

**ROZPORZĄDZENIE
RADY MINISTRÓW**

z dnia2017 r.

**w sprawie zasad pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów
projektów ustaw**

Na podstawie art. 72 ustawy z dnia 2017 r. – Prawo przedsiębiorców
(Dz. U. poz. ...) zarządza się, co następuje:

§ 1. Ustala się „Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów projektów ustaw”, stanowiące załącznik do rozporządzenia.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów
z dnia ... (poz.)

Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów projektów ustaw

Spis treści

WPROWADZENIE	4
1. IDENTYFIKACJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH	5
1.1. Definicja kosztów regulacyjnych	5
1.2. Klasyfikacja kosztów regulacyjnych	5
2. KWANTYFIKACJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH	9
2.1. Zasady przeprowadzania pomiaru kosztów regulacyjnych	9
2.2. Etapy pomiaru kosztów regulacyjnych	10
2.3. Pomiar kosztów finansowych.....	11
2.4. Pomiar kosztów administracyjnych – Model Kosztu Standardowego	12
2.5. Pomiar kosztów dostosowawczych	25
2.6. Pomiar kosztów pozostałych.....	27
2.7. Sposób prezentacji kosztów regulacyjnych.....	28
2.8. Kształtowanie kosztów w czasie - dyskontowanie.....	28
2.9. Rola konsultacji publicznych przy pomiarze kosztów regulacyjnych	29
3. REDUKCJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH.....	31
3.1. Zasady dokonywania redukcji kosztów regulacyjnych	31
3.2. Złagodzone formy regulacji dla MŚP (tzw. Test MŚP)	35
3.3. Szacowanie korzyści z redukcji kosztów regulacyjnych.....	37

WPROWADZENIE

Cel dokumentu

Dokument standaryzuje informacje w zakresie rodzajów kosztów regulacyjnych, metod ich pomiaru oraz sposobów ich redukowania do stosowania podczas prac legislacyjnych w celu ograniczania kosztów regulacyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców, zwłaszcza mikro-, małych i średnich, ale również innych adresatów regulacji (obywateli, administrację)¹. Pomimo tego, że regulacje są różne, można zastosować ujednolicony sposób analizy w przypadku podobnych kategorii kosztowych.

Przy projektowaniu regulacji (*ex ante*) pomiar kosztów pozwala porównywać różne sposoby rozwiązania problemu i wybrać najbardziej efektywne, zapobiegać nakładaniu nadmiernych obciążeń, nieadekwatnych do założonych celów regulacji.

Przy ewaluacji regulacji (*ex post*) kwantyfikacja kosztów pozwala zidentyfikować najbardziej kosztowne regulacje, nakładające niepotrzebne i nadmierne obciążenia, nieadekwatne do ich celów, a w konsekwencji poprawić je lub całkowicie wyeliminować.

Adresaci dokumentu

Dokument adresowany jest przede wszystkim do osób biorących udział w przeprowadzaniu oceny wpływu projektowanych lub obowiązujących regulacji (ustaw, może być także stosowany przy innych rodzajach aktów prawnych), w tym osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego.

Zakres przedmiotowy dokumentu

Dokument obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) rodzaje kosztów regulacyjnych – typologia kosztów związanych z wykonywaniem regulacji,
- 2) metody pomiaru poszczególnych rodzajów kosztów regulacyjnych – sposoby wyrażenia w sposób ilościowy kosztów ponoszonych przez adresatów regulacji,
- 3) sposoby redukcji kosztów regulacyjnych – katalog rozwiązań służących zmniejszaniu zidentyfikowanych kosztów regulacyjnych na etapie projektowania regulacji, jak również w trakcie ich obowiązywania.

¹ Dokument uszczegóławia zagadnienie analizy kosztów regulacyjnych, uwzględnione w „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” z 5 maja 2015 r., dostępnych na stronie <http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne> (rozdziały: 1.3.4, 2.3.8, 2.3.9, 2.4.4).

1. IDENTYFIKACJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH

1.1. Definicja kosztów regulacyjnych

Koszty regulacyjne są to koszty ponoszone przez adresatów regulacji (przedsiębiorców, obywateli, ale także administrację) w związku z koniecznością przestrzegania wymogów regulacyjnych, które narzucają podjęcie konkretnych działań. Powstają wraz z nową lub obowiązującą regulacją, są skoncentrowane na konkretnej grupie interesariuszy i co do zasady są łatwo mierzalne w wartościach pieniężnych.

Koszt dla jednej strony może być korzyścią dla drugiej. Te symetryczne zmiany anulują się na poziomie zagregowanym. Kluczowy w kształtowaniu polityki publicznej powinien być wpływ netto.

1.2. Klasyfikacja kosztów regulacyjnych

Koszty regulacyjne mogą być klasyfikowane na podstawie różnych parametrów:

- 1) według rodzaju kosztów: finansowe, administracyjne, dostosowawcze, koszty niepieniężne,
- 2) według relacji pomiędzy aktem prawnym a danym kosztem: bezpośrednie, pośrednie,
- 3) według częstotliwości występowania kosztów: jednorazowe, powtarzające się (bieżące, stałe),
- 4) według charakteru adresata kosztów: przedsiębiorstwa, obywatele/konsumenci, władze publiczne, itp.²

Podział kosztów według rodzaju kosztów

Wyróżnia się następujące rodzaje kosztów regulacyjnych:

- 1) **koszty finansowe**, czyli różnego rodzaju płatności nałożone w drodze przepisów prawnych na poszczególnych adresatów regulacji, dokonywane na rzecz państwa (właściwego organu) w zamian za jednostkowe świadczenie,

Przykład kosztu finansowego: podatki, opłaty skarbowe, opłaty administracyjne, kary finansowe

- 2) **koszty administracyjne** (inaczej: koszty obowiązków informacyjnych) – koszty ponoszone w związku z koniecznością wykonywania obowiązków informacyjnych nałożonych regulacją, czyli obowiązków dostarczania i gromadzenia informacji dla sektora publicznego lub stron trzecich,

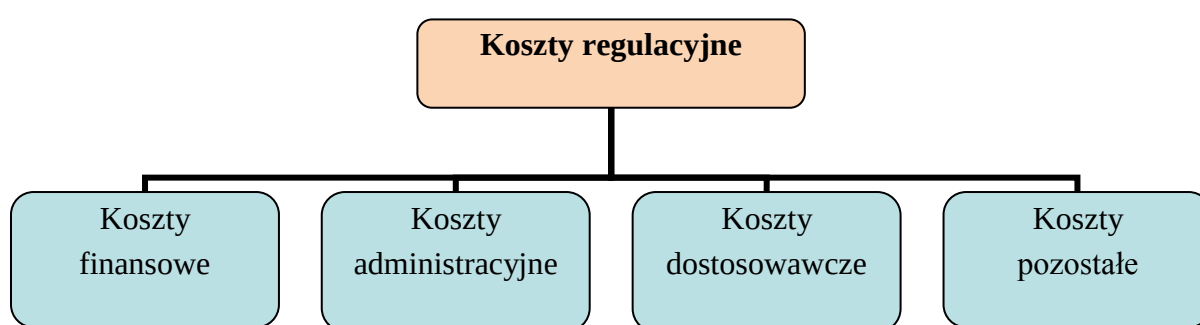
² „Assessing the Costs and Benefits of Regulation”, A CEPS - Economisti Associati Study for the European Commission, s. 22-23.

Przykład kosztu administracyjnego: koszty uzyskiwania zezwoleń, koszty prowadzenia sprawozdawczości

- 3) **koszty dostosowawcze**³ (inaczej: koszty działań dostosowawczych) – koszty ponoszone w związku z wykonywaniem określonych obowiązków prawnych (innych niż informacyjne) lub interakcji z administracją, które nakazują podjęcie określonych działań lub powstrzymanie się od pewnych działań w celu zachowania zgodności z regulacjami,

Przykład kosztu dostosowawczego: koszty zakupu lub modernizacji sprzętu (np. kasy fiskalnej), koszty uzyskania kwalifikacji

- 4) **inne koszty**, w tym niepieniężne (np. w następstwie utraty konkurencyjności i/lub innowacyjności).



Koszty bezpośrednie i pośrednie

Koszty wynikające z danej inicjatywy regulacyjnej ogółem można przedstawić jako sumę następujących kosztów:

- 1) **bezpośrednich** – obejmują koszty regulacyjne bezpośrednio ponoszone przez adresatów regulacji oraz uciążliwe obciążenia:
 - a. koszty finansowe,
 - b. koszty dostosowawcze,
 - c. koszty administracyjne,
 - d. koszty opóźnień – koszty ponoszone głównie przez przedsiębiorstwa w związku z czasem oczekiwania (lub opóźnieniem) na decyzję administracyjną, zbędnymi przepisami prawnymi, itp.;
- 2) **pośrednich** – koszty ponoszone przez konsumentów, agencje rządowe i innych interesariuszy, którzy nie są bezpośrednimi adresatami regulacji. Koszty te są zazwyczaj przenoszone poprzez zmianę cen i/lub dostępność i/lub jakość dóbr i usług

³ Koszty administracyjne są często klasyfikowane jako jeden z elementów kosztów dostosowawczych. W celu ułatwienia posługiwania się wymienionymi kategoriami kosztów na potrzeby niniejszego dokumentu koszty administracyjne traktuje się jako odrębne w stosunku do kosztów dostosowawczych.

produkowanych w sektorze objętym regulacją. Ta kategoria kosztu zawiera także pośrednie koszty dostosowawcze, koszty substytucji, koszty transakcyjne oraz negatywny wpływ na rynek jak zmniejszona konkurencja lub dostęp do rynku, zmniejszone inwestycje lub innowacje;

- 3) **wdrożenia i egzekwowania** – koszty ponoszone przez administrację w związku z wdrażaniem, administrowaniem i egzekwowaniem wymagań regulacyjnych (np. koszt publikacji nowych wymagań, ustanowienia systemu licencji lub pozwoleń, postępowania z zapytaniami i wnioskami, wdrożenia kontroli i audytu w celu weryfikacji przestrzegania prawa oraz nakładania sankcji w przypadku nieprzestrzegania regulacji).

Koszty jednorazowe i powtarzające się

Koszty **jednorazowe** są ponoszone raz, w związku z koniecznością dostosowania się do nowej bądź znowelizowanej regulacji.

Przykład kosztu jednorazowego: koszt związany z nabyciem wiedzy umożliwiającej sprostanie nowym przepisom, koszt zakupu/leasingu dodatkowego wyposażenia, opłaty za usługi prawne i doradztwo

Koszty **powtarzające się** są to koszty bieżące ponoszone przez adresatów regulacji w regularnych bądź nieregularnych okresach czasu.

Przykład kosztu powtarzającego się: opłaty za licencje, koszt materiałów eksploatacyjnych, koszt zatrudnienia pracowników do wykonywania obowiązków prawnych

Koszty według adresatów regulacji

Poniżej znajdują się najbardziej typowe koszty regulacyjne ponoszone odpowiednio przez przedsiębiorców, obywateli oraz administrację⁴. Lista ta powinna być wykorzystana podczas analizy kosztów regulacyjnych danego rozwiązania prawnego w celu zapewnienia, że wszystkie koszty zostały zidentyfikowane. Jest to katalog otwarty, w bardzo zróżnicowanych warunkach mogą wystąpić dodatkowe koszty, nie ujęte poniżej.

Przedsiębiorstwa

- zapoznanie z obowiązkami prawnymi,
- identyfikacja i ocena możliwych sposobów wykonywania obowiązków prawnych,
- wybór opcji oraz określenie strategii wdrażania (zapewnienie wymaganego wyposażenia; rekrutacja pracowników i/lub szkolenie; zakup usług zewnętrznych; zmiana procesu produkcji, magazynowania, dystrybucji; gromadzenie i przekazanie informacji),
- monitorowanie/audyt zgodności z regulacją oraz ocena jej przestrzegania,
- zaprojektowanie i wdrożenie niezbędnych zmian w strategii wdrażania.

⁴ “Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance”, OECD, 2014, s. 62-64.

Obywatele

- zapoznanie się z obowiązkami prawnymi,
- uzyskanie porady (np. helpdesk, administracja lokalna, prawnik),
- wykonanie obowiązków prawnych samodzielnie lub poprzez ich zlecenie osobom trzecim (gromadzenie, opracowanie, przetwarzanie danych i informacji; przekazanie informacji lub danych do właściwych organów; dokonanie płatności; przechowywanie dokumentów; zakup sprzętu),
- weryfikacja wdrożenia obowiązków.

