

TOMASZ KULISIEWICZ

Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem

Redukcja obciążeń administracyjnych a wybrane zagadnienia informatyzacji administracji publicznej

1. Wstęp

W opracowaniu przedstawiono wybrane zagadnienia redukcji obciążeń administracyjnych oraz zastosowania modelu kosztów standardowych (MKS) jako elementu oceny skutków regulacji (OSR). Odniesiono je do informatyzacji administracji publicznej, a w szczególności do rozwiązań e-administracji.

2. Znaczenie i rola jakości regulacji

W dzisiejszych modelach demokracji państwo w coraz mniejszym stopniu ingeruje w gospodarkę i życie społeczne, przesuując się na pozycję regulatora. Oznacza to ogromny wzrost znaczenia regulacji i organów regulacyjnych. Są one zazwyczaj umocowane konstytucyjnie i na poziomie organizacji międzynarodowych (np. Komisji Europejskiej), ich umocowanie zaś jest na tyle silne, a niezależność – przynajmniej formalna – od władzy wykonawczej tak duża, iż pojawiło się nawet pojęcie **kapitalizmu regulacyjnego** jako formy merytokracji¹.

Wzrost znaczenia regulacji stawia wysokie wymagania dla jakości stanowionej prawa. Na kwestię tę zwrócono uwagę w miarę rozwoju ekonomicznej

¹ Merytokracja – rządy osób najbardziej utalentowanych i stojących najwyżej pod względem intelektualnym, które awansowały na swe stanowiska zgodnie z „systemem zasług” (za *Słownikiem wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* W. Kopalińskiego). Terminem tym określa się rządy fachowców mianowanych tylko na podstawie wiedzy udokumentowanej, np. stopniami i publikacjami naukowymi, certyfikatami itp.

analizy tworzenia prawa, jego struktury, procesów legislacyjnych oraz efektów gospodarczych. W latach 90. XX wieku pojawiły się programy poprawy jakości regulacji. W 1995 r. sformułowane zostały wytyczne OECD – Zalecenie C (95) 21 Rady OECD w sprawie poprawy jakości regulacji. W celu podniesienia jakości i przejrzystości prawa zalecono w nich m.in. badanie jakości i efektywności działań administracyjnych i politycznych zmierzających do tworzenia regulacji, ich implementacji i oceny oraz ewentualnych zmian. Zalecenie C (95) 21 zawiera m.in. „listę kontrolną”, czyli 10 pytań na temat definicji problemu, który chce regulować administracja, celowości regulacji, jej podstaw prawnych, szczebla administracji, który ma się zajmować daną regulacją, wyniku analizy kosztów i korzyści, przejrzystości i dostępności regulacji dla społeczeństwa, konsultacji społecznych oraz skuteczności egzekwowania prawa.

Wzrost jakości prawa jest celem unijnego programu *Better Regulation* Komisji Europejskiej. Program ma przynieść korzyści zarówno obywatelom oraz przedsiębiorcom, jak i administracji publicznej – poprzez podniesienie jakości i uproszczenie przepisów oraz zapewnienie jednolitego otoczenia regulacyjnego. Od 2002 r. KE publikuje kolejne wersje wytycznych dotyczących analizy wpływów (ang. *Impact Assesment*). Na stronach KE dostępne są serwisy poświęcone programowi *Better Regulation* i inicjatywie *Smart Regulation*. Jest tam też baza danych kilkuset analiz wpływów z lat 2003–2012.

3. Ocena skutków regulacji

W Polsce analiza wpływów projektowanych regulacji przybrała formę **oceny skutków regulacji (OSR)**, wdrażanej od 2002 r. Zasady tworzenia OSR oraz ich rola w procesie legislacyjnym są rozproszone w kilku aktach o różnej i stosunkowo niskiej randze. Są to:

- Regulamin pracy Rady Ministrów §9 ust. 1 i 2 oraz §10 ust. 1 i 6²;
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2002 r.³;

² Uchwała Rady Ministrów Nr 49 z 19 marca 2002 r. (M.P. Nr 13, poz. 221) oraz uchwała Nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 1 kwietnia 2009 r.)

