсурдних ситуацій (наприклад, зупинка конструкторського проекту на стадії, коли будівля схожа на каркас, або державні службовці, найняті для управління програмою вигоди, яка не фінансується), слід зробити спробу розбити програми на щорічні однорідні фази. Іншими словами, програми повинні становити послідовність етапів, один з яких може ефективно працювати, навіть коли решту етапів програми призупинено з економічних причин. Це важливий момент, оскільки така ситуація часто повторюється.

Міністерство оборони є цікавим прикладом підходу ППБ у середині 70-х років³⁴. Воно визначило дев'ять головних програм, з яких перші п'ять відповідали основному завданню збройних сил, а решта стосувалась матеріально-технічного забезпечення:

³⁴ Див.: Женір Де ла Р. Бюджет. – Париж, Presses de la FNSP, 1976.

1. Стратегічні ядерні сили як засіб ядерного стримування (або відповіді);
2. Тактичні сили (Французька Перша Армія), завдання яких полягає в обороні від звичайного нападу ззовні;
3. Сили безпеки (оперативна територіальна оборона або наземна оборона), завдання яких – чинити опір внутрішній підривній діяльності або парашутній атаці;
4. Сили зовнішнього реагування (сили зовнішньої інтервенції);
5. Сили загального призначення, до яких входить велика кількість частин, таких як повітряні бази, що не підпадають під жодну з вищенаведених категорій, оскільки можуть бути використані в різних цілях в залежності від обставин;
6. Військові дослідження, розробки і випробування (морські, повітряні, сухопутні і ядерні);
7. Кадрова підтримка, набір, навчання й управління персоналом;
8. Забезпечення обладнанням;
9. Центральне керівництво й основний склад.

Дані основні програми поділяються на 34 підпрограми і 450 статей. Наприклад, програма тактичних сил (програма № 2) включає підпрограми: № 21 “Сухопутні війська”, № 22 “Повітряні війська”, № 23 “Військово-морські сили” і № 24 “Загальні послуги і дослідження”. Статті програм – це фактично оперативні підрозділи: бронетанкова бригада, загін-винищувач, флот ескадрених міноносців, повітряна база тощо. Кожна із статей співвідноситься лише з однією основною програмою. Таким чином, структура показує цілі збройних сил (“завдання”), однак вона має невеликий зв'язок із звичайною бюджетною номенклатурою й організацією збройних сил.

Для того, щоб зробити структуру фінансово й адміністративно функціональною, вона повинна була б, напевно, поєднувати два підходи; однак цього не було успішно досягнуто, й уся ініціатива не змогла дати очікуваних результатів.

Проте досвід ППБ дає певні сподівання. Хоча даний підхід вже не використовується, його змістовний підтекст став частиною структури уряду. Звичайно, багато заходів негайно здійснюється з політичних чи економічних причин, тому процес ППБ не витримується. Однак, і це зараз визнається, що бюджетні пріоритети повинні вирішуватися, наскільки можливо, подібним до ППБ чином.

Б) Аналіз з багатьма критеріями

Другий підхід, подібний до РВБ, називався аналізом з багатьма критеріями. Він стосується методики вибору між проектами і має мало спільного з першим підходом. Ця методика полягає у розміщенні різних критеріїв відбору програми на одну і ту ж шкалу оцінки. Наприклад, найбільш відоме дослідження БРВ стосувалось розробки програми підвищення безпеки на дорогах. Було визначено три критерії:

- зберегти X-тисяч життів;
- не зменшити обмеження швидкості нижче Y-км/год;
- не перевищити бюджетну величину Z.

Усі заходи було згруповано відповідно до цих критеріїв. Наприклад, підвищення якості перехресть коштує дорого (низький бал), але рятує велику кількість життів (високий бал). Обмеження швидкості недороге, але незручне для користувачів доріг. Усі заходи отримали бал відповідно до критеріїв.

Якщо один із заходів набирає найвищі бали відповідно до всіх критеріїв, то очевидно, що саме його слід вибрати. Якщо ж один і той же захід набирає найнижчі бали, то також очевидно, що його слід відкинути. Проблема виникає тоді, коли заходи мають добрі бали відповідно до одного критерію, гірші відповідно до другого й зовсім погані відповідно до третього. Коли порівнюються два заходи, критерії, що визначають, який із заходів кращий, можна розглядати окремо. Захід є кращим за інший, якщо він набирає вищі бали відповідно до більшості критеріїв (оцінка еквівалентності між 0,5 і 1). Наприклад, якщо захід є кращим відповідно до 6 з 10 критеріїв, то маємо оцінку еквівалентності 0,6. Таким чином, можна зробити таблицю

еквівалентності для кожної пари заходів. Якщо для певного заходу повинні бути дуже високі двосторонні оцінки еквівалентності, щоб його вибрати, то цілком можливо, що такого заходу не буде знайдено. У такому випадку слід приймати нижчу оцінку еквівалентності, що робить можливим визначити групу заходів дещо кращих за інші. Отже, слід робити вибір з наявної групи заходів, використовуючи при цьому звичайні методи: чисто раціональний підхід безпосередньо дає інформацію щодо рішення. Метод з багатьма критеріями не забезпечує вірогідності щодо визначення групи рішень, які є кращими за інші в контексті певної кількості критеріїв. У зв'язку з цим збільшення кількості критеріїв може розширювати соціальну лінію, що охоплюється методами, але водночас шкодитиме ефективності рішення або навіть можливості його прийняття.

У 70-х роках, коли цей метод було розроблено, його інтелектуальна простота приваблювала багатьох, хто приймав державні рішення. Однак він був заборонений у зв'язку з необхідністю класифікувати дуже відмінні види критеріїв відповідно до однієї шкали. Це, однак, не означає, що від експерименту нічого не залишилося. Було відкинута мету раціоналізації вибору за допомогою розміщення всіх визначальних факторів на одній шкалі виміру. Проте залишилась звичка інформувати тих, хто приймає рішення, не тільки про всі аспекти й наслідки проекту, але й, як це мало місце у попередньому прикладі, про прямий вплив і фінансові витрати.

Ті, хто приймає рішення, повністю відповідають за них, але їхня відповідальність більше пов'язана з політичною оцінкою різноманітних критеріїв, ніж з ймовірнісними технічними обрахунками.

5.2. Новий підхід до аналізу в 90-х роках

Неуспішні результати РВБ призвели до скорочення діяльності у цій сфері протягом наступних десяти років. Лише декілька секторних ініціатив було здійснено, в тому числі, створено два особливих органи оцінки:

- Національний комітет оцінки державних вищих учбових закладів;
- Парламентський офіс оцінки технологічних і наукових проектів.

Даний орган має річний бюджет 3 млн. фр. франків і виконує виключно технічні дослідження, наприклад, щодо безпеки ядерних установок або використання біопалива. Робота виконується на дуже високому рівні, однак має дуже вузьку спрямованість. Офіс не здійснює економічної оцінки у широкому розумінні цього поняття.

Наприкінці 80-х років виникла нова хвиля інтересу до цього питання, що зумовлювалось відсутністю державних дій, тоді як процедура оцінки управління у приватному секторі розвивалась дуже швидко.

Нові течії

У кінці 80-х років існували три стандарти відродженого аналізу державної політики:

1. **Демократичний.** Оцінка розглядалась як спосіб для громадськості здійснювати моніторинг державних дій за допомогою чітких цілей і прозорих методів їх досягнення.
2. **Стратегічний.** Оцінка розглядалась як засіб спрощення вибору. При розширенні комплексного економічного, соціального і технологічного середовища вона допомагає встановити ієрархію пріоритетів для того, щоб виділити кошти на їхню реалізацію.
3. **Сучасний.** Оцінка розглядалась як спосіб державного управління. Традиційний підхід до державного управління полягає в тому, що він забезпечує такими державними послугами, як безпека, освіта, транспорт, охорона здоров'я тощо. Сучасне поняття оцінки додає один динамічний елемент до підходу, однак його мета не лише у досягненні цілі, а й у встановленні кількісних цілей, визначенні заходів, необхідних для їхнього досягнення, мобілізації ресурсів й оцінці якості виконаних робіт з позиції отриманих результатів. Такий підхід може виглядати звичайним для робітника з приватного сектора, однак є радикально новим явищем для більшості людей, які працюють у сфері державного управління.

Нові інституції

Відповідно до доповіді прем'єр-міністра 1988 р. указами від 22 січня і 1 червня 1990 р. було засновано ряд органів і інструментів, що було першою спробою офіційного започаткування програми аналізу у Франції.

Міжвідомчий комітет оцінки

Комітет очолює прем'єр-міністр, до його складу входять основні міністри. Роль секретаріату виконує Комісаріат з планування, урядовий підрозділ планування, що звітує прем'єр-міністру.

Міжвідомчий комітет оцінки має подвійну функцію: визначати, який з оцінюваних проектів буде фінансуватись, і вирішувати, які заходи слід здійснити після надання звіту з оцінкою.

Рада наукової оцінки

Рада, до складу якої входять одинадцять науковців і державних експертів, що призначаються французьким президентом на основі їхніх професійних знань, має два завдання. Перше полягає в розробці наукових методик оцінки і в доведенні їх до відома кожного спеціаліста з певної сфери таким чином, щоб їхня робота базувалась на визнаних однакових критеріях. Методики ради передбачають:

- Орган, який здійснює оцінку, має скласти детальну специфікацію, якої повинні дотримуватися ті, хто розробляє проект.
- Орган, що здійснює оцінку за дорученням основного органу, повинен бути незалежним. Це означає, наприклад, що такий орган не очолюється державним службовцем.
- Забезпечення плюралістичного характеру органу, що здійснює оцінку. Для цього до його складу, крім представника заінтересованого органу влади, також мають входити незалежні експерти, офіційні представники заінтересованих груп, дослідники, науковці тощо.
- Робота, що проводиться, має бути прозорою, тобто це, зокрема, означає, що звіти з оцінкою повинні бути опубліковані.

По-друге, для кожного проекту оцінки рада схвалює якість методології перед тим, як здійснюється оцінка, а також якість виконаної роботи після того, як оцінку зроблено. Слід наголосити, що всі проекти оцінки повинні бути схвалені радою до того, як почнеться основна робота. Якщо таке схвалення відсутнє, то проект може бути призупинений. Річний бюджет ради становить приблизно 2 млн. фр. франків.

Національний фонд розробки оцінок

Даний фонд є основним джерелом фінансування проектів оцінки. В 1994 р., що був останнім роком дієвої політики оцінки, асигнування фонду становили 3,9 млн. фр. франків, тобто половину загальної суми фінансування. Решта забезпечувалась з бюджетів міністерств, що були причетними до різних проектів.

Рада з економічних і соціальних питань як консультативний орган також мала власних 20% національних асигнувань з національного фонду, що призначались за її вибором для проектів, які, як і інші проекти, повинні бути схвалені Радою наукової оцінки.

Проекти, що здійснювались, починаючи з 1990 р.

Відродження 1990 року спочатку викликало інтерес у ряді міністерств, ентузіазм яких скоро зник. Починаючи з 1990 р. було запропоновано понад сто проектів оцінки, однак половина з них була відхилена Комісаріатом з планування ще до того, як їх мали передати до Ради наукової оцінки, оскільки вважалося, що вони не становлять інтересу з наукової точки зору. Міжвідомчий комітет визначив двадцять чотири з п'ятдесяти проектів, що заслуговували на подальше вивчення, проте Рада наукової оцінки схвалила лише шістьнадцять, два з яких були заборонені міністерствами, які на початку пропонували їх. Протягом п'яти років нової політики оцінки було реалізовано лише чотирнадцять проектів:

- Реконструкція громадських житлових будинків;
- Як малозабезпечене населення отримує державні послуги;
- Проблемні підлітки;
- Державні соціальні й культурні ініціативи від імені державних службовців;
- Служби зайнятості;
- П'ятирічний закон зайнятості 1994 р.;

- Навчання під час відпусток;
- Якість життя дітей;
- Застосування інформаційних технологій в уряді;
- Контроль енергоносіїв;
- Заходи щодо сільських районів з високим рівнем опадів;
- Гірська політика;
- Основні природні небезпеки;
- Безпека на дорогах.

Перші вісім питань мають переважно політичний чи соціальний характер, два – промисловий (9 і 10), два – стосуються регіонального планування і розвитку (11 і 12) і два – пов'язані з безпекою (13 і 14).

Вартість кожного з цих досліджень становить від 1 до 5 млн. фр. франків, тобто в середньому – 2 млн. фр. франків. Хоча витрати на кожний сектор є високими, заощадження можуть бути значно вищими, якщо дослідження спрямоване на відповідну реорганізацію сектора.

Додаток 5 наводить короткий підсумок оцінки проекту №1 з реконструкції громадських житлових будинків.

Висновки щодо якості

Можна зробити декілька висновків, більшість з яких є негативними:

1. Більшість проектів оцінки, що були запропоновані міністерствами й схвалені владою, не стосуються найважливіших питань державної політики.
2. Звіти з оцінками викликали певні заворушення серед органів державної влади та в пресі попри той факт, що вони були опубліковані у відповідності з правилами прозорості.
3. Інтерес навколо відродження оцінки у 1990 р. з часом згас. У 1994 р. стало зрозуміло, що початковий ентузіазм щодо політики зник.

Існує багато політичних і практичних причин цієї невдачі, що мають слугувати уроком на майбутнє.

5.3. Політичні причини труднощів

Оцінка неминуче піднімає питання відповідної позиції експертів і політиків, які, якщо оцінка має бути ефективною, повинні усвідомлювати, що мета полягає не стільки в тому, щоб прийняти рішення, скільки щоб проінформувати про рішення. Вибір, зроблений у оборонній галузі Франції, слугує добрим прикладом. В останні роки Міністерству оборони Франції було запропоновано взяти участь у процесі оцінки. Однак воно постійно пропонувало звичайні теми як предмет дослідження. В результаті президент Франції прийняв важливе рішення щодо реструктуризації певних галузей оборонної промисловості і певних підрозділів звичайних видів озброєнь без дотримання попередньої процедури оцінки, що передбачалась законодавством 1990 р. Звичайно, рішення уряду перед цим уважно вивчались спеціалістами Міністерства оборони, але поза науковою, незалежною і плюралістичною процедурою, визначеною 1990 р.