Administracja

- zapoznanie się z przepisami prawnymi,
- zaprojektowanie systemu wdrażania, w tym szkolenie pracowników, dostosowanie procesów wewnętrznych, opracowanie i publikacja materiałów/wytycznych dla podmiotów objętych regulacją, przygotowanie oficjalnego zawiadomienia,
- udzielanie porad w odpowiedzi na zapytania,
- przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków, w tym przeprowadzanie kontroli formalnych wniosków, badanie i opracowanie danych i informacji; sprawdzanie kompletności; potwierdzenie otrzymania danych/informacji lub uzyskanie brakujących danych/informacji; przeprowadzanie kontroli merytorycznej, kalkulacje i ewaluacje; prowadzenie wewnętrznych lub zewnętrznych spotkań (np. wysłuchania); wypełnianie lub uzupełnianie formularzy, rejestrowanie danych, dokonywanie klasyfikacji; sprawdzanie i w razie potrzeby korekta wyników/kalkulacji; rejestracja płatności; wydanie licencji/pozwolenia,
- ewidencjonowanie oraz przekazanie i publikacja danych,
- wdrożenie środków monitoringu i nadzoru, analiza ryzyk.

Typy kosztów

Koszty	Typy	Przykłady
Pieniężne	Ilościowe – koszty stałe	pozostają niezmiennie niezależnie od działalności/ wielkości produkcji (np. koszty wynajmu budynku są niezmiennie niezależnie od liczby osób w nim pracujących)
	Ilościowe – koszty zmienne	różnią się w zależności od działalności/wielkości produkcji (np. koszty energii mogą wzrosnąć przy większej liczbie osób pracujących w budynku)
	Ilościowe – koszty quasi zmienne	obejmują stałe i zmienne czynniki (np. koszty utrzymania budynku są częściowo stałe, natomiast pozostała część zależy od wielkości produkcji/prowadzonej działalności)
Niepieniężne	Ilościowe	np. większa liczba skarg konsumentów, liczba wypadków drogowych
	Jakościowe	np. zmniejszone kompetencje pracownika

Źródło: *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*, HM Treasury Guidance, London

2. KWANTYFIKACJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH

2.1. Zasady przeprowadzania pomiaru kosztów regulacyjnych

Analiza kosztów przyrostowych

Wszystkie koszty generowane przez nowe regulacje prawne powinny być rozpatrywane jako koszty przyrostowe, czyli jako dodatkowe w porównaniu do sytuacji sprzed wejścia w życie regulacji (tzw. opcji „zerowej” lub scenariusza bazowego).

Scenariusz bazowy to hipotetyczny scenariusz, w którym nie przeprowadza się zmiany przepisów. Dotyczy przyszłości, ale może opierać się na danych z przeszłości. Należy przy tym wziąć pod uwagę automatyczną indeksację, co oznacza, że nawet w scenariuszu bazowym wysokość niektórych świadczeń (np. emerytury) będzie rosła przynajmniej w tempie inflacji. Scenariusz bazowy nie zawsze musi oznaczać *status quo*, gdyż mogą być oczekiwane także inne zmiany, które nastąpią w przyszłości, niezależnie od projektowanej regulacji, które należałoby uwzględnić określając scenariusz bazowy.

Są dwie metody pomiaru kosztów przyrostowych:

- 1) oszacowanie całkowitych kosztów regulacyjnych przed oraz po zmianie regulacji oraz porównanie tych dwóch wartości;
- 2) bezpośrednie oszacowanie zmiany kosztów w związku ze zmianą regulacji.

Wyłączenie kosztów integralnych

Podczas oszacowania kosztów regulacyjnych rekomenduje się wyłączenie tzw. kosztów integralnych, które byłyby ponoszone również w przypadku braku nowej regulacji (tzw. *business as usual* – BAU).

W celu ustalenia, jaka wartość kosztów będzie stanowiła koszt integralny najlepiej rozważyć sytuację, w której obowiązek prawny zostaje uchylony i zidentyfikować sposób działania przedsiębiorcy (lub innego adresata) w środowisku regulacyjnym oraz nieregulacyjnym. Jeśli ustalenie wskaźnika BAU w wartościach procentowych będzie zbyt kosztochłonne można określić BAU w sposób jakościowy (opisowy).

Dostosowanie metodyki do specyfiki regulacji

Wyboru najbardziej odpowiedniej metody pomiaru kosztów regulacyjnych, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, należy dokonać biorąc pod uwagę następujące kwestie:

- oczekiwana wysokość kosztów regulacyjnych – im wyższy oczekiwany koszt i szerszy zakres oddziaływania regulacji tym więcej zasobów należy zaangażować w szacowanie kosztów z niej wynikających (podobnie w przypadku nakładania znacznych kosztów na określoną małą grupę docelową, nawet gdy koszty zagregowane nie są zbyt duże),

- potencjalny wpływ analizy kosztów na ostateczny kształt regulacji – im większa zależność kształtu regulacji od oczekiwanych kosztów regulacyjnych tym bardziej dokładne powinny być ich koszty,
- dostępność danych – im większa dostępność danych, tym bardziej dokładne szacunki kosztów powinny zostać dokonane,
- charakter inicjatywy – gdy spełnienie wymagań regulacyjnych może być rozłożone na zestaw działań, które należy wykonać, koszty mogą być oszacowane poprzez sumę poszczególnych kosztów tych działań dla typowego podmiotu.

Ponadto, podczas wyboru metody pomiaru kosztów regulacyjnych należy mieć na uwadze następujące kwestie:

- konsultacje z interesariuszami – pomocne mogą okazać się konsultacje z podmiotami, które będą podlegać regulacji, w trakcie których należy zapytać o dane potrzebne do kalkulacji kosztów,
- jasne określenie założeń – założenia przyjęte podczas kalkulacji kosztów muszą być jasno określone, a ich przesłanki wyjaśnione,
- konsekwentne stosowanie metodologii – przyjęta metodologia powinna być identyczna we wszystkich ocenianych opcjach i propozycjach regulacyjnych w celu umożliwienia porównań,
- unikanie podwójnego liczenia – nie należy podwójnie liczyć kosztów regulacyjnych, dlatego w tym celu wyjaśnienia wymaga czy koszty są związane wyłącznie z daną regulacją, czy są konsekwencją kilku regulacji lub wynikają z własnej decyzji przedsiębiorstw/adresatów regulacji,
- przechowywanie dokumentacji – dokumenty i dowody związane z wyliczeniem kosztów muszą zostać zachowane w celu ewentualnego późniejszego wykorzystania,
- założenie o całkowitym przestrzeganiu regulacji – podczas kalkulacji kosztów regulacyjnych zakłada się, że zachowywana jest całkowita zgodność z wymogami prawa.

2.2. Etapy pomiaru kosztów regulacyjnych

Ocenę kosztów regulacyjnych należy przeprowadzić w następujący sposób:

Krok 1. Określenie rodzaju i charakteru kosztów regulacyjnych

- a. czy są to koszty jednorazowe (ponoszone w pierwszym roku obowiązywania regulacji) czy powtarzające się?
- b. jeśli koszty są powtarzające się, czy są to koszty stałe czy zmienne (zmieniają się z roku na rok)?
- c. czy koszty różnią się w zależności od rodzaju grupy docelowej, rozmiaru przedsiębiorstwa?

Krok 2. Oszacowanie poszczególnych rodzajów kosztów regulacyjnych (finansowe, administracyjne, dostosowawcze, w miarę możliwości inne)

Krok 3. Uwzględnienie wyników analizy w ocenie skutków regulacji (OSR)

2.3. Pomiar kosztów finansowych

Koszty finansowe to koszty, które są najłatwiejsze do oszacowania, gdyż dotyczą bezpośrednich płatności, jakie muszą ponieść grupy docelowe regulacji. Trudności może niekiedy sprawiać ocena, kto faktycznie poniesie te koszty, gdy możliwe jest przenoszenie kosztów na inne podmioty, które nie są bezpośrednimi adresatami regulacji.

Etapy pomiaru kosztów finansowych:

- 1) należy oszacować populację interesariuszy zobowiązanych do uiszczenia danej płatności;
- 2) należy oszacować częstotliwość płatności (raz w roku, dwa razy w roku, raz na dwa lata, itd.);
- 3) należy określić koszt jednostkowy, tj. koszt opłaty, licencji, pozwolenia, itp.;
- 4) należy przemnożyć trzy powyższe parametry.

$$\text{KOSZTY FINANSOWE} = \text{POPULACJA} \times \text{CZĘSTOTLIWOŚĆ} \times \text{KOSZT JEDNOSTKOWY}$$

populacja – liczba podmiotów zobowiązanych do wniesienia płatności

koszt jednostkowy – koszt opłaty, licencji, pozwolenia, itp.

częstotliwość – liczba płatności w ciągu roku

Przykład: Oczekuje się, że 3000 przedsiębiorców będzie zobowiązanych do wniesienia opłaty za licencję 600 PLN trzy razy w roku. Koszt finansowy ogółem w ujęciu rocznym wyniesie:

$$\text{Koszt finansowy} = 3000 \times 3 \times 600 = 5,4 \text{ mln PLN}$$

Obowiązek	Populacja [1]	Koszt jednostkowy [2]	Częstotliwość [3]	Koszty finansowe [4 = 1 x 2 x 3]
Opłata za licencję	3 tys.	600 PLN	3	5,4 mln PLN

Przykład: Oczekiwany jest wzrost podatku VAT o 5 punktów procentowych. Ponieważ średnia podstawa do opodatkowania wynosi 100 000 PLN, koszt jednostkowy wyniesie 5 000 PLN. Częstotliwość płatności jest raz w roku, natomiast populacja to 120 000 firm. Koszt finansowy w skali roku dla przedsiębiorców wyniesie wówczas:

$$\text{Koszt finansowy} = 120\,000 \times 1 \times 5\,000 = 600 \text{ mln PLN}$$

Obowiązek	% wzrostu [1]	Przeciętna wartość podstawy opodatkowania [2]	Populacja [3]	Płatność [4 = 1 x 2]	Częstotliwość [5]	Koszty finansowe [6 = 3 x 4 x 5]
Wzrost stawki podatku VAT	5 %	100 tys. PLN	120 tys.	5 tys. PLN	1	600 mln PLN

2.4. Pomiar kosztów administracyjnych – Model Kosztu Standardowego

Koszty administracyjne są ponoszone przez przedsiębiorstwa, administrację oraz obywateli w związku z gromadzeniem i dostarczaniem informacji na temat własnych działań władzy publicznej lub stronom trzecim. Kwantyfikacja kosztów administracyjnych powinna być dokonywana przy wykorzystaniu Modelu Kosztu Standardowego⁵.

Model Kosztu Standardowego (MKS) jest narzędziem do szacowania kosztów administracyjnych na podstawie rachunku kosztów działań. Może być stosowany do pomiaru kosztów z tytułu nowych propozycji prawnych, jak również wynikających z obowiązujących regulacji. Jego największym autem jest możliwość zidentyfikowania skali problemu, jakim są obciążenia administracyjne. Jednocześnie model nie odnosi się do celów regulacji i nie służy do oceny zasadności określonych rozwiązań, ale służy do zmierzenia kosztów niezbędnych działań, podjętych w celu wypełnienia zobowiązań informacyjnych wynikających z tej regulacji, w szczególności przez przedsiębiorców⁶.

Model przewiduje podział aktów prawnych (projektowanych i obowiązujących) na określoną liczbę elementów, które mogą zostać zmierzone. Bierze pod uwagę fakt, że przestrzeganie regulacji wymaga od jej adresatów do realizacji konkretnych czynności.

Co do zasady, pomiar kosztów administracyjnych z wykorzystaniem MKS powinien być dokonywany przy projektowaniu prawa dla preferowanej opcji regulacyjnej. Jednak w przypadku, gdy obowiązki informacyjne są głównym elementem propozycji, wówczas koszty administracyjne powinny zostać zmierzone dla każdej analizowanej opcji rozwiązania problemu.