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. – W sprawie zasad techniki prawodawczej §1 ust. 1 i 2 (Dz.U.02.100.908)

- ustawa z 2010r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁴;
- Wytyczne do oceny skutków regulacji Ministra Gospodarki zintegrowane z §9 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów⁵;
- Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacyjne⁶;
- art. 50 ust.1a–1c ustawy z 2010r. o zmianie ustawy o finansach publicznych⁷.

Nie ma obowiązku tworzenia OSR dla poselskich projektów ustaw, a także dla inicjatyw ustawodawczych Prezydenta RP oraz projektów obywatelskich. Brak obowiązku dla projektów poselskich jest znamieny: unikanie konieczności przygotowania analizy projektu aktu prawnego jest często wykorzystywane przez partie polityczne, zwłaszcza gdy ekipom rządzącym zależy na spektakularnych sukcesach politycznych, którymi mają być pospiesznie wprowadzane regulacje. Zgłaszanie projektów aktów prawnych przez klub parlamentarny, a nie przez rząd, jest wykorzystywane zwłaszcza w sytuacjach nazywanych w politologii „syndromem ugryzionego dziecka”.

Warto zwrócić uwagę na znamienne różnicę terminologii. Użycie terminu **„ocena skutków regulacji”**, a nie **„analiza wpływów”** stosowanego przez Komisję Europejską, jest przejawem trochę innego nastawienia. Według metodyki wytycznych OECD i KE, ocena skutków powstrzymania się od regulacji jest elementem analizy wpływów tak samo ważnym jak ocena skutków wprowadzenia przepisu lub pośrednich form regulacji (np. samoregulacja – dobrowolne porozumienia aktorów rynku, kodeksy etyczne itp.). Analizę efektów powstrzymania się od ingerencji prawnej trzeba wykonać, aby zdać sobie sprawę z tego, jakie mogą być skutki pozostawienia stanu niezmienionego, i porównać to, czy korzyści, których się spodziewamy po regulacji, uzasadniają interwencję. Analiza może wykazać, że koszty gospodarcze i społeczne wynikające z projektowanej regulacji będą wyższe niż koszty powstrzymania się od ingerencji.

Użycie w Polsce terminu **„ocena skutków regulacji”** jest przejawem nastawienia, zgodnie z którym należy opracować i wdrożyć ustawę czy rozporządzenie. Ocena prowadzona jest po to, żeby się dowiedzieć, jakie będą skutki implementacji.

⁴ Ustawa z dnia 8 października 2010r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395).

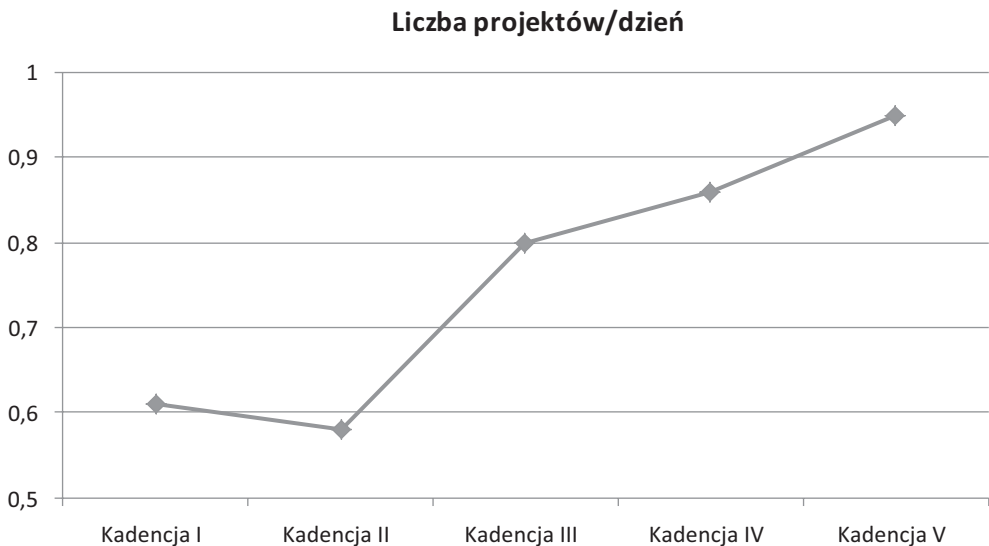
⁵ http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_6.pdf.