Можна навести багато подібних прикладів того, як політики не бажають, коли йдеться про важливі політичні питання, розділити процес, з одного боку, на незалежну пораду і, з іншого, на політичне прийняття рішень.

Навряд чи існує інше розв'язання цієї проблеми, як особисте втручання прем'єр-міністра і силове втручання у вибір предметів оцінки, якщо вони стосуються життєво важливих сфер державної відповідальності.

Вимога прозорості як очевидна умова демократії є надзвичайно серйозним обмеженням з точки зору заінтересованого міністерства. Зрозуміло, що керівництво може легко погодитись з дослідженням або навіть з громадським опитуванням, проведеним незалежними експертами з деяких звичайних аспектів певної справи. Якщо ж предметом уваги стає важливе питання діяльності міністерства, будь-яка громадська критика може бути підтримана опонентами уряду. Прихильники проведення оцінки погодяться, що громадське обговорення основних проблем суспільства є ознакою прогресу демократії. Однак такий прогрес вимагає

дивовижної і рідкісної чесності з боку старших посадових осіб. У зв'язку з цим варто поставити питання, чи в певних випадках не підштовхують до оцінки, коли її проведення комусь довіряють. У такому разі з'являється ще більший ризик того, що державна оцінка зав'язне в брудних дрібницях.

Роль Міністерства з питань економіки і фінансів дає ключ до комплексного вирішення цієї проблеми. З одного боку, правильно, що оцінка показує, чи призначаються державні кошти для найбільш потрібних і ефективних заходів. У зв'язку з цим природно буде визнати важливу роль, яку відіграє Міністерство з питань економіки і фінансів в процедурі здійснення оцінки. З другого боку, наявність бюджетного чербера має і зворотний ефект. Інші міністерства, побоюючись, що Міністерство з питань економіки і фінансів скористається процедурою проведення оцінки, щоб знизити їхні рівні фінансування, не схильні надавати всю необхідну інформацію для важливого дослідження. Це також пояснює, чому майже всі проекти з проведення оцінки, починаючи з 1990 р., стосувались звичайних тем.

5.4. Технічні джерела труднощів

Оцінка може постраждати від конфлікту між науковими вимогами й імперативами політичної ефективності, які обов'язково беруться до уваги тими, хто приймає рішення. Конфлікт став видимим протягом 1990–1996 рр. Відродження оцінки у 1990 р. дало владу експертам з цієї сфери застосовувати дуже суворі обмеження на перші проекти (склад експертних груп, вибір людей і місця, що вивчались, методи статистичного аналізу тощо). Метою цих обмежень було забезпечити, щоб дослідження і їхні висновки були поза науковими докорами. Однак вони створюють значні переваги.

Виникло два основні матеріальні наслідки. Багато звітів були громіздкими документами на 300 сторінок, і ті, хто приймав рішення, визнали більшість з них як такі, з яких важко робити будь-які фактичні висновки. В середньому для більшості проектів потрібно було два роки, щоб їх реалізувати. Навіть якщо це виглядає нерезонним, то це, очевидно, занадто довго для політика, від якого виборці очікують дуже швидких рішень.

Оскільки Франція є порівняно новачком у здійсненні оцінки, існує мало досвіду, на якому можна будувати взаємозв'язок між спеціалістами у цій сфері й урядом. Звідси перший висновок – певний брак розуміння між урядом й експертами. Не має достатнього акценту на операційних висновках у звітах щодо перших проектів. Вони є надто аналітичними і недостатньо стратегічними. Цей розрив між очікуваннями і результатами мав свій вплив на відчуття розчарування.

5.5. Висновки: деякі позитивні аспекти

Не зважаючи на незаперечні труднощі, що значно утрудняли розвиток оцінки, загальні результати не є повністю негативними. Політики дедалі більше усвідомлюють необхідність проведення оцінки державної політики. Нове законодавство сьогодні часто містить положення для оцінки заходів, які будуть здійснені через пару років.

Керівництво з управління специфічними інституціями оцінки, яке було створено у 1990 р., зазнало невдачі через кілька років, однак само по собі проведення оцінки успішно розвивалось серед органів влади й державної служби. Два міністерства (освіти і зайнятості) створили структурні підрозділи, а 21 листопада 1995 р. прем'єр-міністр видав циркуляр всім міністерствам, яким запроваджувалось обов'язкове дослідження впливу нових законодавчих актів чи регуляторних ініціатив перед їх розробленням. Циркуляр визначав інформацію, на основі якої таке дослідження повинно забезпечувати систематичні дані щодо:

- очікуваних переваг заходів і їх можливих недоліків;
- впливу на зайнятість;
- впливу на загальні інтереси країни та навколишнє середовище зокрема;
- фінансового впливу на поточний бюджет і бюджет на наступні чотири роки;
- випадкових наслідків впливу на адміністративні формальності щодо бізнесу, користувачів й державних органів влади, окрім того, що пропагують заходи;
- правового впливу, в тому числі повного переліку інших законодавчих актів, що потрібно відмінити або в які потрібно внести зміни внаслідок нових заходів.

Відродження оцінки відкрило уряд і державні органи влади для зовнішнього світу. Міністри почали роз'яснювати суть своїх обов'язків і цілей і представляти їх незалежним експертам. Рух у напрямку більш відкритого уряду був одним з найбільш позитивних аспектів усього експерименту, оскільки допоміг наблизити уряд до решти суспільства.

Подібним чином і парламент почав виявляти інтерес до оцінки. Звичайно, його дії у цій сфері не можна порівняти з аналогічною діяльністю Конгресу США, чия Генеральна рахункова палата має надзвичайний вплив. Американська модель суперечить сильним конституційним традиціям Франції, де переважання виконавчої гілки влади над законодавчою обмежує силу парламентського контролю. Однак тут також відбуваються зміни: 14 червня 1996 р. було прийнято закон, що давав незначну змогу парламенту оцінювати діяльність уряду. Це означає, що ідея оцінки просувається вперед.

У світлі цих висновків можна сказати, що Франція пройшла половину шляху. Оцінка відродилась у 1990 р., однак це відродження не було настільки успішним, наскільки цього очікували, як з політичних, так і з технічних причин. Якщо б підхід було розширено і вдосконалено, навряд чи потрібно було б копіювати американську модель, створюючи потужний офіс оцінки із значними ресурсами, який відповідав за централізацію ініціатив. Цей офіс є структурною частиною законодавчого апарату Сполучених Штатів. Хоча, мабуть, жоден такий орган не повинен бути частиною виконавчої гілки влади у Франції.

ДОДАТОК 1. НОМЕНКЛАТУРА СТАТЕЙ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

А. ЦИВІЛЬНИЙ БЮДЖЕТ	Б. ВІЙСЬКОВИЙ БЮДЖЕТ
Категорія I: Державний борг	Категорія III: Ресурси департаментів
Категорія II: Державні органи влади	Частина 1 – Апарат, зарплати
Категорія III: Ресурси департаментів	Частина 2 – Пенсії й грошова допомога
Частина 1 – Апарат, зарплати	Частина 3 – Внески працедавців
Частина 2 – Пенсії й грошова допомога	Частина 4 – Капітальні і некапітальні видатки
Частина 3 – Внески працедавців	Частина 5 – Матеріально-технічне забезпечення
Частина 4 – Капітальні і некапітальні видатки	видатків
Частина 5 – Матеріально-технічне	Частина 6 – Поточні субсидії
забезпечення видатків	Частина 7 – Непередбачувані видатки
Частина 6 – Поточні субсидії	Категорія V: Капітальні видатки
Частина 7 – Непередбачувані видатки	Частина 1 – Дослідження, розробки і прототипи
Категорія IV: Державна діяльність	Частина 2 – Інвестиції в техніку і промисловість
Частина 1 – Політична й адміністративна	Частина 3 – Виробництво
діяльність	Частина 4 – Інфраструктура
Частина 2 – Міжнародні ініціативи	Частина 5 – Інфраструктура НАТО
Частина 3 – Освітня діяльність	
Частина 4 – Економічна діяльність	
Частина 5 – Стратегічні підприємства	
Частина 6 – Соціальні ініціативи	
Частина 7 – Соціальний добробут	
Категорія V: Державні інвестиції	
Частина 1 – Сільське господарство	
Частина 2 – Енергетика й видобувна	
промисловість	
Частина 3 – Транспорт і телекомунікації	
Частина 4 – Промислові і торговельні	
підприємства	
Частина 5 – Будівництво й міське планування	
Частина 6 – Культурна й державна соціальна	
інфраструктура	
Частина 7 – Адміністративні й інші державні	
послуги	
Частина 8 – Інвестиції за межами столиці	
Франції	
Категорія VI: Державні інвестиційні субсидії	
Частина 1 – Сільське господарство	
Частина 2 – Енергетика й видобувна	
промисловість	
Частина 3 – Транспорт і телекомунікації	
Частина 4 – Промислові і торговельні	
підприємства	
Частина 5 – Будівництво й міське планування	
Частина 6 – Культурна й державна соціальна	
інфраструктура	
Частина 7 – Адміністративні й інші державні	
послуги	
Частина 8 – Інвестиції за межами столиці	
Франції	
Категорія VII: Компенсація за шкоду, заподіяну	
війною	

ДОДАТОК 2. ОБЧИСЛЕННЯ НЕКАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ

Дані підрахунки проводяться по двох групах: видатки на утримання апарату й інші видатки.

Видатки на утримання апарату

1. За основу береться бюджет попереднього року.
2. Даний бюджет коригується, враховуючи зміни в індексі зарплати державних службовців і річний ефект від заходів, здійснених протягом року.
3. Обчислюється ефект зміни рангу, тобто вартість (позитивна чи негативна) структурних змін у займаних посадах в напрямку більш чи менш кваліфікованої роботи.
4. Підраховується вартість нових видів роботи і заощадження від скорочення посад, застосовуючи при цьому середню вартість на клас або ранг (тобто відповідно до виду і рівня даної роботи).
5. Обчислюється вартість нових заходів:
 - завершення певних асигнувань;
 - додаткові видатки, зумовлені постійним статусом тимчасового персоналу;
 - вартість навчання;
 - пенсійні регулювання.
6. Робиться перевірка відповідності загальної вартості наперед встановленій граничній межі асигнувань.

Інші видатки

7. Загальний або частковий перегляд асигнувань попереднього року.
8. Заощадження, які слід зробити.
9. Збільшення розмірів певних асигнувань.
10. Нові заходи.
11. Перевірка відповідності загальної суми граничній межі.

ДОДАТОК 3. ОБЧИСЛЕННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ

Капітальні видатки, які за своєю суттю означають період в кілька років, завжди обчислюють по двох групах: програмні санкціонування (ПС) й платіжні асигнування (ПА). Програмні санкціонування встановлюють верхню межу на асигнування, що можуть призначатись для певної інвестиції. Платіжні асигнування робляться для покриття річних видатків на капітальні проекти, що здійснюються.

Процедура:

Програмні санкціонування (ПС)

1. Перегляд асигнувань на n-рік і прогнозні зобов'язання, взяті до 31 грудня.
2. Визначення рівня для n+1 року, що складається з балансу ПС, відкритого у попередньому році, особливо ПС для n-року і нових ПС для n+1 року.
3. Перевірка відповідності суми балансу минулих і майбутніх ПС граничній межі.

Платіжні асигнування (ПА)

1. Перегляд ПА бюджету для n-року.
2. Прогноз ПА, що будуть спожиті до 31 грудня (капітальні видатки часто закінчуються швидше за графік, тобто заплановані ПА фактично повністю не використовуються).
3. Підрахунки ПА, за які вже проголосовано, є результатом траншів ПА, відкритих у попередні роки.

4. Окреме обговорення кожного із запропонованих нових заходів, перевірка співвідношення ПС/ПА (що називається часткою "покриття"). Наприклад, в залежності від того, чи буде здійснюватись інвестиція протягом 18 місяців чи 3 років частка покриття може становити від 70 до 30 %. За правилом виступу слід запланувати 40% в ПС на перший рік, 50% на n+1 рік і 10% на наступні.
5. Визначення загальної суми ПС асигнувань (ПС, за які вже проголосовано, плюс нові заходи) для кожної із статей бюджету.

ДОДАТОК 4. ВИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ РАМОК МІНІСТЕРСТВА

Бюджет на дослідження

Припущення: збільшити загальні видатки на дослідження на 5-річний період до X-рівня, вираженого у відсотках від ВВП.

Бюджетна процедура:

1. Підрахуйте збільшення видатків, яке буде зроблено всіма, хто зайнятий в дослідженнях. Приклад: + 30 млрд. фр. франків на 5 років.
2. Розподіліть дане збільшення між різними гравцями. Наприклад:
 - + 15 для промислових компаній (ще буде обговорюватись)
 - + 5 для податкової паузи (ще буде визначено)
 - + 10 для додаткових бюджетних видатків
3. Визначте річний вплив бюджету залежно від виду збору. Наприклад:
 - +1 для вартості апарату
 - +0,5 для некапітальних видатків департаментів
 - +0,5 для капітальних видатків
4. Продумайте, виходячи з різних сценаріїв, декілька можливих розміщень видатків між міністерствами й дослідницькими установами. Розміщення повинно узгоджуватись з попередньо визначеним блоком асигнувань у чотирьох основних бюджетних сферах:
 - роботи;
 - некапітальні видатки;
 - платіжні видатки, що стосуються інвесторів;
 - програмні санкціонування на капітальні видатки.
5. Перевірте загальну зміну асигнувань після розподілу.

ДОДАТОК 5. ОЦІНКА ПОЛІТИКИ РЕКОНСТРУКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА

Політика реконструкції соціального житла була однією з 14 тем, обраних Міжвідомчим комітетом, що був заснований у 1990 р., для дослідження (див. Частина IV). Звіт з оцінкою був опублікований *La Documentation Francaise* у 1993 р.