Przed wykorzystaniem MKS należy zdefiniować podstawowe terminy, które się w nim pojawiają:

- obowiązki informacyjne (OI) – obowiązki prawne polegające na gromadzeniu lub przekazaniu władzy publicznej (lub innym uprawnionym podmiotom lub stronom trzecim) wymaganej z mocy prawa informacji, w określonym terminie, trybie, formie oraz zakresie przedmiotowym (stan gotowości udostępnienia informacji na żądanie organów kontrolnych również jest uznawany za OI),
- elementy składowe OI:
 - wymóg dostarczenia danych – każdy obowiązek informacyjny składa się z jednego lub kilku elementów – informacji lub danych (np. wymóg składania wniosku przy

⁵ Uzyskane w wyniku zastosowania modelu dane mają charakter orientacyjny i nie posiadają właściwości statystycznych ze względu na niewielką próbę badania.

⁶ Model Kosztu Standardowego jest głównie wykorzystywany do pomiaru kosztów administracyjnych dla przedsiębiorców, może być jednak stosowany także do mierzenia kosztów dla innych podmiotów (np. obywateli, administrację). Model może być wykorzystywany do pomiaru pojedynczego aktu prawnego, jak również wybranego obszaru prawa.

ubieganiu się o licencję wymaga przedstawienia danych takich jak: imię, nazwisko, adres, itp. oraz informacji dotyczących np.: rodzaju i okresu trwania licencji),

- czynności administracyjne – czynności niezbędne do podjęcia w celu dostarczenia informacji i danych, a więc realizacji OI.

Przykłady OI:

- wypełnianie sprawozdania dla celów statystycznych,
- przechowywanie dokumentów na wypadek kontroli,
- oznaczanie budowy za pomocą tablicy informacyjnej,
- umieszczanie na produktach informacji o ich składzie.

Oszacowanie całkowitych kosztów administracyjnych (w skali gospodarki) z tytułu poszczególnych czynności administracyjnych zgodnie z Modelem Kosztu Standardowego wymaga określenia następujących parametrów:

- średniego kosztu wykonania pojedynczej czynności administracyjnej (P), który jest iloczynem stawki osoby zatrudnionej do jej realizacji oraz czasu jej realizacji,
- wielokrotności wykonania określonej czynności w roku (Q), która jest iloczynem częstotliwości realizacji czynności przez jedno przedsiębiorstwo/adresata w roku oraz liczby przedsiębiorstw/adresatów zobowiązanych do wykonywania czynności administracyjnych.

Podstawowe równanie MKS wygląda następująco:

$$\begin{aligned} \text{KOSZTY ADMINISTRACYJNE} = \\ \text{KOSZT JEDNOSTKOWY (P) x WIELOKROTNOŚĆ (Q) =} \\ [\text{WYNAGRODZENIE (S) x CZAS (T)}] \times [\text{CZĘSTOTLIWOŚĆ (W) x POPULACJA (L)}] \end{aligned}$$

Analiza obciążeń administracyjnych powinna rozpoczynać się od wskazania typu obowiązku informacyjnego, wymaganych danych (nakład czasowy, wynagrodzenie godzinowe dla odpowiedniego stanowiska), grupy docelowej (liczba wykonawców OI) i częstotliwości wykonywania obowiązku (w skali roku). Wartości te determinują znaczenie obowiązku informacyjnego w kontekście nakładanych obciążeń administracyjnych (np. w skali trzystopniowej: duże, średnie, małe, do określenia znaczenia obowiązku należy wykorzystać poniższy schemat).

		Koszt jednostkowy P		
		duży		mały
Wielokrotność Q	duża	Bardzo duży wpływ	Duży wpływ	Duży wpływ
		Duży wpływ	Średni wpływ	Mały wpływ
	mała	Średni wpływ	Mały wpływ	Bardzo mały wpływ

W celu zgromadzenia wszystkie niezbędne dane i informacje do pomiaru zgodnie z MKS należy postępować według poniżej określonego schematu.

Etapy postępowania w Modelu Kosztu Standardowego

FAZA 1. Analiza przygotowawcza	
Krok 1.	Identyfikacja i klasyfikacja obowiązków informacyjnych (OI)
Krok 2.	Identyfikacja wymaganych czynności administracyjnych (CZYNNOŚCI)
Krok 3.	Klasyfikacja źródła pochodzenia obowiązku informacyjnego (ŹRÓDŁA)
Krok 4.	Identyfikacja grup docelowych (SEGMENTACJA)
Krok 5.	Identyfikacja częstotliwości wymaganej czynności (CZĘSTOTLIWOŚĆ)
Krok 6.	Identyfikacja istotnych parametrów kosztowych oraz ocena jakościowa (PARAMETRY KOSZTOWE)
Krok 7.	Wybór źródeł danych, a w razie konieczności pozyskanie danych (ŹRÓDŁA DANYCH)
FAZA 2. Weryfikacja i standaryzacja danych	
Krok 8.	Oszacowanie liczby podmiotów, zobowiązanych do realizacji obowiązku (POPULACJA)
Krok 9.	Oszacowanie wykonalności obowiązku przez typowy podmiot w każdej grupie docelowej (przy uwzględnieniu parametrów zidentyfikowanych w kroku 6) (STANDARYZACJA)
FAZA 3. Kalkulacja i sprawozdanie	
Krok 10.	Raport końcowy (RAPORT)

Krok 1. Identyfikacja i klasyfikacja obowiązków informacyjnych

W celu ułatwienia oceny kosztów administracyjnych zalecane jest przy identyfikacji OI wykorzystanie typologii obowiązków informacyjnych, które mogą najczęściej wystąpić w aktach prawnych.

Katalog obowiązków informacyjnych

1. Powiadamianie o konkretnych działaniach lub wydarzeniach (np. przy przewozie niebezpiecznych ładunków gdy wypadek może mieć wpływ na środowisko)
2. Sporządzanie i przekazywanie sprawozdań (np. roczne sprawozdania finansowe)
3. Informowanie stron trzecich przez trwałe oznaczenie (np. etykiety, tabliczki, metki)
4. Informowanie stron trzecich inaczej niż przez trwałe oznaczenie (np. prospekt finansowy, informowanie pracowników o obowiązkach pracodawcy)
5. Ubieganie się o pozwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na wykonanie konkretnego działania (np. pozwolenie na budowę)
6. Ubieganie się o pozwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na prowadzenie działalności gospodarczej (np. zezwolenie na działalność bankową)
7. Rejestracja działalności poprzez zgłoszenie (np. wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej)
8. Certyfikowanie wyrobów lub procesów wytwarzania, tzn. obowiązek dostarczenia lub uzyskania zaświadczenia
9. Poddawanie się kontroli (np. w zakresie warunków pracowniczych)
10. Współpraca z audytorami i kontrolerami organów publicznych (np. inspekcji pracy), w tym prowadzenie odpowiedniej dokumentacji (np. rejestr gości w hotelu)
11. Ubieganie się o pomoc publiczną (w szczególności subwencje lub dotacje)
12. Inne

Krok 2: Identyfikacja wymaganych czynności administracyjnych

Każdy obowiązek informacyjny wymaga przedstawienia różnego rodzaju informacji lub danych. Poszczególne wymogi są najczęściej określone w akcie prawnym (np.: „Wniosek o zezwolenie powinien zawierać: imię, nazwisko, numer PESEL...” itp.). Zdarzają się sytuacje, gdy wymogi te nie są jasno określone w akcie prawnym (np. zakres danych, których może żądać instytucja kontrolująca).

Dostarczenie informacji lub danych składających się na określone obowiązki informacyjne, wymaga od podmiotu realizującego wykonania szeregu czynności administracyjnych o różnym charakterze. Mogą być one realizowane przez podmiot samodzielnie (w przypadku przedsiębiorstw przez zatrudnionych pracowników) lub poprzez wykorzystanie innych podmiotów (zlecenie wykonania czynności podmiotowi zewnętrznemu). Co do zasady, poszczególnym obowiązkom informacyjnym przypisuje się ok. 4-7 czynności. Poniżej znajduje się lista typowych czynności administracyjnych.

Rodzaje czynności administracyjnych związanych z realizacją obowiązków informacyjnych

1. Zapoznanie się z OI (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach go nakładających)
2. Szkolenie pracowników w zakresie OI

3. Pozyskanie odpowiednich informacji z posiadanych danych do wypełnienia OI
4. Przetwarzanie istniejących danych
5. Przygotowanie nowych danych
6. Projektowanie materiałów informacyjnych
7. Prezentacja informacji i danych w wymaganej formie (np. kwestionariusz, tabela, raport)
8. Odbywanie spotkań (wewnętrznych/zewnętrznych)
9. Kontrola i sprawdzanie poprawności
10. Kopiowanie dokumentacji
11. Przekazywanie wymaganej informacji do adresata
12. Archiwizacja informacji
13. Zakup sprzętu/wyposażenia niezbędnego do wykonania OI
14. Inne czynności

Przykład: obowiązek informacyjny związany z ubieganiem się o zezwolenie będzie wiązał się z potrzebą wykonania następujących czynności administracyjnych:

- przyswojenie wiedzy dotyczącej sporządzenia wniosku (rodzaj 1),
- pozyskanie odpowiednich informacji z posiadanych danych (rodzaj 3),
- przetworzenie istniejących danych (rodzaj 4),
- przedłożenie wymaganej informacji organowi administracji publicznej (rodzaj 11).

Krok 3: Klasyfikacja źródła pochodzenia obowiązku informacyjnego

W celu umożliwienia analizy pod kątem uproszczenia (modyfikacji, eliminacji) określonego obowiązku informacyjnego należy zweryfikować źródło jego pochodzenia. Model Kosztu Standardowego proponuje trzystopniową klasyfikację obowiązków informacyjnych uwzględniającą źródła ich powstawania.

Klasyfikacja pod względem źródła pochodzenia pozwoli na zweryfikowanie występowania zjawiska nadregulacji (tzw. goldplatingu). Zjawisko nadregulacji w tym zakresie oznacza zwiększenie zakresu obowiązku informacyjnego na poziomie krajowym (po jego wdrożeniu) w stosunku do pierwotnego jego kształtu w przepisach prawa UE lub międzynarodowych.

Klasyfikacja obowiązków informacyjnych pod względem źródła pochodzenia

Kategoria A – obowiązki informacyjne i ich elementy składowe (zakres i forma) wynikają bezpośrednio z przepisów prawa UE lub międzynarodowych i są w nich szczegółowo określone. Transpozycja tych aktów prawnych do prawa krajowego (jeśli ma miejsce), powoduje, że te obowiązki informacyjne automatycznie znajdują się przepisach krajowych.

- ⇒ obowiązki informacyjne z kat. A zasadniczo nie będą mogły być modyfikowane, ponieważ wynikają z przepisów, które trzeba respektować

Kategoria B – obowiązki informacyjne i ich elementy składowe wynikają z zobowiązań określonych w przepisach prawa UE i międzynarodowych (zakres), ale nie zostały określone szczegółowo w tych przepisach (forma). Od legislatora krajowego zależy ostateczny kształt OI, w tym będzie również określał szczegółowe zapisy determinujące jego koszt całkowity (rodzaj czynności niezbędnych do jego wykonania, grupa docelowa przedsiębiorstw, częstość wykonywania danego obowiązku, itd.).

- ⇒ w przypadku kategorii B ryzyko wystąpienia zjawiska goldplatingu jest większe ze względu na większą rolę i swobodę działania legislatora krajowego

Kategoria C – obowiązki informacyjne i ich elementy składowe (zakres i forma) wynikają wyłącznie z przepisów prawa krajowego.

- ⇒ w przypadku kat. C obowiązki informacyjne wynikają tylko i wyłącznie z działań regulatora krajowego

Kategoria D – realizacja OI wynika z większej liczby źródeł prawa (kategorie A, B lub C) – kategoria powinna być stosowana tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy nie jest możliwe jednoznaczne przyporządkowanie do kategorii A, B lub C.

Krok 4: Identyfikacja grup docelowych

Po analizie źródła prawa/proponowanej regulacji należy przypisać adresata do każdego OI. Grupa docelowa OI może:

- być bezpośrednio scharakteryzowana w treści aktu prawnego,
- nie być bezpośrednio scharakteryzowana w treści aktu prawnego, pomimo że będą jej dotyczyć skutki planowanej regulacji. Należy wówczas dokonać jej identyfikacji.

Przydatny może okazać się podział grup docelowych na podstawie wielkości, typu lub lokalizacji.

Segmentacja ze względu na rozmiar może okazać się szczególnie ważna w przypadku przedsiębiorstw (koszty administracyjne ponoszone przez małe firmy będą prawdopodobnie różniły się od kosztów ponoszonych przez większe przedsiębiorstwa, o czym więcej w rozdziale [3.2.](#)). Bardzo często w treści regulacji obowiązek informacyjny jest uwarunkowany przez kilka obiektywnych kryteriów, jak np. liczba pracowników, wielkość obrotu, itp.