⁶ <http://www.rcl.gov.pl/Wytyczne.pdf>.

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726).

Nastawienie takie jest charakterystyczne dla krajów młodej demokracji, w których zarówno wśród społeczeństwa, jak i wśród polityków oraz parlamentarzystów silne jest przeświadczenie o konieczności uchwalania i stosowania prawa zawsze i wszędzie, jako cudownego leku na wszelkie bolączki. Przeświadczenie takie wzmacniane jest przez wolę polityczną. Zamiast analizy problemu impulsem startowym dla legislacji jest docierające z kręgów politycznych stwierdzenie: „Trzeba stworzyć przepis, bo jest taka wola polityczna”. Reagowaniu na każdy problem nowym przepisem towarzyszy brak analizy dotyczącej tego, dlaczego nie przyniosły oczekiwanych skutków dotychczasowe przepisy i czy przyczyną nieosiągnięcia celów poprzedniej regulacji nie był po prostu brak egzekwowania obowiązującego prawa.

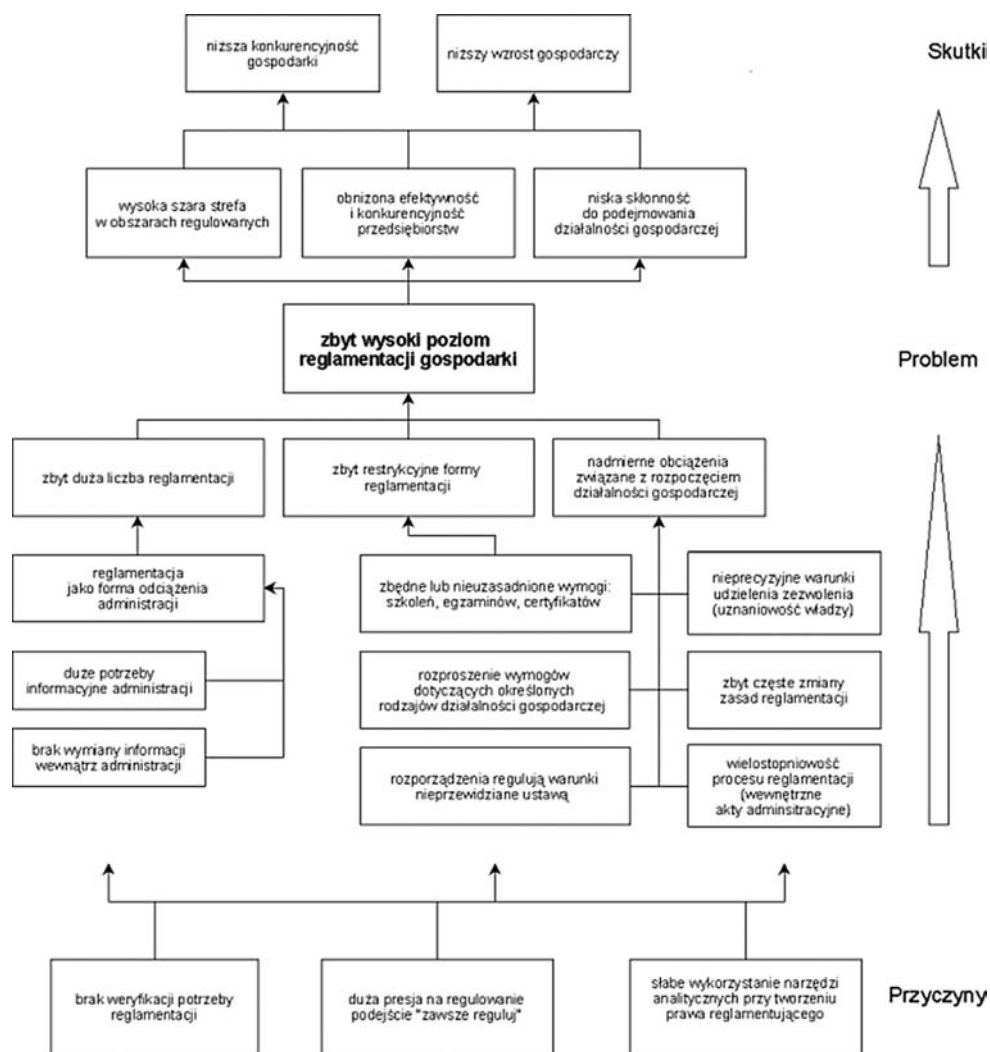
Jednym ze skutków jest obserwowany wzrost liczby regulacji (zob. rysunek 1) i towarzyszące mu zjawisko **inflacji prawa** w odbiorze społecznym.