Він є добрим прикладом того, як вивчався предмет, які методи використовувались і який інтерес та обмеження висновків отримано в результаті цього виду дослідження.

Короткий огляд та аналіз основних частин звіту:

1. Завдання, поставлене перед Наглядом комітетом, що здійснював дослідження.
2. Використаний метод.

3. Економічні наслідки і результати проектів реконструкції.
4. Таблиця основних державних видатків у цій сфері.

1. Завдання Наглядового комітету

Відповідно до побажань Ради наукової оцінки та потреби в отриманні плюралістичної оцінки відповідальність за проведення дослідження було покладено на Наглядовий комітет, склад якого повинен відображати різноманітність точок зору.

Після ознайомлення з міжвідомчим апаратом з оцінки державної політики Комітет спершу зробив огляд змін регулювань й результатів існуючих досліджень, зосереджуючи свою увагу на документах, підготовлених Директоратом житла і будівництва. Наступним його завданням було визначення мети і характеру дослідження, а також ініціатив, що будуть здійснені в ході дослідження. Комітет визначив п'ять основних питань:

А) *Розгляд очікувань мешканців будинків від закінчення програми реконструкції.* Яка частина уваги приділяється мешканцям будинків під час того, як програма розробляється, планується і виконується? Якою мірою заходи, що здійснюються, і робота, що виконується, відповідають реальним потребам і пріоритетам різних поколінь і типів людей, які живуть у цих будинках? Потрібно визначити розходження між очікуваннями і потребами мешканців і заінтересованим органом державної влади.

Б) *Соціальний вплив політики реконструкції, особливо з точки зору оренди і соціального розшарування.* Внаслідок фінансового впливу (вища плата за оренду, більша або менша можливість мати житло) реконструкція може призвести до змін серед населення, що відрізнятимуться в залежності від того, чи отримують мешканці вигоду від житла, що, в свою чергу, посилюватиме розшарування. А це вже є протилежним ефектом в порівнянні з метою політики реконструкції. Завдання полягає в тому, щоб визначити, чи спричинить реконструкція значно більше переселення власників житла, що не залежать від отримання вигоди від житла, ніж "традиційна" мобільність в даному районі. Даний ефект розшарування може поглибитись через застосування нової шкали житлової вигоди з 1988 р. Якщо існує нестача житла, що здається в оренду, чи спрямовується тоді державна допомога туди, де вона найбільш потрібна? Чи існують штучно створені орендні ставки як зворотний наслідок політики? Чи є проєктована житлова вигода, яка повинна висвітлити вплив реконструкції як тягаря на мешканців, достатньо ймовірною? Оцінка повинна також вивчати взаємозв'язок політики реконструкції й міської політики, щоб якомога точніше оцінити вплив їхньої взаємодії.

В) *Розподіл витрат і фінансової вигоди між різними сторонами.* Реконструкція стосується багатьох сторін, в тому числі уряду і мешканців, що знаходяться на протилежних полюсах, і місцевої влади, яка виступає в ролі арбітра. У даному випадку завдання полягає в тому, щоб розподілити витрати в системі між різними її гравцями. Чи контролюють заінтересовані органи державної влади вартість інвестицій і ставки орендної плати, особливо коли це стосується економії електроенергії? Чи фактична ставка орендної плати відображає економічну реальність операцій? До якої міри підвищення орендної плати, що є результатом реконструкції, компенсується запланованим зниженням?

Г) *Зв'язок між політикою реконструкції й експлуатаційними витратами.* Основні експлуатаційні витрати і ремонтні роботи не фінансуються з бюджету на реконструкцію, оскільки підвищення орендної плати, що є результатом реконструкції, може пояснюватись лише поліпшеннями. Однак такі речі менш виразні на практиці, коли поширеним припущенням є використання реконструкції для здійснення експлуатаційних витрат. Такі припущення повинні бути або підтвержені, або заперечені.

Д) *Вплив реконструкції на архітектуру й вигляд міста.* Окрім структурних й архітектурних змін, яким є вплив реконструкції на вигляд окремих районів міста? Чи існує позитивний зв'язок? Якщо так, то який саме? Чи стануть райони кращими внаслідок реконструкції?

2. Метод

Метою є збір найбільш повної інформації від різних учасників обраного проєкту реконструкції, щоб забезпечити точний аналіз. Дослідження базується на 8 проєктах для кожної місцевості, що в сумі дає 80 проєктів, виконаних у 1982–1991 рр.

Щоб відповісти на п'ять питань, поставлених перед цим, їх варто розглядати у ширшому контексті, який би всебічно враховував підґрунтя для проектів: характер і ресурси державного органу, відповідального за виконання робіт, в тому числі його фінансовий стан перед початком проекту реконструкції; місцеву житлову політику і місцевий житловий ринок; взаємозв'язок між задіяними сторонами; процедуру виконання проекту; поставлені цілі і спосіб їх досягнення.

А) Джерела

Складність ретроспективного огляду з порівнянням багатьох проектів щодо ряду тем полягає у забезпеченні того, щоб зібрана інформація була повною і достовірною. Ідея полягає у проведенні оцінки, а не аудиту.

Першоджерелом є заінтересований орган влади, який на добровільній основі подає інформацію. Припускається, що установа, яка здійснює оцінку, не буде ані контролювати, ані перевіряти, а лише порівнювати різні позиції.

Даний підхід є плюралістичним: щоб забезпечити порівняльний аналіз даних, одні і ті ж питання задаються різним сторонам. Результат цього підходу має складатись з трьох частин, оскільки він може:

- зменшити непевність в тому, що неминучість стосується будь-якої інформації;
- доповнити інформацію, подану за упередженої позиції однієї з сторін;
- робити можливим здійснення порівняння між думками двох сторін, що відіграють різні ролі в процедурі реконструкції.

Оскільки заінтересований орган влади є надто централізований, ми намагаємось збільшити кількість наших джерел всередині цього органу за допомогою обговорення з кількома представниками органу (директор, технічний спеціаліст, фінансовий менеджер, соціальний працівник), а також за межами органу, наприклад, опитуючи місцевий директорат державних послуг, обраних посадових осіб, мешканців, соціальних працівників тощо.

Б) Від висновків до проведення оцінки

На цьому етапі виникає поняття вибору. Раніше метод полягав у зборі інформації та її обробці для того, щоб вона стала зрозумілою. Тепер дані мають бути багатозначними, повинні наводитись усі результати, що стосуються справи, а також пояснення до них. Підведення висновків значною мірою пов'язане з порівнянням даних, пошуком правильних взаємозв'язків, визначенням елементів дискримінаційного характеру щодо інших явищ. Для цього необхідно провести співвідношення основних тем оцінки, згрупувати дані з різних джерел і пояснити їх у контексті загальної картини, яку ми отримуємо з великої кількості часткової інформації.

Результати, описані нижче, отримані в результаті цього аналітичного підходу і потребують свого завершення або тлумачення з точки зору участі групи місцевих заінтересованих осіб.

Оскільки зразок проекту, що розглядається, є настільки малим і відносно рідкісним, слід дуже уважно оперувати з цифрами, будучи свідомим будь-яких статистичних висновків, які можна отримати за таких умов.

У зв'язку з цим оцінка намагається в основному висвітлити підходи і процеси, впливи й важливі наслідки, що стосуються політики реконструкції і її впровадження.

3. Економічні впливи і наслідки проектів реконструкції

А) Чи є державна допомога економічно ефективною?

Заінтересовані органи влади рідко мислять з позиції економічних впливів і результатів проектів, оскільки вони повністю розмежовують інвестиції й дії. Соціальне житло не можна цілком вважати нерухомим майном, тому воно має відповідати певним обмеженням. З огляду на це немає наміру спробувати оцінити "вигідність" інвестиції, особливо при такому виді операції, коли інвестор як такий взагалі відсутній. Початкове фінансування забезпечується державою, місцевою владою (яка не отримує жодних фінансових переваг взамін на інвестицію), організаціями, що займаються збором обов'язкових платежів роботодавців за житло (і які отримують додаткові замовлення за їхню допомогу), і заінтересованим органом влади, який доповнює ці

кошти з мінімальною часткою своїх грошей і отримує прибутки, маючи зиск на операціях, а не просто відшкодовуючи інвестиції.

Втім, слід поставити питання економічної ефективності коштів, спрямованих на реконструкцію житла, і їхній вплив на фінансове здоров'я, добробут або шкоду заінтересованих соціальних органів. Наступне завдання полягає у з'ясуванні, за яких умов державна допомога є найбільш ефективною, що також означає порівняння ресурсів з результатами різних операцій.

Б) Аналітична модель

У зв'язку з цим було створено аналітичну модель, покликану відтворити економічну оцінку 35 проектів, для яких була наявна необхідна інформація.

Принцип моделі полягає в гармонізації усіх параметрів (температура інфляції, облікова ставка, різниця між видатками і доходами), що не залежать від місцевої ситуації або особливих характеристик заінтересованого органу влади, і, в інших випадках, у збереженні визначених місцевих вартостей (особливо, кінцева ставка орендної плати). Припущення є аналогічними до тих, що використовуються, щоб обчислити "економічно" допустиму ставку орендної плати. Частка додаткових статей основних ремонтних робіт застосовується до реальної суми робіт для "чистого" покращення, звідки віднімається еквівалент робіт експлуатаційного характеру. Така частка визначається як 1% для всіх операцій. Потік видатків і доходів аналізується у 20-річному розрізі, що далеко виходить за часові рамки більшості позик. Для кожної операції надається крива, що показує сукупний баланс фінансових потоків. Два складні показники визначають основні особливості цих результатів: період виплат, тобто точку, в якій сукупний баланс стає постійно позитивним, і поточний чистий результат (що стосується житла) витрачених коштів, що є показником підсилення впливу фінансових операцій. До параметрів, що не беруться до уваги, входять реальний рівень експлуатаційних видатків, які стосуються пошкоджень внаслідок старіння або хуліганства у соціально складних середовищах, де реконструкція погано контролюється, і залишкова вартість будинків, що тісно пов'язана з коливаннями цін на нерухоме майно і яку важко передбачити.

Попередні результати аналізують відповідно до конкретних ситуацій кожного з заінтересованих органів влади, що можна описати, використовуючи три параметри: вартість робіт, якість фінансування (основним фактором тут є можливість отримання пільгового фінансування на додаток до субсидійованих грантів з поліпшення соціального житла, що здається в оренду) і міру зростання орендної плати (теоретична вартість обчислюється як різниця між верхньої орендною платою і попередньою орендною платою). Економічні результати проектів з реконструкції значною мірою залежать як від цих параметрів, так і від фактичного рівня орендної плати, що встановлюється заінтересованим органом влади. Цілком можливо визначити типи операцій відповідно до цих критеріїв і проаналізувати їхній вплив на результати.

Остаточний результат операцій можна представити за допомогою двох показників, в залежності від підходу, якому надається перевага: для підходу "допустимо можливої орендної плати" — це співвідношення між фактичною орендною платою і допустимо можливою орендною платою (яка, як ми припускаємо, є рівна "економічній" орендній платі, обчисленій у попередній главі); для загальної економічної оцінки поточна чиста вигода надається у відсотках від величини інвестицій (для нульової залишкової вартості).

Існує ще один показник, який досить тісно співвідноситься із загальним економічним результатом і надає просту вказівку щодо результату. Це відношення між зростанням орендної плати й величиною інвестицій з вирахуванням субсидій. Якщо дане співвідношення є меншим 8%, операція загалом розцінюється як "погана".

**Таблиця 1. Гранично допустима норма витрат:
середні значення для 41 операції**

1=1 траншу в 5 КФ.91. зокрема ПДВ/житло (заокруглено)		
	Включаючи усі транши	
	Видатки на одиницю	Загальні видатки (%)
Для усіх видів робіт		
Фасад		14
Дах		2
Ізоляція		32
Обігрівання		8
Інші комунальні послуги		10
Технічне обладнання		6
Зручності		23
Дизайн		3
Навколишнє оточення		2
Загалом	90 КФ/одиницю	100

Експлуатаційні видатки		
Фасад		8
Дах		2
Ізоляція		
Обігрівання		
Інші комунальні послуги		2
Технічне обладнання		2
Зручності		7
Дизайн		
Навколишнє оточення		
Загалом	90 КФ/одиницю	21

Чисте покращання		
Фасад		5
Дах		
Ізоляція		15
Обігрівання		7
Інші комунальні послуги		7
Технічне обладнання		3
Зручності		7
Дизайн		3
Навколишнє оточення		1
Загалом	43 КФ/одиницю	48

Коментарі:

- Половина всіх видатків стосується будівництва каркасу, 2/3 з яких витрачаються на ізоляцію.
- Лише 10% загальної суми витрачається на комунальні послуги, не дивлячись на те, що візуальний і психологічний ефект такого ремонту є надзвичайно важливим.
- Лише 2% загальної суми призначається на навколишнє середовище, попри той факт, що воно визначає загальний тип будинку.
- Приблизно чверть загальної суми призначається для інтер'єру будинку.

ДОДАТОК 6. ЕКСПЕРИМЕНТУЮЧИ З ДОГОВІРНИМ ПІДХОДОМ

Делегування відповідальності було одним із пріоритетних завдань, визначених прем'єр-міністром у циркулярі від 26 липня 1995 р. стосовно реформування державних послуг. Частково ця ініціатива стосувалась вимоги щодо прив'язки до контрактного підходу.

До цього часу відносини між центральними органами влади і рядом департаментів полягали у суворому і детальному контролі за ресурсами і діями, що призводило до застарілих на сьогодні адміністративних методів управління.

Зараз немає компаній, які б функціонували подібним чином, і державна служба також зрозуміла свій недолік.

Метою контрактного підходу є реформування адміністративних методів управління у трьох напрямках.

1. Надання менеджерам більшої відповідальності за свій бюджет

Метою цієї реформи є надання операційним департаментам більшої свободи як у складанні річного бюджету, так і в управлінні їхніми ресурсами протягом року.

