

Модель стандартных издержек как альтернатива американскому Doing Business



О чем пойдет речь



Показатели эффективности среды развития бизнеса

Что такое Модель стандартных издержек (SCM) и зачем она

Использование SCM: измерение барьеров, One In - Two Out, KPI органов власти

SCM vs. Doing Business

Зарубежный опыт: распространенность, примеры стран

А что Россия, а что Москва?

Используемые целевые показатели улучшения регуляторной среды бизнеса



Дорожная карта «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», утв. распоряжением Правительства РФ от 07.03.2013 г. № 317-р

Дорожная карта «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утв. распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 г. № 2236-р

Дорожная карта «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», утв. распоряжением Правительства РФ от 29.06.2012 г. N 1128-р

...

Дорожная карта «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утв. распоряжением Правительства РФ от 16.08.2012 N 1487-р

...

Ключевыми контрольными показателями успешности установлены позиция в рейтинге Doing Business или данные из этого рейтинга

По методике Doing Business (Всемирный банк, Вашингтон) место страны измеряется по ситуации в столице. Как только в 2012 г. место России в DB подросло, в Москве тоже пошли дорогой федерального уровня и все чаще этот рейтинг используется для оценки эффективности городских властей.

Ситуация вокруг новых субъектов РФ и введение санкций против нашей страны могут сыграть злую шутку с отчетностью ведомств – методика рейтинга довольно чувствительна.

С 1999 года – начала политики сокращения адмбарьеров – мы, похоже, ничего не придумали взамен...

Doing Business – наше все?



Обследуемые сферы

1. Создание предприятия
2. Получение разрешений на строительство
3. Подключение к системе электроснабжения
4. Регистрация собственности
5. Получение кредита
6. Защита прав инвесторов
7. Налогообложение
8. Осуществление внешнеторговой деятельности
9. Обеспечение исполнения договоров
10. Разрешение неплатежеспособности

Количественные данные

Качественное исследование

В основном, федеральное регулирование

Смешанное регулирование (федеральное, субъект РФ и ОМСУ)

Метод

- Сбор данных включает: анализ нормативных правовых актов и опрос юридических компаний (посредников) и экспертов по универсальной методологии
- Стандартизированный для всех стран объект исследования.
- Обсуждение результатов с представителями органов власти и бизнеса (возможность оспаривания)
- Для международного сравнения исследование проводится в финансовом центре, на субнациональном уровне – в ряде городов (в России в 29 городах)
- На субнациональном уровне (в России) исследование охватывает только 4 сферы с унифицированными показателями: сроки, стоимость, число процедур. Только одна относится к регулированию на уровне города.

Выход

1. Ежегодный доклад, включающий международные сопоставления по 10 сферам.
2. Периодический субнациональный доклад, включающий межрегиональные сопоставления по 4 сферам (в России в 2009 и 2012).

Доклады содержат анализ данных по каждой из сфер, произошедших изменений, тенденций.

Doing Business – не наше все



Хозяин методологии

- Всемирный банк и Международная финансовая корпорация, Вашингтон, США

Спонсор

- Всемирный банк и Международная финансовая корпорация, Вашингтон, США

Цель

- Предоставление сведений, которые будут способствовать проведению реформ и улучшению качества правил, лежащих в основе деятельности частного сектора
- Информация для иностранных инвесторов

Проблемы



Невозможность изменять методологию с учетом специфики страны.

Стандартизированный для всех стран объект исследования не является типовым в конкретном городе (*пример – рассматриваемый как объект исследования «склад с определенными параметрами» практически не встречается в Москве*)



Методологические ограничения искажают реальную ситуацию (*пример – процедуры, которые можно пройти за час, в методологии отражаются сроком в 1 день*)



Сферы, используемые для проведения субнационального исследования в России, в основном, регулируются на федеральном уровне и не могут отражать действия региональных (местных) властей (*пример – создание предприятия, регистрация собственности, подключение к системе электроснабжения, внешнеторговая деятельность регулируются в России на федеральном уровне*)