Rysunek 1. Wzrost liczby uchwalanych ustaw w kolejnych kadencjach sejmiku

Źródło: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/materia%C5%82%20kurs%20podstawowy_wersja2.pdf.

Liczba uchwalanych aktów wzrosła od I do V kadencji sejmiku o 156%, wynosząc w V kadencji niemal jeden akt na dzień roboczy kadencji. Tak intensywna produkcja prawa jest źródłem wysokiego stopnia reglamentacji gospodarki, hamującego jej konkurencyjność i zdolności wzrostu. Zjawisko, jego przyczyny i skutki ilustruje mapa problemu (rysunek 2).



Rysunek 2. Przyczyny i skutki wysokiego poziomu regulacji gospodarki

Źródło: Raport z realizacji badań „Uproszczenie krajowych aktów prawnych. Ograniczanie barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców”, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8669/raport_uproszczenie_internet.pdf.

Skutkiem tworzenia regulacji bez prawidłowej oceny jej potrzeby jest zbędne **zwiększanie obciążeń administracyjnych** – najczęściej zarówno podmiotów regulowanych, jak i samego regulującego (zob. część 4 niniejszego opracowania). Mimo zaleceń w wytycznych ministra gospodarki zagadnienie obciążeń administracyjnych jest do tej pory niemal nieuwzględniane przy tworzeniu regulacji, zwłaszcza dotyczących obywateli. Jako koszty regulacji traktowane

są tylko bezpośrednie koszty wprowadzania danego przepisu, ponoszone przez administrację publiczną: wynagrodzenia urzędników, koszty nabycia i instalacji sprzętu informatycznego oraz stworzenia i utrzymania systemów informacyjnych. Natomiast zupełnie umykają uwadze legislatorów obciążenia administracyjne, czyli koszty ponoszone przez przedsiębiorców i obywateli, którzy muszą przestrzegać prawa, wypełniając wynikające z niego obowiązki informacyjne: zbieranie danych, dostarczanie ich administracji, archiwizowanie na potrzeby kontroli itp. Zagadnienie obciążeń administracyjnych – nie tylko konieczności ich uwzględniania, ale samego faktu istnienia takich obciążeń – było np. całkowitą nowością dla wielu spośród pracowników służby cywilnej szkolonych w ramach programu Ministerstwa Gospodarki – „Tworzenie lepszego prawa”.