Навесні кожного року керівники департаментів обговорюють загальну штатну чисельність й операційний бюджет на наступний рік з власним центральним управлінням. Дане обговорення відбувається у той час, коли складається фінансовий законопроект, одразу після того, як Комітет визначить у квітні бюджетні рамки. На центральні органи влади покладається забезпечення того, щоб асигнування відповідали характеру державної політики, відображеної у бюджетних рамках.

Кожному департаменту визначається гранична межа асигнувань, що складається з загального операційного гранду і асигнувань на апарат. Ресурси можуть бути перерозподілені або шляхом скорочення робочих місць в одній категорії в обмін на створення нових робочих місць, які більше відповідають завданням департаменту, або шляхом пропозицій чистих заощаджень за рахунок скорочення апарату і збільшення його, коли це видається потрібним. Заперечується пропозиція чистого створення робочих місць, що перевищуватиме асигнування на апарат, які централізовано визначаються. Це дуже важливий момент.

Оскільки державним службовцям гарантується зайнятість згідно з національним законодавством, уряд серйозно ставить до кадрової політики. Контрактний підхід забезпечує, щоб операційні асигнування, які переоцінюються кожного року, не обмінювались на постійні робочі місця.

Одразу після прийняття урядом рішення щодо фінансового законопроекту департаменти отримують повідомлення про їхні кінцеві бюджети, включаючи операційні гранти і асигнування на апарат.

Протягом року департаменти повинні управляти своїми ресурсами відповідно до принципу специфікації, оскільки операційні видатки й видатки на утримання апарату містяться в різних бюджетних статтях. Гранична чисельність департаменту повинна витримуватись. Однак операційні гранти управляються в рамках блоку асигнувань, до якого можуть входити тимчасові робочі місця. Щодо останніх, то місцеві фінансові контролери повинні доказати, що тимчасові працівники не займають постійні посади.

2. Поліпшення якості послуг

Контракти з послуг міститимуть чіткий опис вимог до послуг, які надаються користувачам. Якість послуг буде оцінюватись, зокрема, за допомогою позитивного схвалення користувача.

3. Заохочення більшої участі державних службовців

Керівники департаментів консультують керівників підрозділів, а ті, в свою чергу, своїх працівників, як повинні розподіляти ресурси, коли складається загальний бюджет і коли ресурси фактично розподіляються на основі кінцевого бюджету.

Працівникам можуть бути запропоновані фінансові стимули залежно від заощаджень.

ЗНАТИ І КОНТРОЛЮВАТИ СТІЛЬКИ, СКІЛЬКИ ПОТРІБНО: ПИТАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО АНАЛІЗУ Й ОЦІНКИ ПОЛІТИЧНИХ ІНІЦІАТИВ ТА ВИБОРУ ІНСТРУМЕНТІВ

ФРАНСУА ЛАКАССЕ³⁵

1. Огляд

У даній праці наведено основні питання, що стосуються розробки, використання аналізу й оцінки політики, спрямовані на допомогу центральним органам влади в управлінні законодавчими, регуляторними і, в меншій мірі, бюджетними ініціативами. Акцент робиться на системах країн-членів ОЕСР, які успішно працювали і зазнавали краху, щоб проілюструвати проблеми малих секторів, таких як у країнах Балтії, що починають створювати і розвивати такі системи. Зауважимо, що у праці під терміном “оцінка” розуміється оцінка здійсненої політики або програм. Якщо ж ідеться про аналіз впливу законів і регулювань, використовується термін “аналіз регуляторного впливу, або АРВ”.

Питання, що порушуються у даній праці, можна розбити на чотири категорії: методи; організація; попит і використання; небезпечні ділянки.

У “Методах” описується місце методології в економічному і політичному аналізі. Наголошується на її розвитку, ціні, потенційному застосуванні, ефективності й обмеженнях. Дана частина порівняно коротка, беручи до уваги інші доповіді, підготовлені на цей семінар; зокрема, доповідь Джона Ф. Морралла III, що стосується виключно АРВ і набору методів, які є невід’ємною частиною знань у сфері аналізу політики і використовуються в оцінці здійсненої політики.

“Організація, попит і використання” є оглядом дуже важливого досвіду країн ОЕСР за останні 30 років щодо спроб систематичного застосування цих методів для вдосконалення процесу прийняття рішень, підвищення якості й досягнення ефективності цілей політики у сфері законодавства, регулювання й прямих видатків. Досвід країн з дуже різними інституційними основами і політико-адміністративними традиціями, їх успіхи й невдачі дозволяють розважливо визначити ключові питання, які необхідно враховувати при запровадженні чи вдосконаленні систематичного аналізу впливу, АРВ чи оцінки здійсненої політики.

У цих частинах робиться акцент на викликах, які потрібно реалізувати для ефективного використання методології та здійснення відповідних аналізів як складових процесу прийняття рішень з метою покращити результати політики. Історично склалось так, що більшість основних перешкод на шляху розробки та ефективного використання аналізу впливу були з самого початку дуже погано прогнозовані. З часом якість методів, їхня точність і застосування в інших сферах (наприклад, у макроекономічній політиці, військових закупках, науково-дослідницьких центрах) викликали серйозні сумніви щодо їх можливостей, оскільки вони набули політико-адміністративної універсальності. В усіх цих випадках недооцінювалась або повністю нехтувалась специфічність як світу політики, такі державної бюрократії, що його оточує.

Ці частини з оглядом організації і використання обґрунтовують досвід різних країн та аналіз таких досвідів, зокрема, причин того, чому дані методи забезпечення інтеграції аналізу політики розглядались як ефективні або бажані.

Багато часу минуло з моменту перших сміливих спроб попередніх десяти років, багато досліджень було проведено для пояснення, як і чому сподівання минулого стали необхідністю здійснення реформ сьогодні, щоб отримати результати, які будуть розглядатись як справжні уроки і явища, характерні для різних національних середовищ.

Частина “Небезпечні ділянки” відштовхується від одного з ключових питань, поставлених в частині “Організація”, а саме фільтрування, або вибору політичних ініціатив для часто дорогого й тривалого загального аналізу впливу. При встановленні системи це питання є одним з найбільш проблемних.

³⁵ Франсуа Лакассе – економіст, професор Університету Квебеку (Галл), раніше – працівник ОЕСР і державний службовець канадського уряду.

Наприклад, без відбору і з великою кількістю формальних вимог виникають затримки й ритуальність, що дискредитують систему або результати значною мірою через непроведення чи неврахування аналізу впливу.

Небезпечні зони – це ті види політичних рішень, які часто пов'язуються з несподіваними й неприємними наслідками, що призводить до значних політичних та економічних витрат. Перелік, який наводиться в цій частині, вказує на ті ділянки, де можна майже з самого початку припускати необхідність ґрунтового аналізу, та ситуації, за яких потенційна винагорода за ризик і зниження витрат (економічних, бюджетних, соціальних і політичних) майже точно перевищуватиме витрати, пов'язані з аналізом, що, як тепер відомо, вартує спричинених ним затримок.

2. МЕТОДИ

2.1. Важливість методики

Загалом є різні точки зору щодо якості і відповідності методів оцінки впливу. Проте сьогодні серед більшості з них існує широкий консенсус з приводу якості, достовірності методологій та обмежень з їх застосування.

Така приемна ситуація спостерігається у багатьох сферах політики. Добре випробувані методології фактично доступні для всіх інвестиційних проектів, починаючи з інфраструктури і закінчуючи природними ресурсами або торговельними послугами, для підрахунку вигоди та витрат, визначення набору прийнятних дисконтних ставок оцінки вартості часу, фіктивних чиприхованих цін на товари і послуги, вартість яких не може бути виміряна емпірично (національні парки), для міжнародного обміну тощо. Протягом останніх десяти років вдосконалення аналізу витрат та вигод привело до того, що інструменти, якими він оперує, стали стандартним набором засобів з добре відомими перевагами і недоліками. Ще краще, що недорогога комп'ютеризація значно зменшила вартість аналізу й одночасно дозволила прослідкувати вплив результатів будь-якого припущення з великою точністю.

Наприклад, оцінку вигоди послуг, які не мають цінового еквівалента (національні парки), або відсутність ризику безробіття не можна ігнорувати сьогодні лише через те, що вони є поняттями, які не вимірюються або не обчислюються. Їх можна виміряти. Більше того, процес економічного аналізу дозволяє робити вибір більш чітким та визначати вартість деяких цілей політики. Те ж саме можна сказати про можливість точного визначення того, хто, що саме і від кого отримує при регулюванні, оподаткуванні або бюджетному асигнуванні.

Протягом останніх десяти років методи, які застосовуються при чисельних аналізах законодавства або регулювання, було вдосконалено більше, ніж ті, що використовуються в інвестиційних проектах. Секторне моделювання (сільське господарство, транспорт тощо) слідувало за макроекономічним моделюванням у напрямку обчислювальних моделей загального еквілібріуму. 10 років тому ці методології були новинками, а зараз стали звичайним товаром, який державна влада може або розробляти, або купувати. Хоча динамічні моделі для соціальної політики менш розроблені й стандартизовані, вони також можуть вважатись стандартним засобом; методологічні питання (достовірність, стабільність, великі витрати в плані грошей і часу) вже не розглядаються як проблематичні.

Така ідеалізована картина є загалом спрощеною, але вона базується на фактах. На жаль, це лише частина справи. Все ще залишаються важливі питання щодо використання й організації (див. нижче), проте навіть найбільш загальноприйняті й складні методики мають свої недоліки чи то стосовно методів, застосування чи тлумачення (див. про це в наступному розділі).

2.2. Обмеження і білі плями

Існує три типи технічних обмежень доступних і прийнятих методів:

1. Недоступність або висока вартість отримання даних чи технічної інформації. Найбільш відомим прикладом цього можуть послужити тривалі дискусії навколо глобального потепління, наступу пустель, токсичності забруднення повітря в містах тощо. В усіх цих випадках наукові дані і моделі, на основі яких економічний аналіз може побудувати аналіз впливу для вирішення дуже складної взаємодії взаємопов'язаних явищ, є або недоступними, або не надто переконливими. Такі ж труднощі виникають для аналізу впливу соціальної безпеки на переваги сімей і соціальної інтеграції колишніх в'язнів.

Невисока якість зібраних даних може загрожувати дуже складному аналізу в таких протилежних сферах, як промислова політика і R&D, прогнози врожаю та уподобання споживачів, коли потрібно враховувати ефекти добробуту, прогнози безробіття, коли погано відомі переміщення робочої сили з/та на ринок праці.

2. Обмеження стандартних моделей і методик стають також очевидними у сфері впливу трансфертних платежів (вплив на поведінку робочої сили, формування сімей, стабільність тощо). Особливі труднощі і значні витрати, пов'язані з тривалістю певних видів політики, є результатом впровадження певних заходів у сферах, що стосуються охорони здоров'я, страхування від безробіття, схем пом'якшення каліцтва або бідності. Можливості якісного довготермінового прогнозу у цих сферах вимагають достовірних моделей як з боку попиту, наприклад, для перерахунків на користь потенційних бенефіціарів (поведінка робочої сили, прихований дохід, небезпека злиднів), так і з боку державних регулювань. Хоча з позиції попиту ці моделі залишаються незадовільними, вони все таки є обнадійливими; що ж до другого випадку, то на сьогодні таких моделей просто не існує. Інші сфери, де зміна є результатом довготермінових явищ і змін поведінки, також виявились складними для розв'язання; наприклад, сумнозвісно ненадійними є технологічні прогнози, так само як і обчислення наслідків впливу регулювань на служби прокату або пожежні служби.

3. Оцінка ризиків, пов'язаних з великими операціями, що здійснюються великими державними чи приватними установами на фінансових ринках, знаходиться поза межами аналітичних можливостей наявних методик, хоча все-таки існують сумніви, чи справді не можна було передбачити катастрофи, зафіксовані за останні десять років у країнах ОЕСР, чи просто система не захотіла акцентувати на ризиках, які б з'явилися.

Дві чи три з вищезгаданих тем мають логічне продовження в частині "Небезпечні ділянки". Вже зникло багато білих плям у царині методологій, але ті, що залишилися, можуть бути дуже серйозними в плані видатків й економічного впливу.

2.3. Тлумачення розподілу і консенсус

Оцінка розподілу встановлює обмеження на певні методи аналізу впливу, що частково пояснюється недоліками самих методів і частково складністю тлумачення.

Грунтовні моделі можуть поступово і точно оцінити, хто платитиме і хто виграє від даних законів і регулювань, таких, наприклад, як підвищення ПДВ. Це, однак, не стосується податку на підприємства. В цьому випадку оцінка є нижчою і дорожчою. А втім, все залежить від того, що означають цифри, наскільки добре вони висвітлюють питання рівності в політично необхідному контексті і чи будуть вони корисними при прийнятті рішень, особливо коли складність методик і ідей робить результати і способи їх отримання важкими для тлумачення.

Наприклад, чи потрібно прогресивність податків, видатків і регулювань оцінювати відносно поточного розподілу доходів чи на основі довічного доходу? Спеціалісти з цієї галузі давно обрали останній варіант, проте засоби масової інформації, громадська думка і політики ще цього не зробили.

Що стосується використання даних розподілу, то воно ускладнюється тим, що такі оцінки створюють організовану опозицію будь-яким змінам. У цьому разі чіткість цифр може паралізувати політику. Деякі регіональні чи тарифні проблеми також неможливо розв'язати, коли відомі дуже точні цифри щодо потенційних переможців і переможених.

2.4. Вразливість і маніпуляції

Хоча методи оцінки економічних впливів регулювань або державних видатків є добре розроблені і стандартизовані, вони є вразливими до маніпуляцій. Це відбувається за прогнозування пристосувань третіх сторін (починаючи від змін у використанні послуг, ціни на які змінюються, до додаткових інвестицій фірм, що отримують субсидії), при оцінці вигоди і витрат, коли є невелике пряме спостереження за ринковими цінами (вартість часу, ввічливості та неприємності).