Для международного сравнения исследование проводится в финансовом центре внешними зарубежными экспертами, не всегда представляющими специфику страны. Это проявляется при сопоставлении данных с субнациональным исследованием (проводится местными экспертами). *Пример – Москва заняла последнее место в обоих субнациональных рейтингах в России:*

Сфера	Место в 2009 году (из 10)	Место в 2012 году (из 30)
Создание предприятия	8	25
Получение разрешений на строительство	10	30
Подключение к системе электроснабжения	-	30
Регистрация собственности	7	26
Внешнеторговая деятельность	10	-
ИНТЕГРАЛЬНЫЙ РЕЙТИНГ	10 из 10	30 из 30

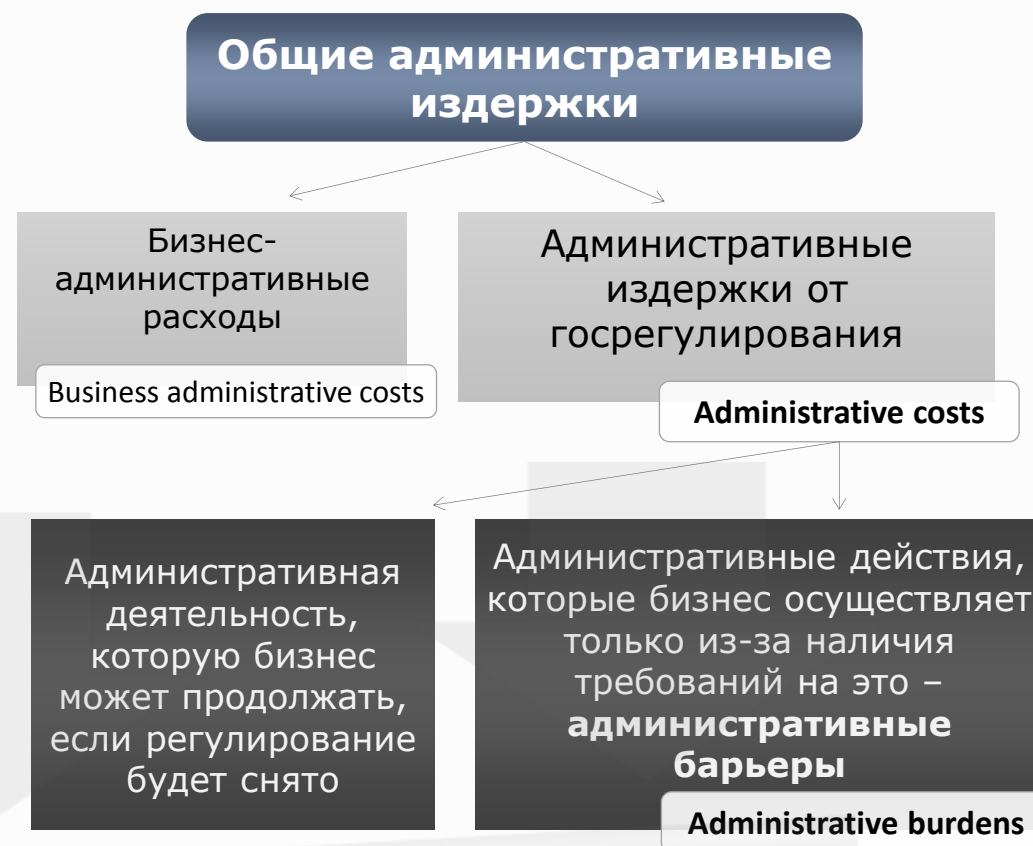
Издержки регулирования и административные барьеры



1. Виды издержек бизнеса, связанных с регулированием



2. Адмбарьеры и административные издержки



**Измеряем,
чтобы сократить до разумного уровня**

Источник: International Standard Cost Model Manual:
Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM-Network, 2005

Модель стандартных издержек (SCM)

Цель

- Модель стандартных издержек (SCM) была разработана, чтобы обеспечить простой и надежный метод оценки административных издержек, налагаемых правительством и отдельными ведомствами, для определения величины административных барьеров и измерения влияния на них проводимой политики по сокращению