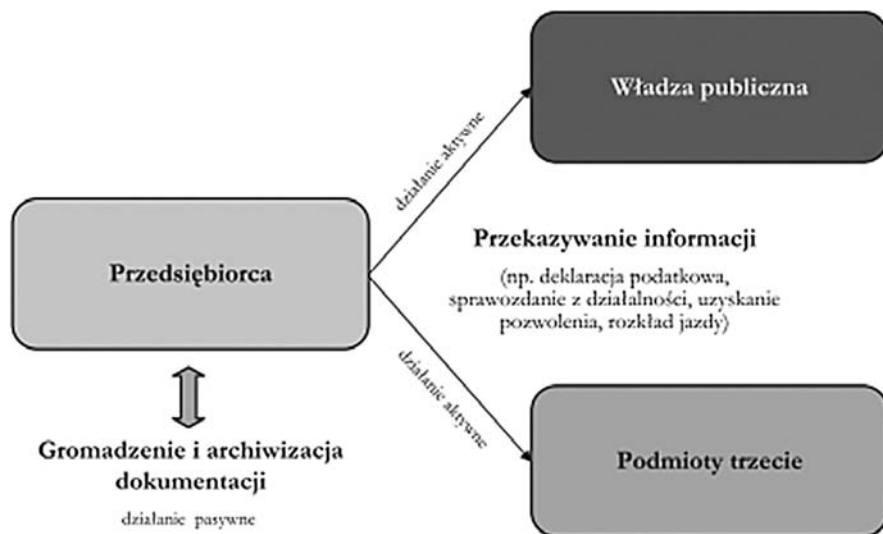
Określenie potencjału redukcyjnego w poszczególnych obszarach regulowanych przepisami wymaga zdefiniowania oraz pomiaru obciążenia administracyjnego powodowanego koniecznością wypełniania obowiązków informacyjnych. Pomiar umożliwia też wyznaczenie dziedzin, w których redukcja obciążeń da największe rezultaty najmniejszym kosztem, według zasady „zrywania nisko zwisających końcówek”. Redukcja obciążeń wynikających z prawa gospodarczego usuwa bariery rozwoju gospodarki i przedsiębiorców, natomiast zmniejszenie obciążeń dotyczących obywateli oznacza wzrost jakości ich życia.

4. Obciążenia administracyjne i model kosztów standardowych

W wytycznych Komisji Europejskiej z 2009 r. zawarte jest wprowadzenie do oceny obciążeń administracyjnych z wykorzystaniem modelu kosztów standardowych (MKS) w jego wersji stosowanej w UE, określanej jako *EU Standard Cost Model*⁸. Metoda szacowania obciążeń administracyjnych dla gospodarki i przedsiębiorców w modelu MKS bazuje na wyliczeniu czasu, jaki trzeba poświęcić na wypełnianie obowiązków informacyjnych (sprawozdawczość, ewidencja, oznaczanie) nakazanych przez przepisy (zob. rysunek 3). Metodyka ta została przedstawiona m.in. w opracowaniu M. Kałużyńskiej i M. Gancarza,

⁸ *Impact Assessment Guidelines 2009*, p. 8.4 *Assessing administrative burdens*, s. 42. W wersji angielskojęzycznej model kosztów standardowych oznaczany jest skrótem SCM od *Standard Cost Model*.

przygotowanym w ramach projektu pilotowego zastosowania MKS w Polsce, prowadzonego przez ówczesny UKIE w latach 2005–2006⁹.



Rysunek 3. Obowiązki informacyjne i uczestniczące podmioty

Źródło: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/materia%C5%82%20kurs%20podstawowy_wersja2.pdf.

Czas trwania czynności składających się na wypełnienie danego obowiązku administracyjnego mnożony jest przez liczbę przedsiębiorców zobowiązanych i annualizowaną (wyliczaną dla okresu rocznego) częstotliwość wypełniania obowiązku. Wartość obciążenia otrzymywana jest przez przemnożenie czasu przez jednostkowe wynagrodzenia osób o kwalifikacjach wymaganych do wypełnienia danych czynności. Uwzględniany jest też współczynnik kosztów nieuchronnych (ang. *Business As Usual* – BAU), ponoszonych przez przedsiębiorców w przypadku wykonywania czynności niezależnie od tego, czy są one nakazane przez przepisy.