Дехто переконаний, що політичні ініціативи повинні уважно переглядатись (наприклад, міністерством), і можуть порівняно легко – навіть не вдаючись до явних спотворень – схилити оцінку до верхньої чи нижньої прийнятої межі. Рідко можна точно визначити або встановити методи, які могли б запобігти цим можливостям.

Як наслідок, розв'язання цієї проблеми вразливості і маніпуляцій слід шукати не в самих методах, а в контролі за організацією аналізу впливу.

2.5. Висновки щодо методів

У підсумку коротко зазначимо: випробувані і правдиві методи існують, вони легкодоступні на ринку, за винятком деяких галузей, що є економічно важливими. Їхнє застосування більше залежить від політичного вибору, ніж від доступності. Передбачення маніпуляцій – значною мірою організаційний і системний бік питання.

3. ОРГАНІЗАЦІЯ І СТРУКТУРА

У цій частині дається огляд пропозиції різних видів аналізу й оцінки. Питання, які тут піднімаються, стосуються того, як може система на постійній чи тимчасовій основі забезпечувати проведення аналізу, який технічно є правильним і відповідає законодавчим чи регуляторним рішенням, що приймаються.

Володіння досконалими методами автоматично не означає отримання точного економічного аналізу. Нижче наведено, як здійснювати АРВ й оцінки.

Питання викладаються з позиції малих економік і державних секторів з незначними або відсутніми традиціями економічного аналізу впливу. Рекомендації щодо здійснення аналіз впливу ще менш чіткі, ніж самі аналітичні методи. Те, яким способом має бути організований державний сектор, щоб якомога краще виконувати свої функції, є менше питанням методики, а більше позиції. Визначення досконаліших методів значною мірою ґрунтується на досвіді бюджетної і фінансової реформ, що відбулись протягом останніх десяти років, а також на досвіді різних аналізів та оцінок у провідних країнах ОЕСР. У доповіді Моррала представлено розвиток процесу і його суть у Сполучених Штатах, де досягнуто найбільшого прогресу з систематизації аналізу регуляторного впливу. У зв'язку з цим у даній доповіді робиться огляд уроку усіх країн ОЕСР.

3.1. Наявні знання і ресурси

Країнам з невеликими масштабами економіки, короткими традиціями аналізу та обмеженими ресурсами потрібно зробити кілька виборів. По-перше, чи доцільно самостійно розробляти моделі та створювати внутрішні наукові потужності, чи краще купувати їх ззовні?

Вирішення цього питання залежить від обсягу знань. Практично неможливо обійтись без мінімальних внутрішніх знань. Наприклад, потрібна певна кількість державних службовців, щоб працювати з контрактами, слідкувати за тим, щоб спеціалісти, найняті на тимчасову роботу, дотримувались вимог контрактів. Фактично жоден реальний вибір не робиться, якщо справа стосується законодавчих ініціатив або важливих регулювань; внутрішній персонал повинен використовуватись для того, щоб розглядати справи, визначати тип доручення для проведення за контрактом дослідження й обрахунків. За винятком окремих випадків (статистичних обрахунків, технічних аспектів моделювання тощо), від незалежного виконавця не можна вимагати перенесення державних турбот у площину дій. Більшість з питань виникає як відповідь на кризу або обіцянки, зроблені під час вибору. Таким чином, перша стадія визначення відповідних варіантів повинна виконуватись людьми дуже близькими до центру прийняття політичних рішень. Саме вони знають, що очікується бути предметом досліджень і які результати повинні бути представлені.

Створення цього внутрішнього оплоту знань не означає проходження сотнями державних службовців дорогого навчання. По-перше, якщо приймається рішення щодо запозичення знань ззовні, то необхідні числа будуть незначними. По-друге, якщо, як це зазначалось у першій частині, методи є значною мірою стандартизованими у всьому світі, а це в основному пояснюється тим, що методологічна база політичного аналізу бере свій початок з пов'язаних дисциплін (економіки, аналізу систем тощо), то існує велика кількість людей з необхідними знаннями. І останнє, міжнародні інституції й деякі дослідницькі центри розробили різного роду матеріали і курси; загалом, навчальні організації готові пристосувати свої послуги до специфічних потреб клієнтів.

При вирішенні питання: розробляти моделі самостійно, чи їх купувати варто брати до уваги три моменти, характерні для досвіду провідних країн ОЕСР:

- навіть у країнах з великими масштабами економіки виділяються великі ресурси на закордонних експертів. Навіть у дуже великих державних секторах аналіз впливу з позиції управління не є звичайною діяльністю, і переважно організації можуть отримати вигоду за рахунок економії на масштабах спеціалізованих зовнішніх постачальників;
- тенденція до позичання ресурсів посилюється за останні роки³⁶ в таких країнах, як Канада, Австралія, Великобританія, після періоду, коли значні ресурси було витрачено на розбудову внутрішніх потужностей;
- деякі фактори вказують на зростання інтернаціоналізації ринку знань, передусім з аудиту та оцінки фірм, що підлягають приватизації, розробки та управління комп'ютеризованими моделями тощо.

Таким чином, проблема наявності ресурсів навіть для країн з невеликими масштабами економіки навряд чи є найосновнішим обмеженням. Безумовно, ситуація виглядає краще, ніж це було 20 або навіть 10 років тому (більший ринок, дешевші технології).

Як зазначалось, укладення контрактів не є ключем до розв'язання всіх проблем, особливо при запобіганні маніпуляцій при оцінці. Насправді існують такі ж, якщо не кращі, умови для маніпуляцій (Лакассе, 1995 р.), ніж при внутрішній розробці. Усі причини, що вимагають внутрішніх потужностей, згадано вище, де йшлося про тип контракту і його управління, а також про якість та відповідний контроль. Деяка практика, зокрема у Сполучених Штатах, показує, що частина цих "внутрішніх" функцій може бути вирішена через укладення кількох взаємозалежних контрактів. Деякі підрядники можуть діяти як субпідрядники для вивчення якості контролю та його відповідності. Хоча й передчасно робити остаточний підсумок щодо цих суджень, але вони варті свого вивчення.

Ще одне пов'язане з цим питання, яке, однак, не є таким ключовим, полягає в тому, чи інвестувати в багатофункціональні моделі, які можуть послужити допомогою при прийнятті багатьох рішень. У доповіді Стассе показано, як у Франції деякі секторні моделі, наприклад сільськогосподарські, є необхідними для оцінки поточних змін політики і таких явищ, як Спільна сільськогосподарська політика ЄС. Існують секторні еквіваленти необхідних макромоделей, які всюди вимагаються для оцінки і визначення фінансової позиції, ведення переговорів з міжнародними організаціями, надання правильної інформації фінансовим ринкам.

Рішення інвестувати чи ні в інструменти такого типу, як пріоритетні питання, є справою політичного розпорядку і відповідності цих інструментів першочерговим проблемам. У випадку сільськогосподарської політики в контексті європейської інтеграції дані інструменти, мабуть, є необхідними. Аналогічним чином можна говорити і про динамічні моделі, наприклад, з прогнозування змін національного медичного страхування.

Варто зазначити, що існують важливі і конкурентні міжнародні ринки для розробки й обслуговування такого виду моделей. У даному випадку це, мабуть, більш надійне і економічне джерело, ніж політичний аналіз, при якому існують великі стабільні фірми, що домінують на ринку і можуть дозволити собі встигати за часом. Малі країни, такі як Ірландія або Нова Зеландія, часто користуються цією можливістю.

Знову ж таки, ресурси на ринку для розробки моделей, які часто використовуються і є дуже корисними для забезпечення зв'язку між важливими проектами, схожими на ті, що пов'язані з європейською інтеграцією, є певним ключем до вирішення проблем, але не всіх. Чим складніша система, в якій заключається контракт, тим більшою є вартість зміни постачальника і тим більше внутрішніх ресурсів слід виділяти для управління контрактом.

3.2. Розподіл обов'язків щодо розробки і контролю

Дані питання є ключовими. Однак досвід країн ОЕСР не є легким для тлумачення того, що можна називати "оптимальною структурізацією". Системи, що використовувались, історично відрізнялись між собою, і дані відмінності продовжують поглиблюватись. Помилки можна зауважити у багатьох випадках, що частково зумовлювалось організаційними і проектними прорахунками. Типи структур, що були успішними в деяких країнах, не були дієвими в інших. У зв'язку з цим можна взяти кілька уроків з успіхів і невдач.

³⁶ Див.: Управління механізмами ринкового типу, PUMA/ОЕСР, 1995.

У даному розділі представлено, як слід вирішувати проблеми розподілу обов'язків з розробки і контролю, а також наведено кілька особливостей, притаманних більшості систем, що є ефективними з точки зору призначення обов'язків і компромісів, характерних для сприйняття будь-якої системи. Дійсно, ці компроміси є неминучими, і зважити їх потрібно з самого початку.

3.2.1. Основна проблема і важлива вимога: управління і контроль

Як зазначалось у частині "Методи", навіть найбільш складні і стандартизовані методики є досить вразливими до маніпуляцій і зловживань. Деякі фахівці (Мойсдон) навіть пропонують стандартну операцію: різні дослідники, що залучаються до прийняття рішень, роблять свої власні висновки, щоб уникнути такої фальші, як "об'єктивні дослідження". В багатьох великих системах (планування міського транспорту, збройні сили) це дуже ефективний прийом. Інші спеціалісти (Кінгдон, Рейх, Лакассе, Родс) у своїх працях показали, як власне формування проблеми, яку намагаються розв'язати політики, може необ'єктивно відобразити аналіз вирішення, який можна представляти для тих, хто приймає рішення. Питання забезпечення того, щоб аналіз пропонував найкращі достовірні методи, є ані простим, ані легким для вирішення за допомогою лише організаційних моментів.

Основне питання контролю – це мінімізація зловживань і маніпуляцій. Ніхто більше не заперечує, що основні міністерства, не через те, що вони погано керуються або що їхні працівники не відзначаються чесністю, але через те, що вони позбавлені своєї секторної відповідальності, діють стосовно цілого уряду не як його лобі, а як союзники зовнішнього протилежного лобі. Міністр сільського господарства, який не може сказати, що він захищає фермерів, переважно стає экс-міністром сільського господарства; те саме стосується регіональних представників. Хоча повна децентралізація відповідальності за проведення досліджень впливу видається необхідною, її ніколи не вдавалось досягти. У зв'язку з цим з'являється потреба в центральному органі влади, відповідальному за контроль досліджень впливу. Всі системи оцінки чи аналізу у країнах ОЕСР побудовані за цим зразком.

Поряд з питаннями суворого контролю, визначення центральної відповідальності за АРВ та оцінки постає також рівнозначне питання лідерства. З розвитком політичної програми та вимог до аналізу виникає необхідність у призначенні лідера, відповідального за те, як здійснюються АРВ та оцінки, за забезпечення динамізму системи, постійне коригування і вдосконалення, а не лише за управління паперовими потоками. При встановленні системи роль лідера полягає також у розробці необхідної методичної документації з розкладу та організації навчання, призначення відповідальних осіб у міністерствах.

Питання центральної відповідальності лідера стосується ще декількох моментів: вирішення важливих політичних питань, пов'язаних з розподілом відповідальності між центром і бюджетом (довготермінові трансферти, нецільовий вплив однієї політики на іншу). Все це вимагає чіткої відповідальності за ініціативи в аналізі політики або їх формування, що часто виходить за межі стандартних обов'язків бюджету або центру³⁷. Іншими словами, необхідність спеціального органу та центральної відповідальності стосується як методів, так і політично вразливих питань: хтось повинен бути відповідальним за те, що аналіз проведено і розповсюджено. В результаті відповідальність за вибір досліджень, що будуть здійснені, повинна бути чітко визначена, інституалізована і централізована. Це те, про що говорив п. Морралл у випадку Сполучених Штатів.

3.2.2. Суб'єкти і їхні ролі: загальна практика

Щоб уникнути небезпеки низькоякісного та недостовірного аналізу, багато систем поклали відповідальність за розробку і контроль на центральні органи, залежні від бюджету. Це характерно для Канади, Австралії, Данії, де протягом тривалого часу більшість оцінок і аналізів здійснювалася централізовано.

Дуже швидко така централізація виявила свої вади. Сьогодні лише Австралія все ще намагається прив'язати оцінки до бюджетного циклу і призначити Бюджетний офіс відповідальним не тільки за управління, але і за роботу. Централізація навколо Бюджетного офісу перетворює аналіз у ще один елемент бюджетних переговорів і робить його грою в хованки між центром та міністерствами (наприклад, стосовно даних).

³⁷ Див.: Складання бюджету та розробка політики, SIGMA, №8, ОЕСР, 1996.

Найбільш негативними наслідками централізації АРВ або оцінок є те, що секторні знання, набуті міністерствами, не використовуються, тоді як вони є дуже важливими, коли йдеться про визначення проблеми або планування щодо її розв'язання чи призначення необхідного дослідження.

“Розв'язання” означає розподіл функцій розробки і контролю. Міністерство, що виступає з певною політичною ініціативою, є відповідальним за проведення аналізу відповідно до стандартів, визначених у центрі, який одночасно здійснює контроль за якістю. Наприклад, у випадку АРВ Канади функції центру полягали у забезпеченні того, щоб необхідні дослідження були проведені відповідно до встановлених стандартів і були опубліковані належним чином.

Можна побачити безліч варіантів цього основного сценарію. Найбільш цікавий спостерігається у Великобританії, де, перед тим, як запропонована політика представляється уряду, вона повинна відповідати ряду дуже суворих вимог: здійснення довго- і короткотермінових підрахунків економічного і бюджетного впливу; вивчення альтернативних методів; чи справді різні види політики (регулювання, законодавчі акти, приватизація, допомога за рахунок бюджету) дозволяють задовольнити однакові потреби і досягти однакових результатів. Однак навіть у цьому прикладі потрібно мати спеціальний “підрозділ ефективності”, підпорядкований прем'єр-міністру, щоб здійснювати реформи, важливу державну діяльність й управляти оцінками.