Jeśli oczekiwane koszty nie różnią się zasadniczo pomiędzy różnymi kategoriami przedsiębiorstw, segmentacja nie musi być dokonywana.

Krok 5: Identyfikacja częstotliwości wymaganej czynności

Częstotliwość wykonywania obowiązku informacyjnego (W) jest w większości przypadków określana w przepisach prawnych i określa, ile razy w ciągu roku wymagane jest podjęcie określonych czynności. Przykładowo w ustawie o podatku od towarów i usług określono, że przedsiębiorca musi składać deklarację VAT-7 co miesiąc. Zatem, w tym przypadku,

częstotliwość w skali roku wynosi 12. Możliwe częstotliwości, wraz z pewnymi założeniami, które mogą zostać zastosowane, prezentuje tabela poniżej.

Przykładowe częstotliwości wykonywania obowiązków informacyjnych

Częstotliwość wyjściowa	Częstotliwość w ujęciu rocznym (W)
jednorazowo	0,2
raz na trzy lata	0,33
raz na dwa lata	0,50
dziennie	250,00
tygodniowo	52,00
Miesięcznie	12,00
kwartalnie	4,00
półrocznie	2,00
rocznie	1,00

W niektórych sytuacjach określenie częstotliwości nie jest możliwe (np. obowiązki informacyjne wykonywane na każde żądanie). Można natomiast w oparciu o dane z rejestrów organów, właściwych w zakresie danego obowiązku informacyjnego, ustalić wielokrotność jego wykonania w poprzednich latach w skali całej gospodarki. W takiej sytuacji uzyskuje się od razu wartość Q (wielokrotność). W celu uzyskania wartości W (częstotliwość) należy podzielić liczbę Q przez populację objętą danym obowiązkiem informacyjnym (L).

Mogą wystąpić również sytuacje, gdy obowiązki informacyjne są realizowane jednokrotnie lub cyklicznie, jak np. uzyskanie licencji na przewóz towarów, która udzielana jest na okres 5 lat. W takim przypadku należy przyjąć, że częstotliwość wykonywania obowiązku informacyjnego w skali roku, który ma „ważność” x lat, wynosi $1/x$.

Krok 6: Identyfikacja istotnych parametrów kosztowych oraz ocena jakościowa

Kluczowe parametry kosztowe to parametry niezbędne do wyliczenia kosztu jednostkowego:

$$P \text{ (koszt jednostkowy)} = S \text{ (wynagrodzenie)} \times T \text{ (czas)}$$

S – wynagrodzenie brutto za godzinę dla osoby wykonującej OI wraz z narzutem na koszty operacyjne (np. zużycie materiałów, amortyzacja mebli, sprzętu IT, itp.)⁷.

Do obliczeń rekomendowane jest skorzystanie z danych Głównego Urzędu Statystycznego dot. wynagrodzeń dla różnych typów stanowisk (np. publikacja „*Struktura wynagrodzeń według zawodów*”) lub posłużenie się wywiadem.

T – czas w godzinach niezbędny do wykonania określonej czynności administracyjnej.

Dane w zakresie nakładu czasowego typowego przedsiębiorcy mogą być zbierane w następujący sposób:

- od przedsiębiorców (wywiad bezpośredni, wywiad telefoniczny, grupy fokusowe);
- od ekspertów;

⁷ Zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej narzut powinien wynosić 25 %.

- poprzez wykonanie pomiaru czasu wykonywania OI w środowisku laboratoryjnym lub rzeczywistym (tzw. metoda pomiaru „stoperem”);
- poprzez analogię do wyników pomiarów z innych obszarów / z innych państw członkowskich / z Unii Europejskiej.

W przypadku badań przedsiębiorców zalecane jest objęcie badaniem minimum 5 przedsiębiorców. Jeśli nie jest to możliwe, standaryzacji należy dokonywać na podstawie wywiadów z 3-4 przedsiębiorcami.

MKS zakłada, że główne koszty związane z wypełnieniem obowiązków informacyjnych to koszty pracy. Pomiar opiera się zatem na koszcie mierzonym jako iloczyn czasu i stawki godzinowej dla pracownika na odpowiednim stanowisku. W uzasadnionych sytuacjach możliwe jest dokonanie kalkulacji kosztów administracyjnych w inny sposób.

Zlecenie wykonania obowiązku informacyjnego na zewnątrz

Gdy adresat obowiązku zleca jego wykonanie przez inny podmiot wówczas do kosztu administracyjnego należy wliczyć zarówno czas, który adresat obowiązku musi poświęcić na zlecenie wykonania czynności przez strony trzecie, jak i koszt wykonania tego obowiązku przez podmiot zewnętrzny (opłata za usługę księgową lub czas poświęcony przez firmę zewnętrzną przemnożona przez stawkę zewnętrzną). Wzór na koszt administracyjny wygląda wówczas następująco:

$$\text{KOSZTY ADMINISTRACYJNE} = [\text{WYNAGRODZENIE (S}_{\text{wewn.}}) \times \text{CZAS (T}_{\text{wewn.}}) + \text{WYNAGRODZENIE (S}_{\text{zewn.}}) \times \text{CZAS (T}_{\text{zewn.}})] \times [\text{CZĘSTOTLIWOŚĆ (W)} \times \text{POPULACJA (L)}]$$

Przykład: Na sektor A został nałożony obowiązek sprawozdawczy. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z rejestrów prowadzonych przez urzędy marszałkowskie liczba przedsiębiorstw, które złożyły wymagane sprawozdania w roku bazowym wynosi 100 000. Przepisy nakładające obowiązek określają, że każdy przedsiębiorca jest zobowiązany realizować ww. obowiązek 2 razy do roku.

Z przeprowadzonych przez firmę zewnętrzną badań wynika, że firma X, która wykonuje ten obowiązek z przeciętną dla sektora wydajnością, realizuje go w ten sposób, że większość czynności jest zlecana na zewnątrz, ale do obsługi firmy zewnętrznej zaangażowany jest również pracownik przedsiębiorstwa. Firmie zewnętrznej wykonanie zleconych czynności składowych zajmuje 5 godzin, przy czym stawka godzinowa wynosi 50 złotych za godzinę. Pracownik firmy X musi zapewnić obsługę firmie zewnętrznej przez 3 godziny. Stawka jego płacy wynosi 20 złotych. Przyjmujemy narzut w wysokości 25 %.

Koszt administracyjny = $1,25 \times [(50 \times 5) + (20 \times 3)] \times (2 \times 100\,000) = 1,25 \times 310 \times 200\,000 = 77,5 \text{ mln PLN}$

Obowiązek	Wynagr. zewn. [1]	Czas zewn. [2]	Wynagr. wewn. [3]	Czas wewn. [4]	Koszt jedn. z narzutem [5 = 1,25x(1x2+3x4)]	Częstotliwość [6]	Populacja [7]	Wielokrotność [8 = 6 x 7]	Koszty administr. [9 =5 x 8]
Złożenie sprawozdania	50 PLN	5 h	20 PLN	3 h	387,50 PLN	2	100 tys.	200 tys.	77,5 mln PLN

Koszty materiałowe

Gdy wykonanie obowiązku wymaga poniesienia inwestycji materiałowych (a zakupione wyposażenie będzie tylko i wyłącznie wykorzystywane do realizacji OI) wówczas przy obliczaniu kosztu administracyjnego należy obliczyć roczny koszt materiałowy (np. koszt zakupu urządzenia do banderolowania opakowań butelkowych), do czego należy wykorzystać cenę nabycia i okres użytkowania.

Nie należy uwzględniać w tym przypadku tzw. kosztów operacyjnych (np. sprzęt IT, zużyte materiały), które zostały już uwzględnione w narzucie (25 %).

KOSZTY ADMINISTRACYJNE =

$$\{[WYNAGRODZENIE (S) \times CZAS (T) \times CZĘSTOTLIWOŚĆ (W)] + KOSZTY MATERIAŁOWE\} \times POPULACJA (L)$$

Przykład: Wykonanie obowiązku informowania klientów o rozkładzie jazdy polega m.in. na umieszczeniu rozkładu jazdy na przystanku w widocznym miejscu. Przy założeniu, że stworzona infrastruktura informacyjna ulega fizycznemu zużyciu średnio w ciągu 2 lat, to koszt związany z jej umieszczeniem należy rozłożyć na dwa lata. Zatem wyliczony dla realizacji tego działania koszt należy pomnożyć przez 0,5. W przypadku, gdy ta infrastruktura zużywałaby się w ciągu czterech miesięcy, mnożnik wyniósłby 3.

Krok 7: Wybór źródeł danych, a w razie konieczności pozyskanie danych

Metody pozyskania danych należy dobrać do indywidualnej sprawy:

- grupy fokusowe,
- konsultacje z interesariuszami,
- badania terenowe,
- badania konsultacyjne lub
- ocena ekspercka.

W przypadku powtarzających się standardowych sytuacji można zastosować ogólne szacunki na podstawie dostępnych danych (np. pomiarów dokonanych w zakresie innych aktów prawnych). Niezależnie od wykorzystanego źródła danych, ważne jest wskazanie tego źródła informacji, aby możliwe było odtworzyć przeprowadzoną kalkulację w ten sam sposób w późniejszym okresie (w przypadku pozyskania nowych danych istotne jest udokumentowanie przyjętych kryteriów).

Krok 8: Oszacowanie liczby podmiotów, zobowiązanych do realizacji obowiązku

Populacja (L), na potrzeby metodyki MKS, to liczba podmiotów, do których stosują się uregulowania w zakresie OI. Określenie liczby grupy docelowej (zidentyfikowanej w ramach kroku nr 4) może nastąpić na podstawie:

- analizy przepisu prawnego,
- rejestru prowadzonego przez administrację,
- danych statystycznych GUS lub innej instytucji,
- specjalistycznych publikacji ogólnodostępnych,
- wiedzy eksperckiej pracowników administracji publicznej,
- danych organizacji i specjalistów branżowych (w drodze bezpośrednich kontaktów, wywiadów),
- przeprowadzonego badania.

Przykład: OI polegający na sporządzeniu wykazu dot. zakresu korzystania ze środowiska i wysokości należnych opłat jest realizowany przez wszystkie podmioty, które uzyskały zezwolenie na emisję, tj.: pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenie na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pozwolenie na wytwarzanie odpadów, pozwolenie zintegrowane. Liczba przedsiębiorstw objętych tym obowiązkiem może zostać ustalona w oparciu o informacje uzyskane ze wszystkich urzędów marszałkowskich w Polsce. Oznacza to konieczność kontaktu z tymi urzędami i oczekiwanie na odpowiedzi, co należy wziąć pod uwagę w trakcie planowania realizacji pomiaru.

W przypadku, gdy dane na temat liczby podmiotów są jeszcze bardziej rozproszone np. znajdują się w rejestrach gmin, należy skontaktować się z określoną liczbą gmin z różnych regionów kraju tak, aby zapewnić statystyczną reprezentatywność, które następnie należy ekstrapolować do skali całego kraju.

W sytuacji, gdy obowiązek ma charakter cykliczny, jak np. uzyskiwanie licencji na przewóz towarów, mogą wystąpić znaczne wahania liczby uzyskanych licencji. Oznacza to, że przeprowadzenie wyliczeń wyłącznie w oparciu o liczbę uzyskanych licencji w roku, dla którego dokonuje się pomiaru, może być obarczone błędem. Dlatego wskazane jest zgromadzenie danych dla tego typu obowiązku z kilku lat i wyliczenie średniej arytmetycznej, która zostanie wykorzystana jako liczba podmiotów objętych danym obowiązkiem.

Krok 9: Oszacowanie wykonalności obowiązku przez typowy podmiot w każdej grupie docelowej (przy uwzględnieniu parametrów zidentyfikowanych w kroku 6)

MKS zakłada, że badanie opiera się na tzw. typowych przedsiębiorcach/typowych podmiotach, których można uznać za normalnie/sprawnie funkcjonujących. Standaryzacja danych polega na wykluczeniu wartości skrajnych dla OI i włączenie do dalszej kalkulacji jedynie najbardziej zbieżnych obserwacji, które wskazują istnienie określonego trendu. W wielu przypadkach wystarczające może być wyznaczenie mediany, która pozwala unikać

zniekształcenia ogólnego obrazu zgodności przez przedsiębiorstwa wyjątkowe – niereprezentatywne.