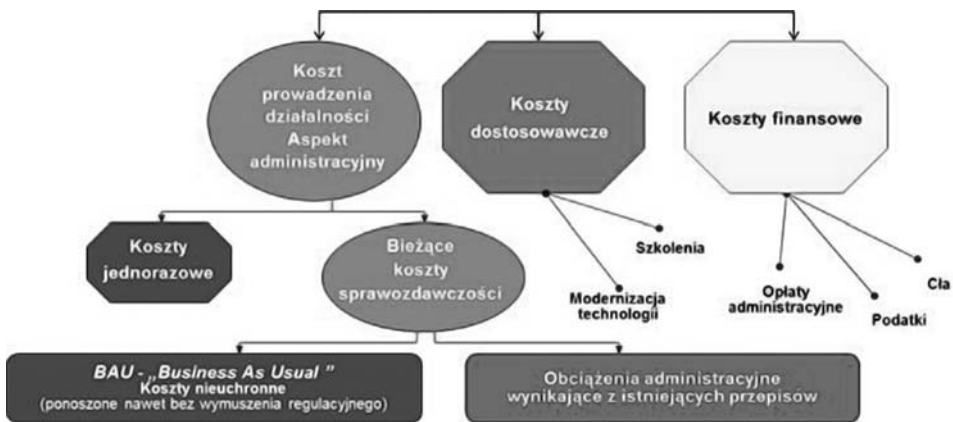
$$OA = P * V(100\% - BAU), \quad (1)$$

gdzie:

OA – wartość obciążenia administracyjnego,

⁹ M. Kałużyńska, M. Gancarz, *Standardowy Model Kosztowy a obciążenia administracyjne w sektorze transportu drogowego*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2006, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E2787BE75252E77EC125713A-003AC1BB/\\$file/Model_Kosztowy.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E2787BE75252E77EC125713A-003AC1BB/$file/Model_Kosztowy.pdf).

- P – jednostkowa wartość obowiązku administracyjnego: $P = T * S$,
 T – nakład czasowy na wypełnienie danego obowiązku administracyjnego,
 S – wynagrodzenie za pracę nad wypełnieniem obowiązku,
 V – koszt administracyjny (makro): $V = P * Q$,
 Q – liczba działań w czasie roku: $Q = L * W$,
 L – populacja wykonawców obowiązku,
 W – częstotliwość roczna,
 BAU – współczynnik kosztów nieuchronnych.



Rysunek 4. Model kosztów standardowych – schemat wyliczania kosztów

Źródło: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/materia%C5%82%20kurs%20podstawowy_wersja2.pdf.

Jako obciążenia administracyjne w przypadku przedsiębiorców traktowane są tylko bieżące koszty sprawozdawczości nakazanej przez przepisy: wypełnianie kwestionariuszy, składanie wniosków, ubieganie się o zezwolenie, ewidencjonowanie, raportowanie, udział w kontrolach. Nie są do nich zaliczane koszty dostosowawcze (szkolenia, koszt urządzeń) ani bezpośrednie opłaty, podatki, cła itp. Na podstawie analizy przepisów wykonywanie danego obowiązku informacyjnego jest dekomponowane na poszczególne czynności. Czas wykonywania czynności składowych, średnie wynagrodzenie dla osoby wykonującej daną czynność oraz współczynnik BAU są określane w badaniach ankietowych, ocenach eksperckich i drogą chronometrażu. Kształtowanie się współczynnika BAU odzwierciedla to, w jakim stopniu dana czynność oceniana jest przez przedsiębiorców jako niezbędna do prowadzenia działalności. Przykładem czynności pracochłonnych, ale wykonywanych niezależnie od nakazu prawa jest prowadzenie rachunkowości w firmach. Większość tych czynności

(wg badań ok. 80%) byłaby wykonywana niezależnie od tego, czy nakazuje je ustawa o rachunkowości.

Populacje przedsiębiorców zobowiązanych i częstotliwości wykonywania wynikają z przepisów lub z danych statystycznych (np. średnie częstotliwości kontroli wykonywanych przez organa skarbowe) – zob. rysunek 4.

5. Przykład OSR

Przedstawiony przykład analizy regulacji krajowej to OSR do założeń projektu zmiany prawa probierczego¹⁰, opublikowana w serwisie Ministerstwa Gospodarki – platforma elektroniczna OSR. Ocena sporządzona została w Departamencie Regulacji Gospodarki MG w 2008 r. Po pewnym okresie zamrożenia prac projekt nowej ustawy został przygotowany w 2010 r., uchwalony zaś w kwietniu 2011 r.¹¹

Problem nieefektywności i dużych obciążeń dla branży jubilerskiej, wynikających z legislacji oraz praktyki działania systemu prawa probierczego w Polsce, regulowanego poprzednio ustawą z 1993 r., przedstawiono przy użyciu mapy problemu (rysunek 5). Poszczególne elementy (przyczyny, problemy cząstkowe, skutki, sformułowanie problemu, który należy rozwiązać) zestawione są na mapie w kolejności od dołu do góry.