Суть

- SCM предназначена для измерения административных последствий установленного регулирования и требований для предприятий. SCM не нацелена на ответ, обоснованно ли установлен барьер – она дает ответ о том, сколько он стоит бизнесу
- Суть Модели – разделить регулирование на составные части в виде так называемых «информационных» (т.е. требующих предоставления информации в органы власти или другим сторонам) обязательств или требований и административных действий по их исполнению. А действия операционализировать и оценить время, затрачиваемое на отдельные операции. Общая сумма времени, переведенная в деньги через оплату труда и накладные расходы, и дает стоимость барьера с позиций административных издержек.
- Речь ведется о любом взаимодействии с уполномоченными органами, в том числе о проверках, сертификации и т.п., не только сдаче отчетности



SCM: базовые элементы



- **СТОИМОСТЬ** складывается из тарифа оплаты труда, как правило, в час (з/п), в том числе сверхурочных и расходов на оплату больничных и отпусков, накладных расходов (материалы, поездки, связь и др.), или оплату внешних поставщиков услуг (если для административных действий нанимается посредник)
- **ВРЕМЯ**, необходимое для завершения административного действия, включает в себя подготовку документов, время поездки в офис органа власти (при необходимости), ожидание в очередях, время приема и другое время, включая оплачиваемый отдых
- **КОЛИЧЕСТВО** представляет собой численность предприятий, на которые распространяется ограничение, помноженную на частоту, с которой должна быть совершена операция в течение года

Пример N

- Административное действие занимает 3,0 часа (*время*) и почасовая оплата сотрудника составляет 500 руб., включая налоги и отчисления (*тариф*). Затрачивается материалов на 50 рублей
- Стоимость, следовательно, составляет $3,0 \times 500 + 50 = \mathbf{1550 \text{ руб.}}$
- Если рассматриваемое требование применяется к 100 000 предприятий (*численность*), каждое из которых должно выполнять данное действие 2 раза в год (*частота*), то количество составляет $100\,000 \times 2 = 200\,000$
- Общая нагрузка административного действия составляет $1550 \times 200\,000 = \mathbf{310 \text{ млн руб.}}$, или около 10 млн \$ по старому курсу

Информационное обязательство

- Информационное обязательство (обязательств по представлению информации) – это возникающее из регулирования обязательство в предоставлении информации и данных в государственный сектор или третьим сторонам. ИО не обязательно означает, что информация должна быть непосредственно передана в государственные органы или частным лицам, но может включать в себя обязанность сделать информацию доступной для осмотра или предоставления по запросу
- К ИО относится не только собственно подготовка и сдача отчетности, но и соблюдение требований, о соблюдении которых в этой отчетности пишется
- Регламентирующий нормативный правовой акт может содержать несколько информационных обязательств

Требование данных

- Каждое ИО состоит из одного или более требований данных. Требование данных – каждый элемент информации, которая должна предоставляться в соответствии с ИО. Например отдельная форма налоговой отчетности.