У доповіді Стассе показано, як у Франції під час спроб встановити систему оцінки здійсненої політики було створено спеціальну установу для контролю за якістю і відповідністю. Результати виявились невтішними з тих самих причин, що і в інших країнах, які з самого початку намагались встановити повну централізацію: недостатній зв'язок між оцінкою та законодавчим і бюджетним процесами. Подібна ситуація спостерігалась у Канаді у 80-х роках. Іншими словами, будь-яка централізована відповідальність повинна бути розподілена для того, щоб забезпечити відповідність і політичну інтеграцію АРВ або оцінок. Контроль за якістю та відповідністю не є достатніми умовами.

Покладання відповідальності за здійснення аналізу на основні міністерства і контролю у центрі виглядає непогано, однак не є легким завданням з позиції ефективного управління. Наприклад, у таких відмінних країнах, як Франція і Канада, зіткнулись із серйозними проблемами, що стосуються здійснення контролю здалеку (тобто з центру) за тим, щоб оцінки здійснювались відповідно до вибраних орієнтирів, проводились дослідження, встановлювались і виправлялись помилки.

Дані проблеми пояснюють, чому у разі, коли аналіз впливу є стандартизованим, незалежні представники, такі як аудиторські організації, “ради”, “слідчі комісії”, “цільові групи”, відіграють і в багатьох випадках продовжують відігравати таку важливу роль у цій сфері.

3.2.3. Чи потрібні незалежні представники?

Статус незалежних представників визначається по відношенню до стандартних установ, що формують законодавчу, бюджетну і регуляторну основу. В усіх країнах ОЕСР, за винятком Сполучених Штатів, законодавча гілка влади не залучається активно до визначення напрямків політики, розробки або використання аналізу.

Навіть в окремих випадках, коли такі установи є незалежними, виконавчі органи влади, такі як Національний офіс аудиту у Великобританії, Генеральний рахунковий офіс (ГРО) у Сполучених Штатах, група ESO й Аудиторський офіс у Швеції, відіграють дуже важливу роль у забезпеченні належного проведення аналізу й оцінки. Загалом, остання тенденція, що спостерігається серед парламентських рахункових палат, безперечно є далекою від нагляду за дотриманням і від такої форми аудиту, як “вартість грошей”, що можна розглядати як вид оцінки. Часто незалежні представники беруть на себе роль лідерів у пропагуванні аналізу, розробці методів або встановленні стандартів, яких пізніше повинні дотримуватись міністерства. Значною мірою це стосується ГРО у Сполучених Штатах.

Особливо цікавою є ESO, оскільки Швеція є порівняно невеликою країною. Вона поєднує досить реальну інституційну систему і дуже відкриту, зате ефективну модель контролю (Шуберт, 1996). Групі ESO вдається поєднувати незалежність і прозорість щодо зовнішніх ресурсів і відповідність, пов'язану з тим, що офіс залишається частиною системи. ESO створена як постійно діюча Слідча комісія, підпорядкована Міністерству фінансів; до ради правління входять переважно державні службовці, а також науковці й

представники профспілок, які працюють на громадських засадах, але й нікого не представляють, окрім себе. Термін їхніх повноважень є коротким. Невеликий секретаріат з трьох чоловік забезпечує роботу.

Діяльність ESO полягає у відборі і формуванні питань політики, які з тим досліджуються зовнішніми експертами, а результати досліджень публікуються для широкого загалу. ESO здійснює контроль лише за якістю досліджень; вона схвалює або відхиляє звіти для публікацій, базуючись на суворих технічних вимогах, автори несуть повну відповідальність за свої звіти. ESO є підзвітною Міністерству фінансів і відповідно прем'єр-міністру лише з питань якості і відповідності аналізу. Ефективний контроль за якістю забезпечується розповсюдженням досліджень і реакцією міністерств і заінтересованих груп, повною прозорістю процесу.

Дана організація відіграє ключову роль у пришвидшенні законодавчого процесу, поліпшенні дебатів і самого законодавства у таких широких сферах, як сільськогосподарські субсидії, соціальні виплати, охорона здоров'я або місцева влада. Варто зауважити, що вона дещо втручається у законодавчий і регуляторний процес, що посилює його, а не утруднює. Для важливих урядових ініціатив такі систематичні дослідження навіть більш корисні, ніж коли їх проводять перед визначенням проблем та їх вирішеннями, а також зведенням до специфічних формулювань, що стає неминучим, коли складають проекти законів та регулювань. Британська система оцінки, про яку ми вже згадували раніше, також функціонує подібним чином.

Висновки, які можна зробити з цих дещо бентежних фактів, полягають у тому, що час і знову ж таки незалежні представники відіграють ключову роль у забезпеченні ефективного аналізу, який вимагається законодавчою, бюджетною і регуляторною практикою.

На мою думку, вони відіграють таку важливу роль завдяки двом основним причинам: це конкуренція/ незалежність і перспектива.

Конкуренція/незалежність стосується добре обґрунтованих припущень, що єдине джерело аналізу й інформації, тобто монополія — політична сила — не є особливо достовірним, насамперед у зв'язку з вразливістю до маніпуляцій. Підставою для перспективи є той факт, що такі інституції, як Бюджет або Офіс прем'єр-міністра, зазвичай працюють у рамках дуже суворих часових обмежень та політико-конституційних імперативів, а це дуже легко може призвести до короткозорості, за браком часу, для власного виконання аналізу й оцінок. Це піднімає питання неминучих компромісів при заснуванні й управлінні системою аналізу впливу.

3.2.4. Компроміси

Визначення балансу між якістю досліджень і часом є дуже складним завданням і знаходиться за межами можливостей АРВ, оцінок або державного управління (Мойсдон). Як наслідок в усіх системах встановлено важливі процедури для вирішення питань вибору запропонованих регулювань і політичних ініціатив, що повинні бути предметом різного рівня аналізу впливу. Деякі труднощі (фінансові) дуже легко подолати, але виникають проблеми, коли мало відомо про приблизні обсяги позитивного впливу.

Це характерно, зокрема, для регулювань і законодавчих актів, які мають незначний або нульовий вплив на бюджет, однак можуть мати значні економічні наслідки. Наприклад, суттєве збільшення документообігу, адміністративні витрати і непевності щодо отримання дозволу для початку невеликого бізнесу, що суворо забороняє певні види стоків, суттєві зміни стандартів для імпортованих товарів і послуг — це все ініціативи без прямого впливу на бюджет, але які можуть впливати на зайнятість, виробництво і ціни в економіці. Останній приклад з американською кризою із заощадженнями і позиками, яка мала місце при найбільш досконалому АРВ частково через те, що регуляторні зміни не привернули уваги до навіть підсумкових показників їхнього майбутнього бюджетного або фінансового впливу.

Питання вибору критеріїв аналізу політики робить можливим компроміси, пов'язані з якістю аналізу і часовими обмеженнями стосовно рішень, що також вимагає певних компромісів у плані ризику. Завдання полягає у визначенні потрібного балансу — робити надто багато або робити дуже мало. У випадку, коли важко вибрати ініціативи, що вимагають аналізу впливу, оскільки в наявності дуже мало достовірної інформації про економічно важливі моменти, найлегшим кроком буде встановлення центральним органом фільтру політичних ініціатив або, іншими словами, призначення аналізу впливу на всі ініціативи або програми. Це сприятиме зменшенню ризику прийняття закону чи регулювання без інформування тих, хто розробляє політику, про її можливі наслідки. Таке вирішення теж несе свої ризики.

Зворотний бік медалі полягає в тому, що система, в якій невдало вибрано вимоги до аналізу й оцінки, піддається серйозному ризику не лише перевантажувати систему прийняття рішень вимогами, які неможливо виконати (Вілдавський), але й спричинятиме затримки і паралізування, які жодна законодавча чи регуляторна система не зможе довго толерувати. Іншими словами, ризик забезпечення того, щоб жодні суттєві заходи не проходили відбору, може підірвати всю правову основу аналізу й оцінки. Сміливі спроби канадської системи оцінки пристосувати всі програми і політики до суворої й цілком планованої системи закінчились значною мірою проведенням невідповідних оцінок.

3.3. Компроміси, цілі й організаційна модель

Компроміси слід вважати основними обмеженнями. Це саме стосується й постійної небезпеки маніпуляцій або недоглядів. Однак, як зазначалось, жодна модель організації не може нести у собі ВИРШЕННЯ, одночасно враховуючи цілі, компроміси. Необхідність лідерства і ризику приводять до конкретних бажаних особливостей організаційної структури, що найкращим чином допоможе встановити і утвердити суттєві функції аналізу впливу й оцінки. Ці особливості слід додати до тих, що стосуються пом'якшення або розв'язання проблеми ресурсів (див. вище).

Організаційні параметри мають узгоджуватись з наступними параметрами:

1. Сильне лідерство з боку центру, перспектива і влада.
2. Захищена від появи центральних і календарних запланованих бюджетних заходів інституція, що залишається достатньо незалежною і водночас достатньо близькою до обох інституцій. Цей очевидний парадокс зумовлюється необхідністю одночасного зв'язку з координованими урядом інституціями, уникаючи ризику бути поглинутим їхньою щоденною діяльністю або бути вплутаним у переговори з міністерствами. Дана модель має також переваги для всієї системи раннього аналізу перед тим, як офіційна позиція уряду або міністерства визначається офіційно або схожа на таку, що вже визначена, як у випадку, коли запропоновано або розроблено проект закону.
3. Невеликий підрозділ, до складу якого входять державні службовці міністерств, які часто поновлюються.
4. Початкові інвестиційні ресурси, вкладені у такий підрозділ, для здійснення ним початкових показових досліджень, які також сприятимуть навчанню. Ці ресурси мають спрямовуватись на чітко зрозумілу ціль: підрозділ повинен стати центром контролю і лідерства з основною відповідальністю за проведення досліджень, що передаються незалежним представникам.

4. ПОПИТ І ВИКОРИСТАННЯ

Вибір щодо методів й організаційної моделі аналізу впливу може бути успішним тільки тоді, коли є попит на їхній результат. Життєздатність системи залежить від того, як вона використовується і вважається корисною для політичної системи. Питання попиту і використання є фінальними. Наведене нами в реальності схоже на розв'язання системи рівнянь: не лише створення системи аналізу впливу, а й як вона розміщена, як контрольована і як розвивається, залежатиме передусім від того, звідки йдуть попит і потреби, що мають бути задоволені.

У даній частині питання використання представлено таким чином: по-перше, що є ключовими умовами для започаткування системи, її розвитку, життєздатності та можливості впливати на рішення; по-друге, яким має бути особливий аналіз, прийняття і використання результатів якого відбувається поволі і важко, а питання законності і представлення є делікатними.

4.1. Основні умови попиту: значна інституалізація

Не було ще створено жодної системи аналізу й оцінки без сильної підтримки з боку центру уряду або суттєвої і центральної політичної підтримки. Дана умова ніякою мірою не стосується державного сектора: по суті, це виглядає банальною передумовою, що будь-яка важлива зміна у будь-якій великій організації вимагає підтримки згори, від тих, хто володіє владою.

За винятком одного випадку (Великобританія у 80-х роках), жодна країна ОЕСР не мала прем'єр-міністра або президента, який би виявив значний інтерес до управління й застосування системи і приділив би їй багато

часу, протягом тривалого періоду. Таким чином, буде справедливо сказати, що підтримка лише за “волею володаря” для запровадження та підтримки аналізу впливу є надзвичайно ризикованою стратегією, успіх якої, очевидно, залежатиме від дуже виняткових обставин.

Отже, питання полягає у забезпеченні більш широкої і стабільної підтримки аналізу впливу. Єдиний спосіб досягти цього – інституалізація аналізу впливу, його сильна інтеграція у “правила гри” таким чином, щоб значні політичні і бюрократичні витрати лягли на всіх політичних й бюрократичних суб’єктів, які або відмінять правила, або будуть їх оминати.

Найяскравішим прикладом є екологічна оцінка впливу на навколишнє середовище великих проектів. У країнах ОЕСР для всіх ініціаторів таких проектів встановлено не лише суворі вимоги до аналізу, але також до дуже відкритого громадського обговорення за участю всіх заінтересованих сторін. У деяких випадках уряди заходили настільки далеко, що фінансували окремі групи, яких стосувався проект, але які були надто бідними або погано зорганізованими, щоб здійснювати суттєву противагу ініціаторам.

Однак інституалізація вимог аналізу впливу має певні обмеження. Крайні випадки (у плані витрат та затримок) оцінки впливу на навколишнє середовище великих інженерних проектів є чітко зрозумілими лише за умови незначної кількості таких проектів, що стоять на порядку денному. І навіть тоді спостерігаються певні ознаки того, що маятник повертається назад: у деяких країнах були зроблені винахідливі спроби щодо зменшення витрат, затримки та неможливості як результату системи. Якщо застосувати модель з оцінкою впливу на навколишнє середовище до інших сфер державної діяльності, то це може паралізувати систему і не буде довго толеруватись: кількість винятків буде зростати або весь процес буде позбавлений значимості.

Якщо інституалізація є необхідною як для забезпечення контролю, так і попиту, то вона піддається особливій небезпеці: ритуалізації. Державне управління довело у всьому світі свою незвичайну можливість “перетравлювати” без помітних змін. Найрізноманітніші структурні реформи можуть бути описані регуляторною мовою. Така небезпека є настільки поширеним явищем, що варто окремо зупинитись на її природі й походженні.

4.2. Від аналізу й обговорення до ритуалізації

Оскільки аналіз і оцінка виявляють інформацію та дані, що не були явними, коли розроблялась політика, вони цим самим порушують усталений порядок речей, інтересів і звичок. Дана функція зважування існуючої або запланованої рівноваги, розширення обговорення, а в багатьох випадках, його поглиблення, не робить аналіз загально популярним. У зв’язку з тим, що він також спричиняє затримки, та прихильники і противники певної політики вже переконані у своїй правоті, то неминучою і поширеною є опозиція аналізу впливу як всередині бюрократії, так і всередині лобі.