Przykłady identyfikacji typowych przedsiębiorstw przedstawia poniższa schemat graficzny:

Czynność administracyjna A – 10 min		Czynność administracyjna B – 15 min	
Przedsiębiorstwo 1	10 min	Przedsiębiorstwo 1	10 min
Przedsiębiorstwo 2	10 min	Przedsiębiorstwo 2	20 min
Przedsiębiorstwo 3	10 min	Przedsiębiorstwo 3	10 min
Przedsiębiorstwo 4	10 min	Przedsiębiorstwo 4	20 min
Przedsiębiorstwo 5	30 min	Przedsiębiorstwo 5	15 min
Czynność administracyjna C – konieczny dodatkowy wywiad lub konsultacja z ekspertem		Czynność administracyjna D – 20 min	
Przedsiębiorstwo 1	10 min	Przedsiębiorstwo 1	10 min
Przedsiębiorstwo 2	20 min	Przedsiębiorstwo 2	20 min
Przedsiębiorstwo 3	50 min	Przedsiębiorstwo 3	25 min
Przedsiębiorstwo 4	2 min	Ekspert 1	20 min
Przedsiębiorstwo 5	5 min	Ekspert 2	15 min

Źródło: *The International Standard Cost Model Manual, Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, 2005, str. 41.

Wyjaśnienie:

- w przypadku czynności A - czas jej wykonania przez firmę nr 5 jest znacząco różny od pozostałych, w związku z tym nie powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu wartości dla typowego przedsiębiorstwa,
- w przypadku czynności B - nie ma przedsiębiorstw, które wyraźnie odstawałyby od pozostałych, standardowy czas może zostać oszacowany w oparciu o medianę (15 min),
- w przypadku czynności C - szacunek nie może zostać dokonany gdyż ostatnie przedsiębiorstwa znacząco różnią się od pozostałych, w związku z tym niezbędne jest przeprowadzenie dodatkowych badań,
- w przypadku czynności D - zaledwie trzy firmy wypełniły kwestionariusz w związku z czym niezbędna była dodatkowo ocena ekspercka. Po uzupełnieniu danych mediana wyniosła 20 minut.

Krok 10: Raport końcowy

Po zgromadzeniu wszystkich danych dotyczących parametrów kosztowych (P i Q) oraz zsumowaniu kosztów z tytułu wykonywania wszystkich niezbędnych czynności administracyjnych związanych z danymi OI należy przygotować raport podsumowujący.

Raport powinien zawierać w szczególności:

- opis wszystkich obowiązków informacyjnych i związanych z nimi czynności administracyjnych,
- opis sposobu zgromadzenia danych (np. wykorzystane metody – wywiady, oceny eksperckie, przeglądy statystyczne, analogie do podobnych regulacji itp.),

- przedstawienie klasyfikacji obowiązków według rankingu najbardziej kosztownych, w tym według źródeł pochodzenia OI,
- prezentację wniosków z badania.

Prezentacja wniosków z badania służyć powinna:

- dalszym pracom zmierzającym do wypracowania rozwiązań mających na celu zmianę najbardziej kosztownych lub uciążliwych obowiązków informacyjnych,
- być wykorzystana w Ocenie Skutków Regulacji.

Przykład: OI jest nałożone na 100 tys. firm i musi być przez każdą z nich wykonywane 2 razy w roku. W każdej z tych firm czas wykonania OI wynosi 4 godziny każdorazowo przy stawce 30 zł za godzinę. Koszt administracyjny takiego OI wynosi wówczas:

Koszt administracyjny = $30 \times 4 \times 2 \times 100\,000 = 24 \text{ mln PLN}$

Obowiązek	Wynagrodzenie [1]	Czas [2]	Koszt jednostkowy (P) [3 = 1 x 2]	Częstotliwość [4]	Populacja [5]	Koszty administracyjne [6 = 3 x 4 x 5]
OI	30 PLN	4 h	120 PLN	2	100 tys.	24 mln PLN

Jeśli przedsiębiorcy uznają, że 30 % tego obowiązku (czynności administracyjnych) wykonywaliby nawet gdyby przepisy od nich tego nie wymagały, oznacza to, że wartość wskaźnika BAU wynosi 30 %. Obciążenia administracyjne dla całej gospodarki wynoszą wtedy:

Obciążenia administracyjne = $24\,000\,000 \times (1 - 30\%) = 16,8 \text{ mln PLN}$

Jeśli zakłada się, że całość kosztów administracyjnych jest ponoszona wyłącznie w wyniku przepisów prawnych (BAU = 0%) koszty administracyjne będą równały się obciążeniom administracyjnym.

DODATKOWE WYTYCZNE

1. Co do zasady należy w szacunkach kosztów administracyjnych **pominać dochody**, które mogą być generowane przez adresatów regulacji w wyniku dopełnienia obowiązku informacyjnego.
2. Dobrą praktyką przy projektowaniu nowych obciążeń administracyjnych powinna być **jednoczesna rezygnacja z innego obciążenia administracyjnego** (najlepiej dla tej samej grupy docelowej, o zbliżonej wartości kosztów).
3. Do kosztów **nie jest zaliczany obowiązek informacyjny**, za którego dopełnienie adresat otrzymuje od państwa efektywny kosztowo **zwrot wydatków**.
4. Koszty **związane ze śledzeniem zmian w obowiązujących regulacjach prawnych** są postrzegane jako koszty wypełniania obowiązków informacyjnych. Natomiast kosztów pozyskiwania na bieżąco informacji o obowiązujących przepisach, w przypadku których

nie przewiduje się wprowadzenia żadnych zmian, nie zalicza się do kosztów administracyjnych.

Można zakładać, że koszty zapoznania się z regulacją w sytuacji, gdy zawiera ona wiele różnych rozwiązań, będą niższe niż gdyby rozwiązania te były wprowadzane oddzielnymi aktami prawnymi.

Przykład: W przypadku usunięcia niepotrzebnej regulacji dot. ochrony głowy w budownictwie z uwagi na praktycznie takie same wymagania uwzględnione w regulacji dot. sprzętu ochrony osobistej w Wielkiej Brytanii (2012)⁸ dokonano następujących kalkulacji:

Koszty regulacyjne jednorazowe dla biznesu zostały oszacowane na poziomie 370 tys. GBP i dotyczyły czasu, jaki przedsiębiorstwa musiały poświęcić na zapoznanie się z nową regulacją, czyli usunięciem regulacji dot. ochrony głowy, która ostatecznie nie zmieniała wymagań w tym zakresie:

- w celu zapoznania się ze zmianą polegającą na usunięciu regulacji potrzeba nie więcej niż 10 minut,
- wynagrodzenie kierownika budowy, który powinien się z nią zapoznać wynosi średnio 30 GBP za godzinę,
- koszt jednostkowy wynosi $0,166 \text{ h} \times 30 \text{ GBP/h} = 5 \text{ GBP/osobę}$,
- liczbę adresatów oszacowano na poziomie ok. 74 tys. (założono, że 5 % wszystkich samozatrudnionych w sektorze budowlanym oraz 25 % firm zatrudniających pracowników poświęci czas na zapoznanie się ze zmianą regulacyjną),
- w rezultacie kalkulacja kosztu wyglądała następująco: $5 \text{ GBP} \times 74 \text{ tys.} = \text{ok. } 370 \text{ tys. GBP}$.

Korzyści zostały oszacowane na poziomie 40 tys. GBP rocznie i oznaczały oszczędności dla nowych przedsiębiorstw wchodzących do sektora budowlanego z tytułu braku potrzeby zapoznawania się z regulacją dot. ochrony głowy w budownictwie zgodnie z następującymi założeniami:

- na zapoznanie się z regulacją potrzeba ok. 30 minut,
- wynagrodzenie kierownika budowy, który powinien się z nią zapoznać wynosi średnio 30 GBP za godzinę,
- koszt jednostkowy wynosi $0,5 \text{ h} \times 30 \text{ GBP/h} = 15 \text{ GBP/osobę}$,
- liczbę nowych firm, które zapoznawałyby się z regulacją oszacowano na poziomie ok. 2,7 tys. (kalkulację dokonano m.in. na podstawie średniej liczby nowych firm rocznie w branży budowlanej z okresu 2008-2010),
- w rezultacie kalkulacja kosztu wyglądała następująco: $15 \text{ GBP} \times 2\,700 = \text{ok. } 40\,000 \text{ GBP rocznie}$,
- bieżąca wartość oszczędności w okresie 10 lat wyniosła 350 tys. GBP.

2.5. Pomiar kosztów dostosowawczych

Koszty dostosowawcze to koszty przyrostowe dla grupy docelowej, inne niż koszty finansowe i administracyjne, mogą być jednorazowe lub powtarzające się oraz składać się z następujących subkategorii:

- koszty wdrożenia,
- bezpośrednie koszty pracy,
- koszty ogólne,
- koszty wyposażenia,
- koszty produkcji,
- koszty usług zewnętrznych.

Koszty wdrożenia – podmioty objęte regulacją ponoszą je w związku z zapoznaniem z nowymi lub znówelizowanymi obowiązkami prawnymi opracowaniem strategii postępowania i podziału odpowiedzialności za ich wypełnienie. Przeważnie są to jednorazowe koszty krótkoterminowe:

- koszty dostosowania technologicznego,
- koszty przeszkolenia pracowników, itp.

Przykład: W związku z wejściem w życie nowej regulacji niezbędny będzie zakup kasy fiskalnej za 500 PLN przez 100 000 firm (koszt jednorazowy). Koszt ogółem wyniesie z tego tytułu:

Koszt dostosowawczy (wdrożenia) = 100 tys. x 500 = 50 mln PLN

Obowiązek	Populacja [1]	Koszt jednostkowy [2]	Częstotliwość [3]	Koszty wdrożenia [4 = 1 x 2 x 3]
Zakup kasy fiskalnej	100 000	500 PLN	1	50 mln PLN

Przykład: W związku ze zmianą przepisów dotyczących ruchu lotniczego w celu dostosowania do prawa UE niezbędne będzie przeszkolenie pracowników w tym zakresie. Szacuje się, że potrzeba będzie 60 dni szkoleniowych za średnią stawkę 1,2 tys. PLN (koszt jednorazowy)⁹.

Koszt dostosowawczy (wdrożenia) = 60 x 1 200 x 1 = 72 tys. PLN

Obowiązek	Populacja [1]	Koszt jednostkowy [2]	Częstotliwość [3]	Koszty wdrożenia [4 = 1 x 2 x 3]

⁹ W przypadku przeszkolenia pracowników firma poniesie także koszty utraconych możliwości (alternatywne) w związku z niewykonywaniem przez pracowników w czasie trwania szkolenia zadań podstawowych na rzecz firmy.

Przeszkolenie pracowników	60	1 200 PLN	1	72 tys. PLN
---------------------------	----	-----------	---	-------------

Bezpośrednie koszty pracy – koszty personelu bezpośrednio zaangażowanego w działania związane z wypełnianiem obowiązków prawnych (innych niż informacyjnych), na które składają się:

- koszty płacowe – czas niezbędny na wykonanie poszczególnych czynności (w godzinach) pomnożony przez stawkę wynagrodzenia za godzinę (przeciętne wynagrodzenie w gospodarce lub w branży),
- koszty pozapłacowe – podobne dla większości firm (np. zwolnienia lekarskie, świadczenia emerytalne, ubezpieczenie wypadkowe, itp.)

Koszty ogólne – koszty wynajęcia, wyposażenia biura, narzędzi i innych środków stosowanych przez pracowników zaangażowanych w realizację działań służących przestrzeganiu przepisów prawnych, a także koszty zarządzania, które można przypisać do tych działań (można zastosować narzut, podobnie jak w przypadku MKS).

Koszty wyposażenia – koszty zakupu konkretnych produktów w celu przestrzegania regulacji lub koszty modyfikacji już posiadanych (np. oprogramowanie do bieżącego monitorowania rzeczywistych emisji zakładu produkcyjnego), przy uwzględnieniu okresu ich użytkowania.

Koszty produkcji – dodatkowe koszty poniesione w celu dostosowania procesu produkcyjnego do przepisów, są to koszty bieżące.

Koszty usług zewnętrznych – przepływy pieniężne dokonane na rzecz dostawców zewnętrznych, dostarczających pomoc w osiągnięciu zgodności z przepisami (np. koszt zatrudnienia konsultantów-inżynierów, którzy doradzą w zakresie dostępnych środków kontroli emisji, które zapewnią zgodność z przepisami prawnymi).