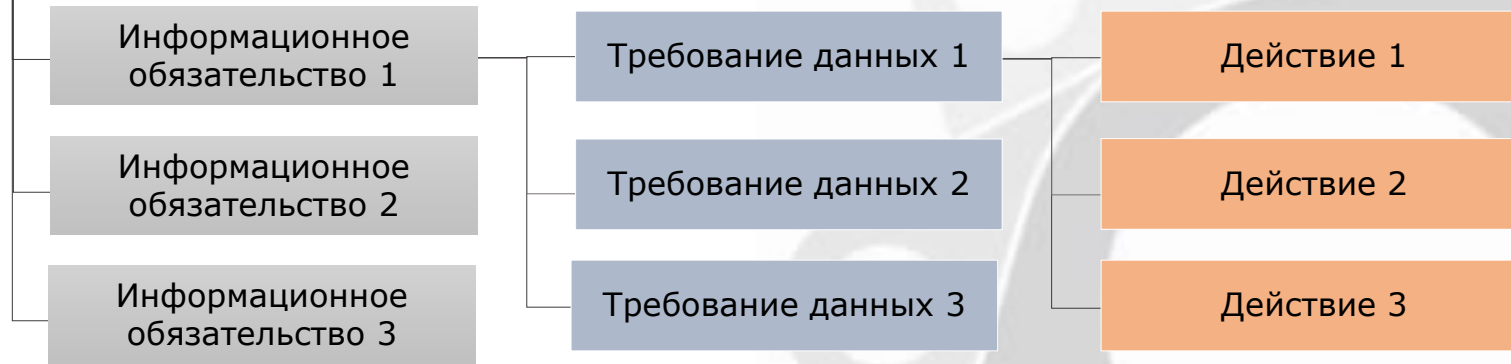
Административное действие

- Предоставление информации для каждого требования данных состоит из ряда конкретных административных мероприятий, которые должны быть осуществлены, например, сбор информации от филиалов, заполнение самой формы, ее тиражирование, перевод в электронный вид. Мероприятия могут проводиться внутри (силами сотрудников) или на условиях аутсорсинга – это тоже учитывается в Модели.

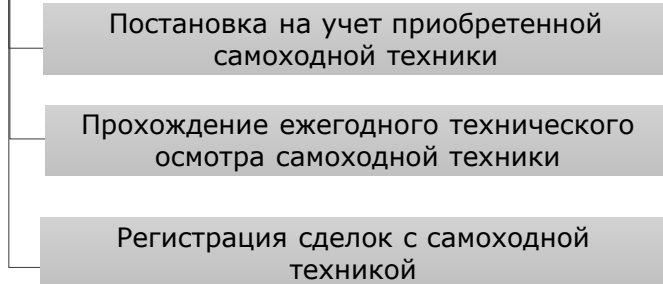
SCM: структура



Регулирование 1



Государственный контроль за самоходными транспортными средствами. Город N



...

Внутренние затраты:

- ставка – 460 руб. в час
- время – 1,5 часов

Внешние затраты:

- ставка – 460 руб. в час
- время – 4,1 часов

Накладные расходы:

- поездка – 180 руб.
- материалы – 25 руб.
- ✓ нервы – было

• • •



Внутренние затраты:

- ➔ ставка оплаты труда
- ➔ затраченное время
- ➔ переработки



Внешние затраты:

- ➔ ставка оплаты труда
- ➔ затраченное время



Накладные расходы:

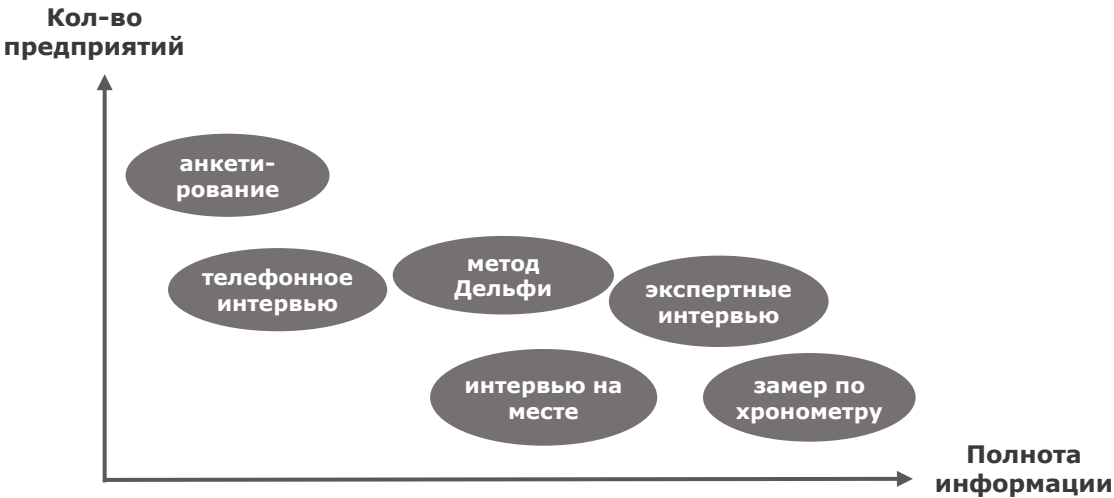
- ➔ поездки
- ➔ материалы
- ➔ прочее

Общая нагрузка бизнеса в городе N только на постановку самоходной техники на учет (30 тыс. регистраций в год) составляет **83,4 млн руб. в год**