Така опозиція рідко заявляє про себе явно: ніхто не хоче показати, що він більше за інших проти розширення знань, вдосконалення законодавства, регуляторної або бюджетної бази. І більше того, аналіз впливу при своєму впровадженні завжди підтримується владною позицією міністра фінансів і центральним урядом. Політично ситуація складається аналогічним чином, окрім того, що дехто може навести старий аргумент на кшталт: “досить знань і зволікань, ми знаємо достатньо, прийшов час діяти”.

Опозиція аналізу впливу виявляється не в оголошенні війни, а в спробах придушити його. Це є найбільш характерною стратегією, що використовувалась практично усіма гравцями в той чи інший час. Вона полягає у заглибленні в поняття аналізу впливу, формальному дотриманні усіх його вимог і водночас забезпеченні того, щоб нічого нового або небажаного не виявилось під час процесу, щоб початковий варіант політичної ініціативи після свого вивчення був збережений, за винятком, хіба що, прохання про виділення додаткових ресурсів.

Такої ритуалізації процесу фактично зазнавала кожна встановлена система. Варто зауважити, що не слід пояснювати це явище нечесністю державних службовців або політиків, оскільки їхні мотиви можуть пояснюватись такими благородними цілями, як пришвидшення “вирішення” проблеми, підтримка запропонованих законодавчих актів та регулювань. Це лише посилює небезпеку ритуалізації.

Дані небезпеки, безумовно, є теоретичними. Моя країна, Канада, є добрим прикладом цього. Існував або дуже швидко був досягнутий високий рівень компетентності і знань щодо оцінки програм й регуляторного аналізу; дані функції підтримувались найвищими посадовими особами і були повністю інтегровані у систему

управління і прийняття рішень. Однак, здійснюючи сотні оцінок політики щорічно, Бюджетний офіс виявив їх непридатними для своїх цілей. Новий уряд був змушений започаткувати нову глибинну систему оцінки. Він здійснював пошук інформації, що була б основою запланованих змін. Ціла функція огляду зараз проходить фундаментальну реорганізацію і нове визначення. Що стосується майбутнього аналізу регуляторного впливу, то, враховуючи те, що дослідження навіть не намагались оцінити вигоду, то ціла історія його є прикладом втрачених надій.

Врахування цих реалій при запровадженні й управлінні системи аналізу впливу є зрозумілим, але й складним завданням. По-перше, існування ритуалізованої системи гірше за відсутність будь-якої системи, оскільки спостерігається марне витрачання ресурсів, надається неправильна інформація, подається неправдиве бачення раціонального і правильного вибору. По-друге, немає конкретного способу, щоб перешкодити розвитку такої системи; жодні правила не в змозі усунути проблему.

Єдиними заходами, що можуть частково виправити ситуацію або їй запобігти, є:

- 1) максимальна прозорість і широке коло виконавців досліджень;
- 2) значна незалежність і влада центру для того, щоб публічно мати справу з непокірними;
- 3) періодичний огляд функціонування системи аналізу впливу, якості контролю, який вона здійснює, і підтримки, яку їй надають відповідні державні установи;
- 4) постійна вибірковість як доказ правильності рішень.

4.3. Забезпечення союзників і клієнтів

Іншим моментом у стратегії запровадження й розвитку системи аналізу впливу є забезпечення, пошук і розширення бази підтримки всередині і поза межами політико-бюрократичної системи. Це пов'язано з визначенням мотивів різних гравців для зацікавленості у правильному аналізі впливу.

У цьому контексті доцільно дослідити зв'язок, що спостерігається в державному управлінні між аналізом впливу, бюджетом і фінансовим контролем.

4.3.1. Бюджетний офіс

Цікаво, що у деяких країнах теоретичний союзник аналізу впливу – Бюджетний офіс – надає йому дуже незначну підтримку, навіть коли аналіз впливу на бюджет займає основне місце. Це означає, що система аналізу впливу, яка повинна відображати бачення центральних органів виконавчої влади, має обережно вибудовувати свої зв'язки з бюджетом, не покладаючись на природний перебіг подій.

Існує декілька пояснень прохолодної підтримки Бюджетним офісом АРВ та оцінок, про які слід пам'ятати при пошуках такої важливої підтримки. Найважливішими є чотири причини:

- Бюджетний офіс є низькооплачуваним місцем роботи з майже щоденними перевантаженнями. У зв'язку з цим його працівники навряд чи з прихильністю поставляться до додаткових навантажень, навіть якщо вони зумовлені добрими намірами.
- Економічний вплив не є аналогічний бюджетному; насправді, саме використання регулювань зумовлюється бюджетними обмеженнями, оскільки часто регулювання перекладають витрати від державних ініціатив на інші сторони, що вигідно для бюджету. Фактично Бюджетний офіс ніколи не ризикуватиме проведенням оцінки, яка представить регулювання як видатки.
- Часові труднощі, пов'язані з плануванням здійснення оцінок таким чином, щоб використати їхній результат протягом бюджетного циклу, виявились настільки серйозними, що в країнах ОЕСР було заборонено спроби їхньої прямої інтеграції в бюджетний цикл.
- Правила гри бюджетних переговорів з міністерствами є дуже точними, що стосується виконання основного завдання – вчасного представлення прийняттого бюджету. Інтегрування нових елементів, таких як АРВ або оцінки, у добре налагоджену систему торгів ускладнює справу, залучає до неї нових гравців і спричиняє додаткові затримки. Тому не дивно, що бюджетні керівники часто не виявляють ініціативи.

Дані проблеми не належать до нерозв'язних. Їхнє існування доводить необхідність обережного спрямування Бюджетного офісу в бік попиту на аналіз впливу. При цьому слід також запевнитись, що бюджетні вимоги повністю враховано при розробці організаційної моделі системи.

4.3.2. Аудитори і контролери

Інше важливе джерело підтримки, а також попиту на аналіз впливу історично сформоване тими, хто відповідає за контрольні й аудиторські функції від імені виконавчої гілки влади або, що ще важливіше, від імені парламенту. Цей попит об'єднує в/поза системи державного управління і піднімає ключове питання законності, публічності і політичного сприйняття.

Розвиток аудиторських і контрольних функцій в напрямку “вартості грошей” та необхідності встановлення урядом системи оцінки політики – відносно нове явище. Ця тенденція не є помилковою (див. про неї вище).

Важливість цього попиту обумовлюється двома факторами. По-перше, ці інституції, переважно підпорядковані парламенту, користуються довірою, що часто в порівнянні з іншими виявляється найбільшою; по-друге, в інтересах цих же – інституцій пропагувати реформи, сприятливі для запровадження і використання оцінок й аналізів. Їхня інституційна влада і престиж можуть збільшуватись у міру розширення їх компетенції.

Питання залучення цього джерела попиту залежить від методів, цільової стратегії й незалежності.

Питання незалежності легко зрозуміти, оскільки від цього залежать влада, довіра і визнання таких інституцій. У зв'язку з цим їх не можна розглядати як прямих партнерів подібно до випадку з Бюджетним офісом. Моделі співпраці повинні бути непрямими, “дипломатичними”, основним чином сконцетрованими на методах, розвитку знань і, обережніше, на обговоренні критеріїв оцінки ініціатив, існуючих політик та управління.

Питання, на яких зосереджується увага, є дуже гострими. Аудиторські органи традиційно шукають помилки державної адміністрації, і це є джерелом значного інтересу з боку засобів масової інформації, громадськості й опозиційних політиків. Подвійне виписання рахунку, крах промислового проекту, звичайно, міститимуться під більшим заголовком, ніж вивчення думки щодо адекватності структури і використання системи аналізу й оцінки. Така упередженість ефективно закладає спотворену систему заохочення для державних службовців: вона карає за бажання ризикувати, заохочує формальне узгодження з системою правил. Найгірше те, з позиції використання аналізу впливу, що вона відволікає увагу від намагань покращити вміння розробляти і впроваджувати політику та нові шляхи досягнення державних цілей.

Ця проблема навряд чи довго залишатиметься не розв'язаною. Для цього потрібно розвинути співпрацю на вже згаданих неконтроверсійних площинах (методи, ноу-хау, вибірковість), а також спробувати розробити спільні часові графіки для досліджень важливих політичних ініціатив (до і після прийняття) та викликати інтерес аудиторів до того, наскільки добре міністерства виконують свої обов'язки щодо проведення аналізу й оцінок.

Порушені питання визначають стратегію співпраці між аудиторськими органами, що має зосереджуватись на заохоченні й допомозі у відходженні від суворого аудиторського узгодження і забезпеченні того, щоб порядок денний цих інституцій повністю враховувався при розробці системи аналізу впливу. Це джерело попиту стало надто важливим, щоб його нехтувати.

4.4. Суть проблеми: питання політичної законності та корисності

Аналіз і оцінка потребують підтримки політичної волі. Це є ключовим питанням, що визначає не лише запровадження і розвиток аналізу й оцінки, але й їхніх сфер та обмежень. Це, в свою чергу, піднімає питання законності і політичної корисності: існує багато вимог до особи політика, але святість не є однією з них. Допоки система не вважається корисною, вона не запрацює.

Питання, пов'язані із законністю методів і понять, що використовуються в аналізі впливу, найбільш вразливі у таких сферах, які стосуються вартості життя, безпеки та елементів розподілу. Слід зауважити, що дані питання є відмінними від тих, що піднімались у частині “Методи”. Вони виникають у зв'язку з недоліками й обмеженнями самих методів.

З моральної точки зору, вартість будь-якого життя є питанням невизначеним, оскільки немає життя, яке було б цінніше за інше. Визначення грошової вартості життя є і продовжує бути несумісним з політичними міркуваннями. Насправді уряди змушені робити вибір щодо цих питань, розподіляючи ресурси на охорону здоров'я (лікування чи профілактика, серцеві захворювання чи акушерство й педіатрія), схвалення чи ні транспортних та промислових регулювань безпеки тощо. Дані компроміси включають визначення грошової вартості людського життя і встановлення чийогось життя як більш вартісного в порівнянні з іншим.

Оскільки результати аналізу регуляторного впливу залежать від його впливу на політичне обговорення, здатності систематично й чітко збирати відповідні факти, АРВ зазнає шкоди від табу на розмови про вартість людського життя. Як зазначив п. Морралл, протягом років спостерігається значна еволюція цього питання. Та найважливіше те, що він показав, як можна вирішити дане питання, враховуючи антипатію до повного його обговорення. Стратегія заключається у визначенні цих питань у порівняльних категоріях; наприклад, порівнюючи різні регулювання, вплив яких оцінюється порівняльно – в одиницях людських життів, врятованих у кожному випадку.

Другий складний елемент проблеми законності стосується питання безпеки. У своїй найгострішій формі воно полягає в тому, що будь-який аналіз впливу зіштовхується з переконанням, ілюзією, що існує така річ, як 100% безпека або 0 ризик, які можна купити або визначити законодавством. Такий підхід, звичайно, передує раціональній дискусії щодо компромісів і альтернатив, які за допомогою аналізу впливу можна підрахувати і порівняти. Однак цього питання ще маємо дійти.

Третє важливе питання законності, яке стосується державного управління, є джерелом значного спротиву щодо аналізу впливу серед деяких міністерств. Частково це пояснюється тим, що аналіз спричиняє робоче перевантаження як незнама справа, порушує звичний порядок роботи і зумовлює зміну існуючої рівноваги. Такий банальний спротив, що характерний для будь-якої організації, де робляться зміни, не слід плутати з іншими застереженнями бюрократів щодо аналізу впливу: опозиція створюється тому, що він ускладнює процес управління.

У політико-бюрократичному середовищі ряд міністерств повинні забезпечити виконання програм, за які вони відповідають у першу чергу, тобто програм, що спрямовані на задоволення потреб населення. Чим більша прозорість, що запроваджується аналізом впливу, чим більше залучається незалежних експертів, тим складніше міністерствам виконувати свої основні функції. Цього значною мірою не можна уникнути, оскільки одним з основних результатів аналізу впливу є врахування в процесі прийняття рішень моментів, які виходять далеко за секторні інтереси.

Визнання такого стану речей, а також компромісів, що витікають з цього, допомагає при розробці та управлінні системою: в усякому разі це не дозволяє ініціаторам спротиву, що виникає на компромісах стосовно цілей, які піднімаються міністерствами, пояснювати його їх порядністю і компетентністю.

Ті, хто приймає політичні рішення, вважають аналіз впливу корисним, якщо він допомагає зробити вибір між заявами конкуруючих груп, для того, щоб пізніше надати їм законну основу для електорату. Цей переважаючий позитивний елемент має очевидне застосування. Без прозорості й громадського обговорення шанси на успіх і життєздатність є невеликими. Дійсно, забезпечуючи загальну мову оцінки заявок, що робляться на адресу держави, дозволяючи всім заінтересованим сторонам брати участь у політичному обговоренні, аналіз впливу є засобом розширення сфери політичних дебатів. Отже, не випадково, що найбільш відкрита з країн ОЕСР система Сполучених Штатів є попереду стосовно оцінок і налізу.

4.5. Залучення до управління системою аналізу впливу

Різні питання, що піднімалися навколо попиту і використання аналізу впливу, торкалися переважно поверхових проблем, наприклад, трансформації або того, що у багатьох випадках ми називаємо "перекладом" результатів і методів аналізу, таким чином, щоб вони могли використовуватись політичною системою і її громадянами. Проте виникають десятки додаткових питань, коли потрібні значні зусилля не лише для аналізу як такого, а й для розширення кола його виконавців.

Це саме стосується створення попиту й пошуку союзників. Можна обговорити зв'язки з засобами масової інформації (що вже наголошувалось у випадку ESO), а також з лобі й групами державного інтересу. Вони

також важливі. Наприклад, зараз Світовий банк випробовує модель, яка дозволяє в окремих випадках оцінити якість бюджету на основі газетних статей, що його обговорюють.