Pomiaru kosztów dostosowawczych dokonuje się w następujący sposób (dostosowany Model Kosztu Standardowego):

Krok 1. Identyfikacja czynności niezbędnych do wykonania w związku z regulacją
Krok 2. Oszacowanie populacji interesariuszy zobowiązanych do realizacji ww. czynności
Krok 3. Opracowanie trybu postępowania z każdą czynnością przez typowego adresata regulacji (np. typowego przedsiębiorcę), oszacowanie rozsądnego czasu wypełnienia danego obowiązku regulacyjnego
Krok 4. Oszacowanie wskaźnika integralności (BAU) – udziału kosztów, których nie można uniknąć w sytuacji zniesienia regulacji (wskaźnik może być różny w zależności od terytorium czy grupy populacji, należy go oszacować na podstawie bezpośredniej oceny lub danych empirycznych)
Krok 5. Segmentacja populacji poprzez utworzenie grup w zależności od rozmiaru (mikro, małe, średnie, duże przedsiębiorstwa) lub innego wymiaru (np. dostępność Internetu dla obywateli)
Krok 6. Oszacowanie kosztu dostosowawczego związanego z daną czynnością

Krok 7. Ocena, czy koszty dostosowawcze mogą zmienić się w czasie obowiązywania przepisów – w szczególności, czy w wyniku wejścia/wyjścia przedsiębiorstw, innowacji technologicznych, uczenia się lub wszelkich innych istotnych czynników, wartość kosztów może zmienić się w czasie

Krok 8. Podsumowanie i ekstrapolacja wszystkich kosztów dostosowawczych w celu osiągnięcia ogólnego szacunku dla każdej rozpatrywanej opcji

KOSZTY DOSTOSOWAWCZE =

POPULACJA x CZĘSTOTLIWOŚĆ x KOSZT JEDNOSTKOWY

populacja – liczba podmiotów zobowiązanych do poniesienia kosztu

koszt jednostkowy – np. koszt szkolenia, wyposażenia

częstotliwość – np. liczba szkoleń, liczba wymaganego sprzętu

2.6. Pomiar kosztów pozostałych

Pozostałe koszty to koszty będące efektem regulacji, która wpływa na strukturę rynku i konsumpcji, np. wprowadza bariery wejścia, ogranicza konkurencję, przynosi koszty alternatywne (skutkiem barier wejścia mogą być znaczne koszty związane z barierami dla innowacji, zmniejszony wybór i jakość dla konsumentów lub wyższe ceny).

Koszty alternatywne są stosunkowo trudne do oszacowania. Jednak niektóre koszty, jak np. koszty opóźnień mogą zostać skalkulowane, natomiast w przypadku niepieniężnych i niemierzalnych aspektów regulacji należy zastosować analizę jakościową.

Koszty opóźnień – koszty ponoszone przez adresatów regulacji w wyniku utraty dochodu spowodowanego opóźnieniem w złożeniu lub rozpatrzeniu wniosku (np. w przypadku gdy wniosek o pozwolenie jest długo rozpatrywany mamy do czynienia z kosztami kapitałowymi dotyczącymi środków dotychczas zainwestowanych w projekt). Pomocna w kalkulacji ww. kosztów jest następująca formuła:

KOSZTY OPÓŹNIEŃ = KOSZT JEDNOSTKOWY x CZĘSTOTLIWOŚĆ

koszt jednostkowy – roczna wartość kapitał x udział środków pożyczonych/wydanych x roczna stopa procentowa/365

częstotliwość – średnie opóźnienie (w dniach) procesu lub uzyskania decyzji

Odrębną kategorią kosztów są koszty monitorowania i egzekwowania, ponoszone przez administrację. Do pomiaru tego rodzaju kosztów można zastosować metodę tożsamą do pomiaru kosztów dostosowawczych: zdefiniować czynności wymagane przy wdrożeniu i egzekwowaniu prawa, oszacować ich częstotliwość i koszt.

W przypadku kosztów wdrożenia i egzekwowania istnieje duże ryzyko tzw. podwójnego liczenia. Część lub wszystkie te koszty mogą być odzyskane w drodze opłat nałożonych na przedsiębiorców i/lub obywateli. W takich sytuacjach należy zmierzyć wszystkie koszty, planowany dochód z tytułu nałożonych opłat (koszty finansowe dla

przedsiębiorców/obywateli), jak również koszty netto dla administracji (po odliczeniu odzyskanych kosztów).

2.7. Sposób prezentacji kosztów regulacyjnych

Koszty regulacyjne mogą być prezentowane jako:

- koszty roczne dla całej gospodarki (w PLN),
- średnie koszty na jednego przedsiębiorcę (w PLN),
- średni czas, jaki musi poświęcić jeden przedsiębiorca/adresat regulacji na realizację obowiązku prawnego/informacyjnego (w godz.).

W niektórych przypadkach efektywne może okazać się uzupełnienie informacji o kosztach całkowitych poprzez prezentację zróżnicowania kosztów według różnych kategorii, jak np.:

- rozmiar – analiza kosztów dla mikro, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, w tym liczba tych przedsiębiorstw, które będą musiały je ponieść (obligatoryjna prezentacja kosztów przy teście MŚP, o którym więcej w części [3.2.](#));
- lokalizacja – różnica w kosztach może zostać przedstawiona w podziale na przedsiębiorstwa z obszarów wiejskich i miejskich, co może okazać się przydatne dla decydentów;
- czas ponoszenia kosztów – niejednokrotnie przydatne dla decydentów mogą być informacje, czy koszty regulacyjne będą musiały zostać poniesione głównie na początku, po wejściu w życie regulacji, czy będą to koszty bieżące, które podmioty będą musiały stale ponosić w okresie obowiązywania regulacji. W przypadku kosztów bieżących należy pamiętać o zdyskontowaniu przyszłych kosztów w celu zapewnienia porównywalnych danych.

2.8. Kształtowanie kosztów w czasie - dyskontowanie

Koszty regulacyjne mogą kształtować się różnie w czasie oraz zmieniać się z roku na rok. W ramach OSR przyjmuje się dziesięcioletni okres analizy, chociaż w zależności od charakteru regulacji i procesów, jakich one dotyczą okres ten może być inny (np. znacznie dłuższy przy reformie systemu emerytalnego).

W analizach kosztów regulacyjnych należy uwzględnić zmianę wartości pieniądza w czasie, aby porównywać ze sobą wartości z różnych okresów. Z tego powodu koszty całkowite powinny być wyrażone w wartościach bieżących, do czego należy wykorzystać tzw. stopę dyskontową (r) i współczynnik dyskonta¹⁰. Projektodawca powinien samodzielnie wybrać

¹⁰ współczynnik dyskonta = $1/[(1+r)^n]$, gdzie r – stopa dyskontowa, n – rok.

wartość stopy dyskontowej (lub wartości, ponieważ dla różnych przepływów można stosować różne stopy dyskonta) na potrzeby konkretnego projektu¹¹.

W przypadku zastosowania cen bieżących, prezentacja skutków finansowych powinna uwzględniać wskaźniki makroekonomiczne podawane w „*Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*”¹².

Przykład: Koszty regulacyjne w piątym roku obowiązywania aktu prawnego szacuje się na poziomie 200 tys. PLN. Zakładając stopę dyskonta na poziomie 3,5 %, wartość bieżąca kosztów wyniesie:

$$200 \text{ tys. PLN} \times 1/[(1+3,5\%)^5] = 168,4 \text{ tys. PLN}$$

2.9. Rola konsultacji publicznych przy pomiarze kosztów regulacyjnych

W ramach analizy kosztów regulacyjnych (zarówno przy projektowaniu nowych przepisów oraz ocenie przepisów obowiązujących) należy wykorzystywać konsultacje publiczne w celu weryfikacji:

- czy przewidywania w zakresie rodzajów kosztów regulacyjnych są słuszne, czy nie pominięto żadnych kosztów,
- czy założenia przyjęte do pomiaru kosztów regulacyjnych są właściwe,
- czy dla strony społecznej (np. mikro, małych i średnich przedsiębiorców) proponowane złagodzone środki są zadowalające.

Podczas konsultacji publicznych, jak również wywiadów z przedsiębiorcami przydatne mogą okazać się następujące przykładowe pytania:

- czy przedsiębiorca wykonuje/będzie wykonywał obowiązek prawny (OI lub inny obowiązek prawny) samodzielnie, czy zleca/zleci jego wykonanie podmiotom zewnętrznym?
- ile stanowisk w firmie jest/będzie najprawdopodobniej zaangażowanych w wykonywanie danego obowiązku?
- ile czasu poświęca/będzie poświęcało każde stanowisko na pojedynczą realizację obowiązku, uwzględniając realizację konkretnych czynności administracyjnych (w godz.)?

¹¹ W Wielkiej Brytanii przyjęto do wyliczeń skutków regulacji stałą stopę dyskontową na poziomie 3,5 % (przy okresie do 30 lat, w okresie od 31 do 75 lat zastosowanie ma stopa w wysokości 3,0 %, w okresie 76-125 – 2,5 %). Komisja Europejska rekomenduje społeczną stopę dyskontową na poziomie 4 %.

¹² <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/wytyczne/>

- jak często jest/będzie wykonywany dany obowiązek w skali roku?
- w przypadku zlecenia wykonania obowiązku na zewnątrz, jakie koszty ponosi/poniesie firma z tego tytułu?
- ile wyniosły/wyniosą prawdopodobnie dodatkowe koszty materiałowe związane z koniecznością wykonywania danego obowiązku?
- ile wynosi długość okresu eksploatacji danego składnika rzeczowego, zakupionego/niezbędnego na potrzeby realizacji OI?
- czy obowiązek byłby wykonywany przez firmę w sytuacji gdyby nie wymagały tego przepisy prawa?
- czy obowiązek jest/będzie uciążliwy (od 1 do 5, gdzie 1 – w ogóle nie jest uciążliwy, 5 – jest bardzo uciążliwy)?
- w jakim stopniu przedsiębiorca ocenia za użyteczne wykonywanie danego obowiązku z punktu widzenia interesu firmy lub dobrej praktyki prowadzenia biznesu/zarządzania (od 1 do 5, gdzie 1 – w ogóle nie użyteczny, 5 – bardzo użyteczny)?
- czy wykonywanie obowiązku jest/będzie dla przedsiębiorcy irytujące, jeśli tak, jak bardzo (od 1 do 5, gdzie 1 – nie jest irytujące, 5 – jest bardzo irytujące)?
- jaki aspekt wykonywania obowiązku jest/będzie dla przedsiębiorcy najbardziej uciążliwy, a przez to irytujący?
- jakie zmiany zaproponowałby przedsiębiorca w przepisach, aby zmniejszyć uciążliwość badanego obowiązku?

W przypadku wpływu regulacji na sektor MŚP, oprócz pogłębionej analizy wpływu projektu na ten sektor (test MŚP) należy w ramach Oceny Skutków Regulacji uwzględnić w opisie konsultacji publicznych przedstawicieli tego sektora (więcej na temat wpływu regulacji na MŚP w części [3.2](#)).

3. REDUKCJA KOSZTÓW REGULACYJNYCH

3.1. Zasady dokonywania redukcji kosztów regulacyjnych

Bezpośrednim celem analizy kosztów regulacyjnych, zarówno na etapie projektowania regulacji (ex ante), jak i oceny funkcjonowania aktów prawnych (ex post), jest ograniczanie (redukcja) tych kosztów, które są ponoszone bezpośrednio przez adresatów danej legislacji. W miarę możliwości zakresem redukcji należy objąć również koszty pośrednie, ponoszone przez strony trzecie. Podejście liczbowe pozwala zidentyfikować działania, które mogą generować największe koszty i znaleźć rozwiązania wpływające na ich ograniczanie.

Istotą procesu redukcji kosztów regulacyjnych, w tym przede wszystkim obowiązków administracyjnych, jest zmniejszenie kosztów ich wypełniania przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji celów, dla których zostały wprowadzone. Redukcja powinna polegać na usunięciu zbędnych wymogów prawnych z punktu widzenia celowości aktu prawnego. Analiza celowości powinna stanowić podstawę do przeprowadzenia redukcji.

W działaniach redukcyjnych należy pamiętać o efekcie netto projektowanych zmian. Dwie zmiany mogą się bowiem wzajemnie znosić.