ОБЩЕННЫЙ ПРИМЕР

SCM: выбор способа измерения определяет стоимость

Выбор метода измерений в зависимости от количества предприятий, на которые распространяется административное ограничение



Административное действие А

Предприятие 1	10 мин
Предприятие 2	10 мин
Предприятие 3	10 мин
Предприятие 4	10 мин
Предприятие 5	30 мин

10 мин

Административное действие Б

Предприятие 1	10 мин
Предприятие 2	20 мин
Предприятие 3	10 мин
Предприятие 4	20 мин
Предприятие 5	15 мин

15 мин

Административное действие В

Предприятие 1	10 мин
Предприятие 2	20 мин
Предприятие 3	40 мин
Предприятие 4	2 мин
Предприятие 5	5 мин

Больше интервью

Административное действие Г

Предприятие 1	10 мин
Предприятие 2	20 мин
Предприятие 3	25 мин
Предприятие 4	20 мин
Предприятие 5	15 мин

20 мин



- ✓ Количественная информация собирается, как правило, непосредственно от предприятий или от экспертов, если число предприятий невелико
- ✓ Количество обследуемых предприятий и метод сбора информации зависит от распространенности ограничения, количество интервью (анкет) зависит от однородности ответов
- ✓ Обычно ограничиваются 3-5 интервью по одному административному ограничению. Кстати, ДВ тоже делают так (3 интервью по процедуре в регионе)
- ✓ Устанавливаемая точность («математической» добиваться не обязательно) и вышеизложенное обуславливают ограничение стоимости Модели и обследований для сбора количественных данных. Например, в Нидерландах обследуются 1500 предприятий, хотя действуют более 600 тысяч

SCM: для чего использовать



SCM: работы хватает на всех



DB vs. SCM



	DB	SCM
Место России среди других стран?	●	●
Общая стоимость адмбарьеров?	●	●
Величина барьеров по сферам регулирования?	●	●
Величина барьеров по видам деятельности?	●	●
Барьеры по уровням регулирования (Ф/Р/М)?	●	●
Проблемные зоны?	●	●
Взаимосвязь барьеров и органа власти-регулятора?	●	●
Динамика барьеров?	●	●
Возможность использовать как KPI?	●	●
Стоимость инструмента?	●	●

**Место
vs.
Ответы на
вопросы**

SCM в мире



SCM – утверждение:

 Австралия	2006	 Нидерланды	2002
 Австрия	2006	 Норвегия	2005
 Бельгия	2005	 Португалия	2009
 Великобритания	2005	 Румыния	2009
 Германия	2006	 Словения	2009
 Дания	2002	 Финляндия	2009
 Ирландия	2008	 Франция	2006
 Испания	2008	 Чехия	2006
 Италия	2007	 Швеция	2004
 Латвия	2007	...	
 Люксембург	2008	 Россия	?

Некоторые факты

- ➔ Кол-во стран в сети SCM-Network: **29**
- ➔ Родоначальники SCM: **Нидерланды**
- ➔ Общий объем административных издержек (примеры): Нидерланды – **16,4 млрд. евро (2002)**, Великобритания – **46,7 млрд. евро (2005)**, Германия – **47,6 млрд. евро (2008)**
- ➔ Полная SCM (примеры): **Австрия, Дания, Германия, Нидерланды, Великобритания**
- ➔ Частичная SCM (примеры): **Бельгия, Франция, Ирландия**
- ➔ Гайд Еврокомиссии по SCM: **2004 год**
- ➔ Гайд ОЭСР по SCM: **2006 год**