Загальне повідомлення, яке передає система АРВ та оцінки, є чітко зрозумілим: наскільки важливими є завдання забезпечення технічного й організаційного лідерства, контролю та управління, настільки ж важливим є забезпечення надійних клієнтів і союзників. Усе це також слугує показником незалежності й об'єктивності досліджень.

5. НЕБЕЗПЕЧНІ ДІЛЯНКИ

Виникнення таких ділянок за останні роки відзначено у багатьох країнах ОЕСР як результат створення основних “несподіванок” у фінансовому плані, тобто незапланованих зобов'язань щодо видатків, небажаних економічних наслідків, яких можна було б уникнути, якби було проведено серйозні аналізи перед прийняттям регуляторних, законодавчих та бюджетних ініціатив. Дані невтішні факти наводяться не для того, щоб показати важливість аналізу, скільки для того, щоб допомогти визначити сфери політики, де необхідність аналізу є найбільшою, навіть коли на початку не спостерігається особливої потреби в ньому. Як відзначалось у частині “Організація”, однією з ключових умов ефективної системи АРВ є здатність відбирати ініціативи, визначати навіть на основі обмеженої інформації ті з них, для аналізу яких потрібні значні ресурси і час. Нижче наведено перелік політичних сфер, що визначені уроками історії як небезпечні.

5.1. Гарантії і фінансова система

Беручи до уваги крах французького банку Credit Lyonnais та американському банку Savings and Loans та подібні катастрофи в країнах, починаючи з Норвегії і закінчуючи Японією, видається, що протягом десяти років фінансовим інституціям забезпечувалися повні гарантії від неприємних і найбільш вартісних несподіванок для уряду. Більше того, значна шкода була заподіяна всім економікам у цілому.

Жоден уряд не накликав на себе зумисно ризиків, що стають відомими лише після того, як шкода вже заподіяна. Практично в усіх випадках існували системи контролю, вчасного попередження та корекції. Особливо вражаючою є одна риса цих невдач: вони ніколи не трапляються одночасно. Більше того, застереження, які робились у результаті аналізу помилок, ніколи не брались до уваги в інших місцях. Кожна система була надто впевнена, що “подібні ситуації тут не можуть трапитись”.

Два фактори пояснюють постійний характер цих віроломно небезпечних ділянок. По-перше, навіть найкращі бюджетні системи є відносно не готовими до врахування і моніторингу повних гарантій; по-друге, несподіванки створюються інституціями, які, попри підтримки з боку держав, дуже погано або взагалі не контролюються державою. Незалежність не є помилкою: мікроуправління банком з боку державної адміністрації це засіб від паралічу. Однак баланс між автономією і контролем, особливо за повної фінансової підтримки з боку держави, видається надто великим кроком у напрямку автономії. Аналогічна ситуація спостерігалась з великою кількістю підприємств державної власності (ПДВ) на початку 80-х років. З тих пір віднайдено більш задовільний баланс, оскільки дані зусилля призводять до подібних результатів у фінансовому секторі.

Масштаби і жорстокість шоків, що трапились у цій сфері, означають, що система аналізу та/або оцінки повинна автоматично намагатись дослідити причини, обсяг і джерела ризиків, пов'язаних з цими інституціями і гарантіями.

Фінансова сфера виводиться окремо як предмет безумовної необхідності проведення аналізу впливу, беручи до уваги вражаючі події, що мали місце за останні десять років. Однак така потреба існує і в інших сферах зі слабкими механізмами контролю (особливо бюджетна сфера). Це означає, що всі гарантії за рахунок бюджету (пенсії, пільгові підприємства тощо) також є необхідним предметом аналізу впливу.

5.2. Необережне створення ринку рент та прав власності

На противагу втручанню у фінансові ринки, проблема, яка спостерігається у цій сфері, майже завжди створюється регулюванням, спрямованим на розв'язання нагальних проблем, що визначається як середньо- або довгострокова перспектива, й, окрім соціальних і політичних проблем, спричиняє серйозні бюджетні й економічні витрати.

Типовими для цього виду явищ є такі “незначні” заходи, як надання допомоги водіям таксі, виробникам молока, дистриб’юторам тютюну, фармацевтам через створення нестачі рент, наприклад, обмеження кількості водіїв таксі, дозволів на виробництво молока тощо. Заінтересована група населення насправді відчуває зростання добробуту. Через кілька років дозволи перепродувались, їхні нові власники сплачували повну вартість рент попереднім власникам і знову опинялись в ситуації, яка спостерігалась до державних інтервенцій: будь-яка зміна, така як збільшення кількості дозволів, стає для них справжнім ударом. Зазвичай створюється тупикова ситуація.

Наведені вище приклади є класичними, хоча сама сфера значно ширша, оскільки часто поширюється на гарантії щодо зайнятості, монополні права тощо. Проблема полягає у виборі інструмента: прямі субсидії можуть бути модифіковані, а виробникам надано час, щоб пристосуватись, величина субсидій повинна повністю узгоджуватись з бюджетом і контролюватись. І навпаки, коли ренти запроваджуються регулюванням, не існує жодного контролю, а можливість пристосуватись згодом серйозно обмежується.

У таких випадках значно легше проводити аналіз впливу, ніж у прикладі фінансових ринків і гарантій; його цілі є менш важливими: сформулювати і запропонувати тим, хто приймає рішення, інструменти, якими легше управляти і які порівняно дешевше пристосувати у майбутньому.

5.3. Система платежів з прихованою вартістю

Останньою небезпечною ділянкою є сфери політики, в яких аналіз впливу обов’язково повинен проводитись, за винятком серйозних доказів про відсутність такої необхідності. Це стосується системи платежів (перерозподіл доходу за умови бідності, хвороба/недієздатність, смерть). Небезпека полягає не стільки в негайних результатах, скільки в середньо- і довгострокових впливах (на економіку або державний бюджет) програм країн ОЕСР, наслідки яких, як припускається, є добре відомими і “найкращі моделі” яких (високий рівень вибіркової реципієнтів і диференціація рівнів компенсації й критерії доступу для досягнення критеріїв ефективності) пропонуються і повторюються протягом декількох десятиків років. Більше того, управління цими програмами вважається досить простим: контроль за недопущенням обману й зловживань за режиму, коли бенефіціари користуються своїми правами на привілеї.

За останні роки дослідження досвіду деяких країн ОЕСР показали, що всі ці вигоди і запевнення минулого не відповідають фактам (PUMA, 1995, 1996):

1. У більшості країн спостерігається суттєве зростання видатків, що не можна пояснити економічними труднощами, оскільки кількість реципієнтів не зменшується з покращенням умов, а кількість реципієнтів допомоги по хворобі або інвалідності зростає з покращенням показників охорони здоров’я.
2. Значне розходження програм: коли умови доступу до гарантій зайнятості стають складнішими, масштаби допомоги по інвалідності та бідності зростають, не зважаючи на незалежність і специфічність цих програм.
3. Складні для пояснення зміни у видатках та зростання кількості реципієнтів водних програм, доступ до яких залежав від відповідності науковим критеріям, аналогічним до тих, що використовуються при захворюваннях або інвалідності.
4. Рівень доступності критеріїв значним чином впливає на ринки праці, так само як у деяких країнах це зумовлює міграція. В обох випадках це призвело до зростання безробіття.

Дане явище не можна пояснити лише обманом або зловживаннями. Воно є результатом раціональних і непрогнозованих пристосувань до можливостей, впливом реципієнтів на уряд, а також погано розробленим і недостатньо передбаченим управлінням відповідними платежами. Другий фактор особливо викликає занепокоєння, оскільки пов’язаний із значними змінами державних інтервенцій, що відбуваються без обговорення та проведення систематичного аналізу. Використання можливостей центральної влади для проведення аналізу впливу є надзвичайно корисним у цій сфері, оскільки в більшості випадків дані програми розробляються й управляються різними інституціями й міністерствами, які приділяють незначну увагу поняттю взаємовпливу. Звичайно, винагорода від проведення аналізу у таких випадках носить не лише економічний характер, але й бюджетний. Регулювання подібних соціальних програм є основним політичним і соціальним завданням: виправлення зазначених недоліків значною мірою впливає на якість життя людей, що займають слабшу позицію і розраховують на такий вид вигоди, як постійний дохід.

6. ВИСНОВКИ

На завершення огляду основних питань, пов'язаних з проведенням і використанням аналізу, наведемо кілька логічних висновків.

Запровадження системи аналізу впливу, її управління, забезпечення корисності та відповідності вимагає волі, уяви і, більше того, наполегливості. Немає рекомендацій для досягнення миттєвого результату, оскільки основні обмеження полягають не в технології, яку можна купити, а в управлінні економічними й іншими знаннями для вдосконалення процесу прийняття рішень і політик, які є його результатом. Оскільки питання зв'язку між знаннями і владою хвилювало найкращих мислителів ще з часів Платона, то, якщо б його вирішення залежало тільки від застосування методологій, все стало б зрозумілим і вирішеним вже з давніх часів.

Щоб бути життєздатною, система повинна відповідати навколишньому середовищу. А втім певні досить загальні умови для успіху все-таки можна побачити з досвіду, успіху, недоліків і навіть невдач різних інституцій і країн.

“Технічні” вимоги щодо набуття необхідних знань, їхнього поглиблення й інтегрування їх в бюрократичну й політичну систему, навіть організаційні вимоги до запровадження та управління системою відбору політичних ініціатив, повинні піддаватись глибокому аналізу. Це є важким, але цілком обґрунтованим завданням.

Як вже згадувалось, найбільш складна частина роботи полягає у забезпеченні того, щоб знання, методика і системи справді покращували рішення і були частиною “правил гри”. Це характерно для взаємопов'язаних галузей: ознайомлення з обговоренням макроекономічної політики 30-х років, а в багатьох країнах навіть 50-х років, допомагає оцінити, як багато було досягнуто у використанні нових знань для прийняття важливих рішень.

У контексті цього висновку варто виділити два фактори, які видаються важливими і про які часто забуваються у дискусіях, перевантажених системами методик і управління.

Перший фактор стосується того, що раніше ми називали прозорістю і відкритістю системи. Підсумовуючи знання, необхідні для покращення політики, дана характеристика системи може не лише допомогти вдосконалити політичні дискусії, й стати реальною вимогою для ефективного запровадження і використання системи аналізу впливу. Дане переконання впливає не лише із спостережень, що чисто внутрішні знання є надто вразливими до маніпуляцій і небезпеки втрати довіри, але й з простого прикладу, наскільки важко розвивається наука. Якщо “наукові” методи соціальних наук роблять свій внесок у розробку політики, вони мають піддаватись суворій критиці і вивченню, що є обов'язковими для справжньої науки. Досконалий аналіз політики є справді досконалим лише тоді, коли ті, хто не погоджується, можуть вільно про це говорити. В іншому випадку довіра до такої системи не буде тривати довго.

Другий фактор запозичено з праці Шуберта з питання шведського ESO (група експертів з питань державних фінансів, яка протягом 15 років користувалась значним успіхом у внесенні змін до політики та представленні результатів першого класу на обговорення). Коли Шуберта попросили пояснити винятковий успіх ESO, він наголосив на якості і відповідності звітів, значній підтримці з боку засобів масової інформації, інституційній спроможності залишатись водночас незалежними і творчими, а також тісно прив'язаними до політичного клімату. З уваги на скромність він не назвав основний фактор — високу інтелектуальну інтегрованість, сміливість тих, хто роками керував ESO, а також їх присвяченість суспільному добробуту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- BLAIS, André and DION, Stéphane (eds), (1991); *The Budget-Maximising Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- BORCHERDING, T.E. (1983); "Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements", in Prichard J. R. S. (ed.), *Crown Corporations in Canada*, Butterworth, Toronto, p. 99-178.
- Budgeting and Policy-Making* (1996), SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris.
- Conseil Scientifique de L' valuation (1994); *L' valuation en Développement*, La Documentation Française, Paris.
- CRESAL, Pierre (1993); *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et d bat*. L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris.
- GRAY Andrew, JENKINS Bill, SEGSWORTH Bob (ed.) (1993); *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- HAUSMANN Ricardo and STEIN Ernesto, (1996); *Securing Stability and Growth in Latin America* (Hausmann and Reisen eds), OECD Development Centre, Paris.
- HAVEMAN, Robert T. (1987); "Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years", *Policy Studies Journal* 16, pp. 191-218.
- KINGDON, J.W. (1986); *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston.
- LACASSE, François (1995); *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- LACASSE, François (1996); "Budgeting and Policy Making: Questions, Tensions and Solutions", in *Budgeting and Policy-Making*, SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris, p. 23-53.
- MAJONE, Giandomenico (1989); *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices* (1995), SIGMA Paper No. 4, OECD, Paris.
- MOISDON, J.C. (GRETU), (1980); *Une  tude économique a montré ...*, Cujas, Paris.
- PUMA (1993); *Managing with Market-Type Mechanisms*, OECD, Paris.
- PUMA (1995-6); *Forecasting and controlling the costs of transfers* (2 vol.) Public Management Series, OECD, Paris.
- REICH, R.B. (ed.) (1988); *The Power of Public Ideas*, Ballinger, Cambridge.
- RHOADS, S. E. (1985); *The Economist's View of the World* (Government, Markets and Public Policy), Cambridge University Press, Cambridge.
- RIST, R. C. (ed.) (1990); *Policy and Programme Evaluation: Perspectives on Design and Utilisation*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels.
- SCHUBERT, Goran (1996); "Initiating Policy Changes in Sweden: the role of ESO" in *Budgeting and Policy-Making*, SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris, pp. 231-254.
- SZANTON, Peter L. (1991); "The Remarkable "Quango": Knowledge, Politics, and Welfare Reform", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 10, No 4, Autumn, pp. 590-603.
- WEISS, Carol H. and Michael J. BUCUVALAS (1980); "Truth Tests and Utility Tests: Decision-makers' Frames of Reference for Social Science Research", *American Sociological Review*, Vol. 45, April 1980, pp. 302-313.
- WEISS, Carol H. (1992) (ed.); *Organisations for Policy Analysis — Helping Government Think*, Sage Publications, London.