Największy potencjał redukcyjny mają regulacje, które wiążą się z wysokimi kosztami jednostkowymi (finansowymi, administracyjnymi, dostosowawczymi), ponoszonymi przez dużą grupę adresatów (populację). W przypadku regulacji, które charakteryzują się niską wartością kosztu jednostkowego i oddziałują na bardzo małą liczbę interesariuszy, działania redukcyjne mogą mieć małe znaczenie w skali całej gospodarki, chyba że wypełnianie danego obowiązku prawnego jest bardzo uciążliwe dla jego adresatów.

Należy pamiętać, że redukcja kosztów regulacyjnych oznacza zmniejszenie ogólnej wartości kosztów ponoszonych przez jej adresatów (mierzonych zgodnie z metodyką zaprezentowaną w rozdziale nr 2). Jednak należy mieć na uwadze, że wykorzystywane środki redukcyjne powinny być odczuwalne przez adresatów regulacji. W tym kontekście istotna może być analiza kosztów integralnych. Zniesienie obowiązku, który jest wykonywany tylko i wyłącznie z powodu obowiązującej regulacji przyniesie dużo większe odciążenie dla przedsiębiorców niż zniesienie obowiązku, który będzie i tak dalej wykonywany nawet w przypadku braku takiego wymogu prawnego.

Sposoby zmniejszania kosztów regulacyjnych

Redukcja kosztów regulacyjnych nie oznacza, że przepis prawny, który zawiera zapis o obowiązku prawnym (informacyjnym lub innym), musi zostać całkowicie wyeliminowany. Zmniejszanie tego typu obciążeń oznacza redukcję poszczególnych jego parametrów kosztowych:

- 1) populacji, która jest zobowiązana wykonywać obowiązek:

- podniesienie progu dla danego wymogu regulacyjnego,
- zmiana zakresu podmiotowego regulacji (np. wyłączenie określonej grupy);

2) częstotliwości wykonywania obowiązku:

- zmniejszenie częstotliwości wykonywania obowiązku w skali roku,
- zmniejszenie częstotliwości dla określonej grupy podmiotów (np. MŚP);

3) czasu wykonywania obowiązku:

- ułatwienie sposobu wykonywania obowiązku, np. prostszy formularz do wypełnienia, formularz wstępnie wypełniony, e-formularz,
- wyjaśnienie wymogów regulacyjnych prostym językiem,
- analiza sposobu wykonywania obowiązków w celu identyfikacji czynności, które okazują się bardziej czasochłonne niż oczekiwano,
- przygotowanie wytycznych z informacją w zakresie wymogów regulacyjnych w celu zapobiegnięcia sytuacji, gdy adresaci wykonują nadmierne czynności ze względu na brak pewności co do ewentualnych sankcji;

4) stawki wynagrodzenia dla osoby wykonującej obowiązek:

- zmiana wymagań co do osoby odpowiedzialnej za wykonanie czynności administracyjnej (w przypadku, gdy regulacja dokładnie określa, kto ma dostarczyć informacje),
- uproszczenie wymagań i dostarczenie jasnych instrukcji, które pozwolą na realizację obowiązku samodzielnie przez adresata regulacji bez potrzeby zlecenia na zewnątrz.

W przypadku kosztów administracyjnych możliwe są następujące sposoby redukcji:

1. całkowite uchylenie obowiązku informacyjnego;
2. zmniejszenie częstotliwości wykonywania obowiązku informacyjnego;
3. zastąpienie trybu papierowego elektronicznym;
4. zmniejszenie wymaganego zakresu informacyjnego;
5. uproszczenie formularza lub zamieszczenie formularza na stronie internetowej;
6. skorzystanie z danych znajdujących się w posiadaniu innych instytucji.

Pięć dróg do uproszczenia obciążeń administracyjnych

Sposób	Działanie
A. Zmniejszenie, zredukowanie, połączenie lub udoskonalenie regulacji	▪ Uchylenie regulacji ▪ Wykorzystanie alternatywnych sposobów (pozalegisłacyjnych), np. dobrowolny kodeks praktyk ▪ Usunięcie obowiązku informacyjnego z regulacji ▪ Wykluczenie grup lub sektorów z obowiązku stosowania regulacji ▪ Konsolidacja w całość wtórnych regulacji oraz wymogów

	▪ Uproszczenie stosowanej terminologii prawnej i zmniejszenie złożoności/skomplikowania sformułowań
B. Uproszczenie procesu dostosowania do regulacji	▪ Usunięcie niepotrzebnych formularzy, kontroli lub wymogów w zakresie informacji ▪ Zmniejszenie czasu potrzebnego na wypełnianie formularzy, np. poprzez poprawę sposobu ich zaprojektowania (konstrukcja, klarowność) ▪ Priorytetyzacja zasobów, np. zmniejszenie liczby kontroli wobec podmiotów, które wcześniej stosowały się do przepisów (z „czystą kartoteką”) ▪ Zmniejszenie częstotliwości wykonywania obowiązków ▪ Harmonizacja wymogów informacyjnych z innymi obowiązkami informacyjnymi
C. Udostępnianie danych i wspólne korzystanie z danych przez administrację	▪ Zbieranie danych od innych organów administracji, a nie od adresatów regulacji ▪ Zbieranie danych bezpośrednio z systemów informatycznych adresatów regulacji ▪ Ustanowienie systemów typu „jedno okienko” ▪ Opracowanie standardowych definicji w prawodawstwie
D. Opracowanie rozwiązań i usług informatycznych	▪ Udostępnianie formularzy i innych danych w Internecie ▪ Wstępnie wypełniane formularze ▪ Zaprojektowanie interaktywnych / „inteligentnych” formularzy tak, aby nie wymagały niepotrzebnych informacji, eliminują dublowanie poboru informacji ▪ Tworzenie elektronicznych systemów typu „jedno okienko” tak, żeby zainteresowane strony mogły skorzystać z wspólnych portali administracji publicznej
E. Zapewnienie lepszej jakości informacji i instrukcji	▪ Lepsze i bardziej dostępne instrukcje, np. poprzez ich publikację w Internecie ▪ Udostępnianie instrukcji napisanej w sposób bardziej przystępny ▪ Oddzielenie obowiązków fakultatywnych od obligatoryjnych ▪ Udostępnianie przepisów w Internecie, docelowo na wspólnym portalu sektora publicznego

Źródło: *Administrative Burdens – Routes to Reduction*, Better Regulation Executive, London, September 2006, s. 9.

W danym rozwiązaniu legislacyjnym mogą wystąpić następujące przypadki dotyczące kosztów administracyjnych, które powinny być każdorazowo szczegółowo omówione i uzasadnione:

- koszty pozostają na tym samym poziomie – np. w sytuacji gdy propozycja wprowadza dwa nowe obowiązki informacyjne, których koszty administracyjne zostały oszacowane na poziomie 2 mln PLN jednocześnie anuluje 3 OI, które generowały koszty w wysokości 2 mln PLN łącznie;
- zmniejszenie kosztów – np. obowiązujący akt prawny zawiera 3 OI, z powodu których adresaci ponoszą koszty w wysokości 0,5 mln PLN, natomiast proponowana regulacja anuluje 2 OI, w konsekwencji czego koszty zostają zmniejszone do 0,1 mln PLN;

- wzrost kosztów – np. wprowadzenie nowego OI w związku z wymaganiami UE.

Projektując przepisy prawne należy w OSR wskazać zmiany w zakresie obowiązków informacyjnych:

- czy zmieniła się grupa podmiotów, które muszą wypełniać ten obowiązek informacyjny,
- czy zmieni się sposób realizacji tego obowiązku,
- czy zmieni się liczba działań z nim związanych,
- czy zmieni się częstotliwość jego wypełniania,
- czy zmieni się wynagrodzenie godzinowe.

Szczególnym podejściem do zmniejszania kosztów administracyjnych jest redukcja obowiązku informacyjnego, wynikająca ze zjawiska nadregulacji. Zgodnie z Modelem Kosztu Standardowego należy dokonać podziału OI ze względu na źródło ich pochodzenia (krajowe, wynikające z przepisów międzynarodowych). Redukując koszty administracyjne należy dokonać oceny, czy obowiązek nie wykracza poza obowiązki określone prawem UE.

Uproszczenie obowiązującego prawa, w celu redukcji kosztów regulacyjnych, może przybrać następujące formy:

- a. Uchylenie – uchylenie niepotrzebnych i nieistotnych aktów prawnych, które stały się nieaktualne lub straciły rację bytu,
- b. Kodyfikacja – wszystkie nowelizacje danego aktu prawnego, dokonane na przestrzeni kilku lat, zostają włączone do jednego aktu, co zmniejsza liczbę i złożoność regulacji, przyczynia się do ograniczania objętości ustawodawstwa, a równocześnie gwarantuje bardziej czytelne i prawnie pewne teksty, poprawiając w ten sposób przejrzystość i stosowanie prawa,
- c. Przekształcenie – podobne do kodyfikacji, z tym że równocześnie zmienia i kodyfikuje wszystkie przedmiotowe akty prawne. Wyraźny priorytet jest nadany łączeniu aktów prawnych w celu zwiększenia synergii i ograniczenia przypadków pokrywania się uregulowań i powtarzających się przepisów oraz zwiększenia przejrzystości i spójności przepisów,
- d. Klauzule przeglądu/wygasające – przepisy podlegają przeglądowi lub automatycznemu wygaśnięciu po określonym okresie czasu (np. po 5 latach od wejścia w życie regulacji),
- e. Rewizja – akty prawne są modyfikowane w celu zachowania ich aktualności,
- f. Szersze zastosowanie technologii informatycznych - zintegrowana i bezpieczna e-administracja może pomóc w ograniczeniu obciążeń administracyjnych poprzez przyspieszenie procedur, skrócenie i ograniczenie obiegu dokumentów, bardziej jednolite stosowanie prawa i ograniczenie ryzyka błędu.

Przy uproszczeniu regulacji należy mieć stale na uwadze możliwe kompromisy pomiędzy różnymi kategoriami kosztów:

- propozycja może wpływać na zmniejszenie obciążeń administracyjnych, ale w tym samym czasie przyczynić się do wzrostu innych kosztów dostosowawczych dla tej samej grupy interesariuszy,
- propozycja może zredukować obciążenia administracyjne, ale w tym samym czasie zwiększyć obciążenia administracyjne w innym obszarze,
- propozycja może zredukować obciążenia administracyjne, ale w tym samym czasie zwiększyć koszty dla innych interesariuszy,
- propozycja może zredukować obciążenia administracyjne, ale w tym samym czasie zwiększyć koszty monitorowania i przestrzegania, ponoszone przez administrację.

3.2. Złagodzone formy regulacji dla MŚP (tzw. Test MŚP)

Małe przedsiębiorstwa, w porównaniu do dużych firm, ponoszą przeciętnie wyższe koszty regulacyjne. Dysproporcję tą tłumaczy się m. in. kosztami stałymi regulacji (nie zmieniającymi się w zależności od rozmiaru firmy), niższą wydajnością małych firm w radzeniu sobie z regulacją (większe firmy zatrudniają specjalistów i inwestują w elektronizację obowiązków prawnych) oraz faktem, że w przypadku małych przedsiębiorstw najważniejszy zasób – przedsiębiorca, musi zajmować się regulacjami zamiast kwestiami związanymi z prowadzeniem działalności.

Mając na uwadze powyższe kluczowa powinna być analiza wpływu regulacji na sektor MŚP (zarówno podczas oceny ex ante, jak i ex post), w celu zminimalizowania obciążeń regulacyjnych dla tego sektora w przypadku potencjalnie nieproporcjonalnego oddziaływania na MŚP lub stawiania MŚP w niekorzystnej sytuacji, w porównaniu do dużych firm (np. porównując przeciętny koszt regulacyjny na jednego zatrudnionego). Dodatkowo należy rozważyć następujące obszary:

- możliwa utrata konkurencyjności w wyniku czynników zewnętrznych takich jak dostęp do finansowania, systemy podatkowe, dostęp do wiedzy i umiejętności, itp.,
- możliwe zmiany w zachowaniu konkurentów, producentów lub konsumentów,
- możliwy wpływ na bariery wejścia na rynek, konkurencję i strukturę rynku, np. pod względem możliwości wejścia MŚP na rynek,
- możliwy wpływ na innowacyjność (technologiczne i nietechnologiczne innowacje),
- korzyści z regulacji (np. redukcja obciążeń, poprawa wydajności i konkurencyjności, większe inwestycje i innowacje).