ЕС: издержки и планы



Цели, поставленные в 2008 году

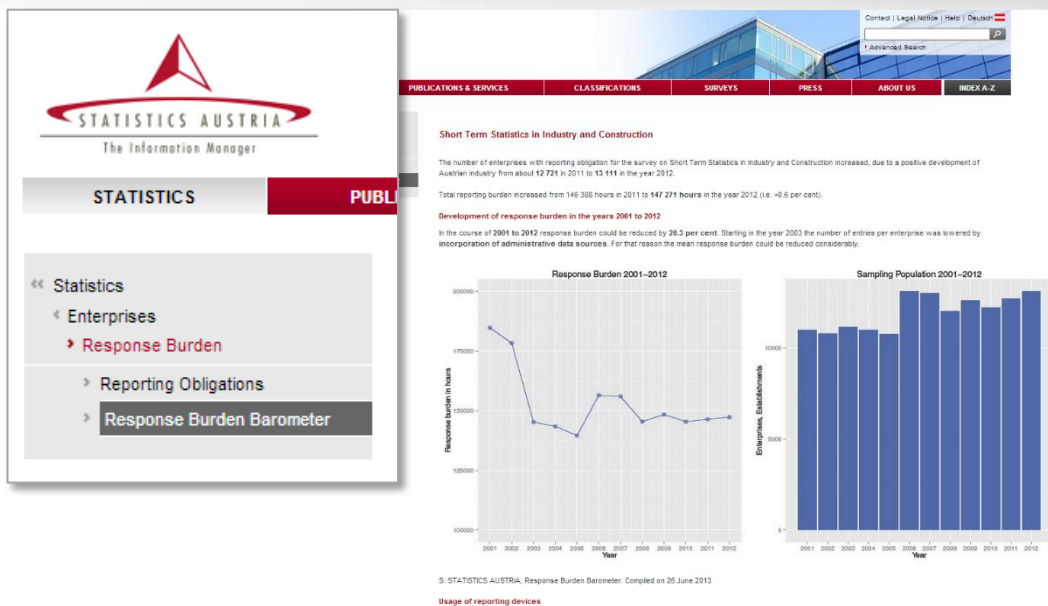
Страна	Цель (%)	Достигнуть к
Австрия	- 25	2010
Чехия	- 20	2010
Дания	- 25	2010
Франция	- 25	2011
Германия	- 25	2011
Ирландия	- 25	2012
Италия	- 25	2012
Нидерланды	- 25	2011
Швеция	- 25	2010
Великобритания	- 25	2010

ЕС: сократили к 2012 г. 30,8 млрд евро или ≈ 25%

РОССИЯ: сократить административные издержки на 20% к концу 2015 г. и 40% к 2018 г.

Распоряжение Правительства РФ от 11 июня 2013 г. №953-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Повышение качества регуляторной среды для бизнеса”»

SCM: официальная статистика о бремени официальной статистики (как пример результатов отраслевых измерений)



В 2012 году в целом 49 754 предприятия были обязаны сдавать в Statistics Austria отчетность по одной или нескольким формам. Суммарная временная нагрузка для всех обязательных обследований, проведенных Statistics Austria, составила 749 974 часа в 2012 году, снижение на 2.1% по сравнению с 2011 годом. В период между 2001 и 2012 г. время для всех обязательных обследований, проводимых на регулярной основе, сократилось на 17,5%. Данное снижение в основном было достигнуто за счет сокращения образцов форм, повышения пороговых значений, а также расширения использования административных данных и электронных устройств для отчетности. В связи с увеличением доли предприятий, сдающих отчетность в электронном виде, нагрузка может быть снижена значительно.

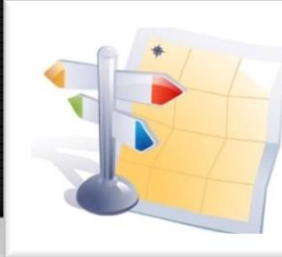
http://www.statistik.at/web_en/statistics/enterprises/response_burden/



“Барометр нагрузки на респондентов” измеряет общее административное бремя, возлагаемое на ирландских предпринимателей Центральным статистическим бюро Ирландии, с 2005 г. В 2012 г. собрано около 27,400 заполненных статформ, что составляет в среднем 0,6 формы в расчете на 1 предприятие. Общее количество часов, затраченных компаниями в 2012 году, составило 213 900, или 35 минут на 1 предприятие. Административное бремя фактически в 2012 году составило 5,8 млн. евро, или 16 евро на один бизнес. В 2012 г. отмечается снижение на 23,1% по сравнению с базовым 2005 годом, а с 2008 года снижение около 33% (до 2008 г. имелась тенденция к росту).