Analiza wpływu na MŚP powinna składać się z następujących etapów (tzw. test MŚP):

Krok 1. Ustalenie czy propozycja regulacyjna będzie miała wpływ na MŚP, w tym otoczenie biznesowe, w którym funkcjonują

- jeśli nie będzie takiego wpływu, należy uwzględnić taką informację w Ocenie Skutków Regulacji i przejść do etapu nr 5

- w przypadku stwierdzenia potencjalnego wpływu na MŚP należy przeprowadzić kolejne etapy testu MŚP

Krok 2.	Identyfikacja zakresu wpływu na MŚP (jakie przedsiębiorstwa będą odczuwały skutki regulacji? jaka liczba przedsiębiorców? jaka skala oddziaływania, w tym powiązania z innymi sektorami i wpływ na podwykonawstwo?)
Krok 3.	Pomiar i ocena wpływu na MŚP (jakie są szacowane koszty dla MŚP wynikające z konieczności dostosowania się do wymagań wprowadzonych przez regulację?)
Krok 4.	Zastosowanie alternatywnych rozwiązań, które ograniczą negatywny wpływ regulacji na MŚP
Krok 5.	Uwzględnienie wyników analizy wpływu regulacji na MŚP w OSR

Przy przeprowadzaniu ww. analizy MŚP należy definiować według kryterium liczby zatrudnionych (mikroprzedsiębiorstwa – do 9 pracowników, małe przedsiębiorstwa – od 10 do 49, średnie przedsiębiorstwa – od 50 do 249 pracowników). Jeżeli przy danej regulacji istnieją konkretne przesłanki do definiowania MŚP w odmienny sposób, może być zastosowane inne kryterium niż liczba zatrudnionych (np. wolumen obrotów netto ze sprzedaży, suma aktywów).

Centralnym elementem testu MŚP powinny być konsultacje publiczne z przedstawicielami MŚP, szczególnie w zakresie parametrów kosztowych oraz zasadności zastosowania określonych form złagodzonych środków interwencji. Rekomenduje się różne techniki konsultacyjne, w zależności od zakresu i istoty projektowanych rozwiązań, np. dyskusja okrągłego stołu, spotkania grup fokusowych, wysłuchania publiczne ukierunkowane na przedstawicieli MŚP, panele, ankiety, itp. W związku z tym w przypadku wpływu regulacji na MŚP, w formularzu OSR w części dot. konsultacji publicznych, obligatoryjnie powinni znaleźć się przedstawiciele tego sektora gospodarki.

Projekty konsultuje się również ze stowarzyszeniami przedsiębiorców lub zrzeszeniami branżowymi. Należy pamiętać o reprezentatywności tych podmiotów dla firm dotkniętych działaniem regulacji.

Jeżeli MŚP znajdują się w obliczu relatywnie większych obciążeń związanych z regulacjami, należy rozważyć zastosowanie szczególnych środków mających na celu zapewnienie równych szans. Wybór konkretnego środka powinien być dokonywany w każdym przypadku indywidualnie, w tym wraz z oceną, czy powinien mieć on zastosowanie do wszystkich MŚP, czy np. tylko do mikroprzedsiębiorców.

Możliwe złagodzone środki interwencji:

1. całkowite zwolnienie (opcja domyślna) – większość zaplanowanych korzyści, jakie ma przynieść regulacja, może zostać osiągnięta bez obejmowania MŚP zakresem podmiotowym regulacji (np. przedsiębiorstwa poniżej określonych progów zatrudnienia lub obrotu nie muszą przestrzegać pewnych szczególnych obowiązków);

2. częściowe zwolnienie – wyłączenie MŚP z określonych wymogów regulacyjnych (np. ostrzeżenia przedsiębiorców zamiast zastosowania sankcji w braku dostosowania do regulacji)
3. wydłużony okres przejściowy – przedsiębiorstwa, w zależności od ich wielkości, mają dłuższy okres czasu na dostosowanie się do zmian w porównaniu do dużych firm,
4. czasowe wyłączenie – wyłączenie mniejszych przedsiębiorców na określony okres czasu w sytuacji, gdy natychmiastowe dostosowanie mogłoby przynieść straty dla firm (np. produkt musi zostać przeprojektowany),
5. zróżnicowanie wymogów w zależności od rozmiaru firmy – możliwe mniej uciążliwe lub rzadsze kontrole dla MŚP, obowiązek rejestracji w miejsce pełnego licencjonowania,
6. informacja – dostarczenie konkretnych informacji, doradztwa i szkoleń dla MŚP (np. punkty informacyjne dostosowane do potrzeb MŚP, przewodniki),
7. bezpośrednia pomoc finansowa – możliwy zwrot (rekompensata) kosztów regulacyjnych poniesionych przez MŚP pod warunkiem, że jest to zgodne z istniejącym prawodawstwem w zakresie konkurencji lub handlu międzynarodowego; zmniejszenie wysokości opłat np. kiedy są szczególnie wysokie lub stanowią koszt stały, który będzie oddziaływał niewspółmiernie na MŚP,
8. rozwiązania dobrowolne – firmy poniżej określonego progu mogą dobrowolnie zastosować wymogi regulacyjne.

W przypadku braku zastosowania złagodzonych form interwencji dla MŚP należy uzasadnić tego przyczyny. Do możliwych powodów można zaliczyć:

- regulacje nie będą oddziaływać na MŚP,
- wykazanie proporcjonalnego oddziaływania projektu na MŚP, w porównaniu do dużych firm,
- MŚP są beneficjentami regulacji,
- zastosowany środek nie będzie miał dysproporcjonalnego wpływu na MŚP,
- złagodzona forma interwencji dla MŚP uniemożliwi osiągnięcie celów polityki,
- inne.

3.3. Szacowanie korzyści z redukcji kosztów regulacyjnych

Korzyści rozumiane jako oszczędności w wyniku redukcji kosztów regulacyjnych szacuje się w następujący sposób:

Oszczędności z tytułu wprowadzenia regulacji =

Koszty regulacyjne ponoszone przed regulacją – Koszty regulacyjne po wprowadzeniu regulacji

lub

Oszczędności z tytułu wprowadzenia regulacji =

Zaoszczędzona wartość kosztów jednostkowych x Częstotliwość x Populacja

W przypadku redukcji:

- kosztów finansowych – do obliczenia oszczędności należy zastosować takie samo podejście, jak opisane w części [2.3](#),
- kosztów administracyjnych – należy zastosować Model Kosztu Standardowego, zaprezentowany w części [2.4](#) do oszacowania wartości redukcji,
- kosztów dostosowawczych – należy zastosować metodę liczenia z części [2.5](#).

Niezależnie od rodzaju kosztu regulacyjnego należy, co do zasady, podjąć następujące kroki:

Krok 4. Identyfikacja wszystkich czynności/działañ, na które wpłynie dana regulacja
Krok 5. Oszacowanie oszczędności w ramach każdej czynności
Krok 6. Identyfikacja populacji dotkniętej przez regulację
Krok 7. Podsumowanie oszczędności ze wszystkich czynności dla wszystkich dotkniętych podmiotów

Przykład redukcji kosztów finansowych: W wyniku reformy w prawie wodnym opłata za podłączenie wody do nowego budynku została zredukowana. Sytuacja na rynku wygląda następująco:

- według szacunków regulatora reformą zostanie objętych 9 tys. firm i 30 tys. gospodarstw domowych,
- opłata za podłączenie firmy zmniejszy się z 1 tys. PLN do 850 PLN,
- opłata za podłączenie gospodarstwa domowego zmniejszy się z 750 PLN do 650 PLN.

Oszczędności z tytułu redukcji kosztów finansowych = 9 tys. x (1 tys. - 850) + 30 tys. x (750 - 650) = 1,35 mln + 3 mln = 4,35 mln PLN

Przykład redukcji kosztów administracyjnych: Regulacja nakładała na przedsiębiorstwa obowiązek przedkładania organowi administracji co pół roku sprawozdania dot. cen, wartości sprzedaży oraz zatrudnienia. Dodatkowo, raz w roku było wymagane sprawozdanie do innej agencji w zakresie szczegółowych informacji dot. sprzedawanych produktów. Regulator

podjął decyzję, że faktycznie wymagane są dane w zakresie cen a informacje przekazywane do agencji i organu mogą zostać połączone w jeden formularz. Dane regulatora i przeprowadzone przez niego badania wskazują, że:

- 100 firm jest objętych ww. regulacją,
- usunięcie wymogu zgłaszania danych dot. sprzedaży i zatrudnienia pozwoli zaoszczędzić ok. 10 godzin rocznie personelowi administracyjnemu,
- konsolidacja sprawozdań w jeden formularz oznacza zaoszczędzenie kolejnych 5 godzin,
- wynagrodzenie godzinowe personelu wykonującego dane czynności wynosi 22,85 PLN brutto (zakładany narzut wynosi 25 %).

Oszczędności z tytułu redukcji kosztów administracyjnych (w skali roku) = $100 \times (10 + 5) \times 22,85 \times (1,25) = 42,84$ tys. PLN

Przykład redukcji kosztów dostosowawczych: W regulacji dot. standardów żywienia usunięto wymóg dla rolników, aby spryskiwać wszystkie warzywa korzeniowe w celu usunięcia szkodliwych bakterii przed sprzedażą. Wymóg ten został natomiast nałożony na hurtowników. Dane regulatora są następujące:

- istnieje 200 gospodarstw produkujących warzywa korzeniowe
- koszt urządzenia najczęściej wykorzystywanego do oprysku waha się w granicach od 16 tys. PLN do 20 tys. PLN (przeciętny koszt wynosi 18 tys. PLN),
- średnia żywotność ww. urządzenia wynosi 3 lata (roczna amortyzacja kosztu urządzenia przy zastosowaniu metody liniowej wynosi $18 \text{ tys. PLN} / 3 = 6 \text{ tys. PLN}$),
- koszt oprysku i inne niezbędne wydatki z tego tytułu wynoszą średnio w roku 500 PLN na rolnika (dane uzyskane w drodze konsultacji z rolnikami),
- zakłada się, że przeprowadzenie oprysku 2 ton produktu przez rolnika i hurtownika zajmuje średnio 1 godz.,
- każdy rolnik produkuje 200 ton warzyw w roku i taka sama wartość jest spożywana przez konsumentów,
- jest 10 hurtowników, którzy zostaną dotknięci zmianą regulacji i nowym wymogiem,
- koszt nowego urządzenia wyniesie ok. 60 tys. PLN na jednego przedsiębiorcę w skali roku (roczna amortyzacja przy 3 letnim okresie użytkowania wyniesie $60 \text{ tys. PLN} / 3 = 20 \text{ tys. PLN}$),
- koszt oprysku i inne wydatki będą kształtowały się na poziomie 5 tys. PLN na jednego hurtownika w roku,
- wynagrodzenie godzinowe wynosi 24,60 PLN (narzut 25 %).

Oszczędności z tytułu redukcji kosztów dostosowawczych (dla rolników) = $200 \times [(6 \text{ tys.} + 500) + (1/2 \times 200) \times (24,60 \times 1,25)] = 1,92$ mln PLN

Koszty dostosowawcze (dla hurtowników) = $10 \times [(20 \text{ tys.} + 5 \text{ tys.}) + (1/2 \times 4 \text{ tys.}) \times (24,6 \times 1,25)] = 865$ tys. PLN

Oszczędności ogółem = $1,92 \text{ mln PLN} - 865 \text{ tys. PLN} = 1,055 \text{ mln PLN}$

Dodatkowe wytyczne

1. Oszczędności z tytułu elektronizacji procedur należy wyliczać poprzez odjęcie od czasu potrzebnego do wypełnienia formularza ręcznie czasu niezbędnego do poświęcenia w przypadku rozwiązań cyfrowych (jeśli procedura pozostaje niezmieniona tylko formularz jest pobierany online, ale ostatecznie musi zostać wydrukowany i wysłany pocztą, uznaje się poziom kosztów za niezmieniony).
2. Usunięcie regulacji oznacza, że zasoby nie będą dłużej wykorzystywane w celu dostosowania do tych regulacji. W niektórych sytuacjach może to oznaczać zmniejszenie zatrudnienia np. prawników. Wówczas należy założyć, że usunięcie regulacji pozwala alokować te zasoby w bardziej efektywny sposób, wszelkie koszty przejściowe w związku z realokacją zasobów powinny być traktowane jako pośrednie.

WZÓR RAPORTU KOŃCOWEGO

[illegible]