<http://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-rbb/responseburdenbarometer2012/>

SCM: внедрение в России (маршрут № 1)



Дорожная карта “Повышение качества регуляторной среды для бизнеса”,
утв. Распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. №953-р

Наименование контрольного показателя	Текущее значение	2015	2018
...			
2. Уменьшение объема административных издержек предпринимателей, который измеряется как уменьшение доли административных издержек, связанных с наличием регулирования, по отношению к выручке моделируемой компании относительно базового года. Рассчитывается согласно пункту 40 “дорожной карты”	1	0,8	0,6
...			

Инструмент измерения

- Модель оценки издержек, возникающих в связи с исполнением административных (информационных) требований регулирования

Ответственный за разработку

- Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

40. Разработка методологии – март 2014 г.

41. Оценка затрат на соблюдение установленных требований – март 2015 г.
42. Принятие отраслевых планов сокращения издержек – декабрь 2015 г.
43. Определение требований к разрабатываемым проектам НПА в части воздействия на административные издержки бизнеса – декабрь 2015 г.
44. Проведение мониторинга исполнения утвержденных планов и достижения показателей – апрель 2017 г.

**Утверждается распоряжением
Правительства РФ от ? № ?**



SCM: внедрение в России (маршрут № 2)



Распоряжение Правительства РФ от **10.04.2014** N 570-р “Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)”

Наименование показателя	Единица измерения	Целевые значения						Федеральные органы исполнительной власти, руководители которых являются ответственными за достижение целевых значений показателей
		2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	
I. Общая характеристика предпринимательским сообществом условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата								
1. Позиция России в рейтинге легкости ведения бизнеса (Doing Business), по данным Всемирного банка	позиция в рейтинге	112	80	50	40	30	20	Минэкономразвития России
II. Совершенствование таможенного администрирования								

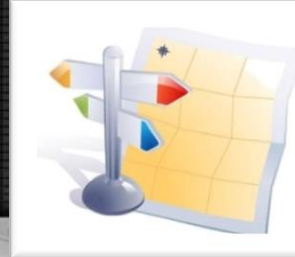
Ответственный за разработку

- Всемирный банк и Международная финансовая корпорация, Вашингтон, США

Нашу последовательность показывает тот факт, что из Дорожной карты “Повышение качества регуляторной среды для бизнеса” в распоряжение № 570-р из трех целевых ориентиров попал только один –
МЕСТО В DOING BUSINESS

Показатели стали лучше, измеримей и понятнее для интерпретации, но уж больно много завязано у федеральных органов на зарубежные рейтинги либо данные из них и DB как основной

SCM: внедрение в Москве



- Кто ответственный за методологию и кто будет оператором?
- Сколько будет стоить разработка, сколько будет стоить нулевой замер, сколько периодический мониторинг?
- Все ли уровни измерять или только городские барьеры?
- Все ли издержки измерять или только самые основные процедуры/барьеры?
- Каковы риски установления показателей эффективности ведомств на основе Модели административных издержек?
- Какова будет нагрузка на ведомства, бизнес, экспертов?
- Каков пошаговый план внедрения, сроки?
- Может, городских барьеров нет и измерять нечего?
- Стоит ли оно того, может, оставить DB?

UNDER CONSTRUCTION

Спасибо за внимание!



Шестоперов Олег

olshest@nisse.ru



Шеховцов Алексей

shekhov@nisse.ru



Рукавишникова Татьяна

rukavishnikova@nisse.ru

© 2014 АНО «НИСИПП»

Авторские права принадлежат авторам и АНО «НИСИПП». Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «НИСИПП», авторов и с указанием источника публикации и источников заимствований.