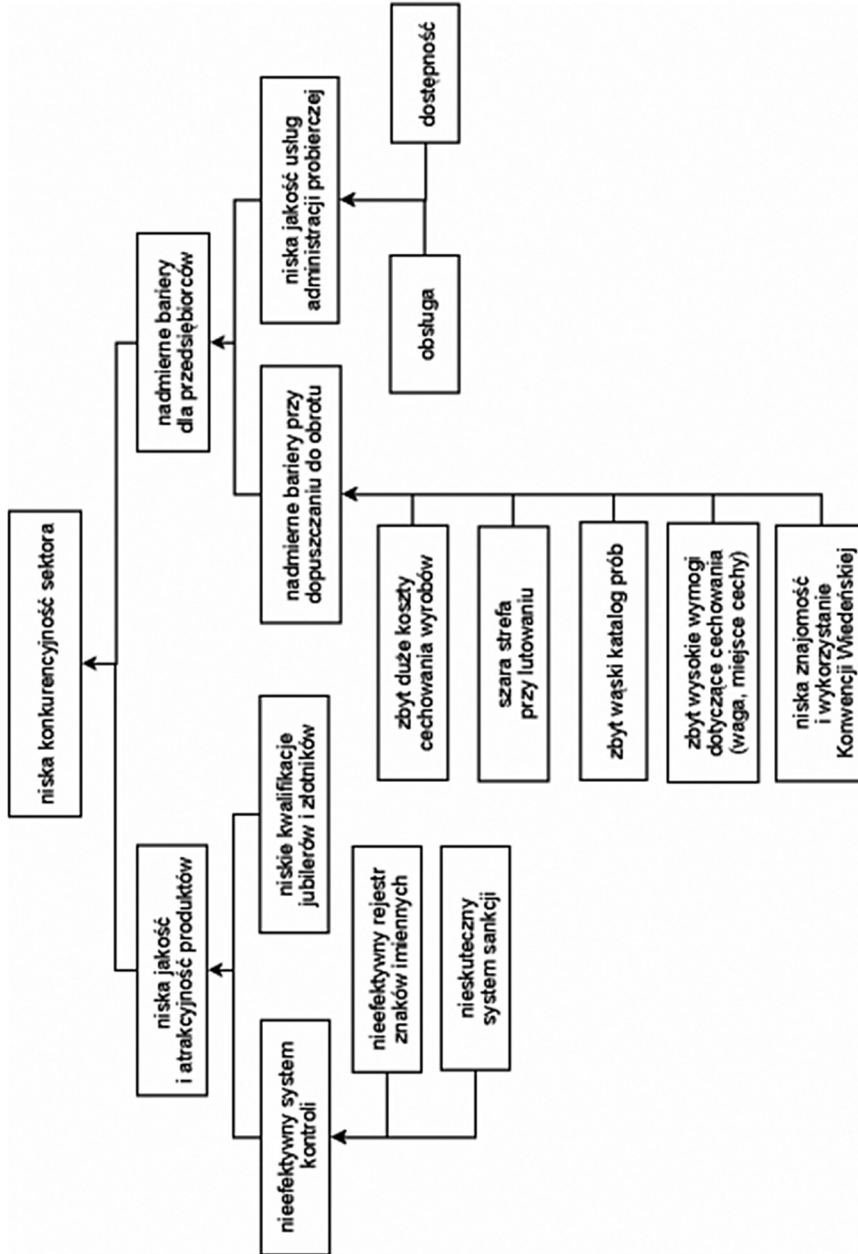
Celem nadrzędnym ewentualnej nowej regulacji była poprawa konkurencyjności sektora jubilerskiego. Zakładano realizację tego celu poprzez:

- ograniczenie barier przy dopuszczaniu produktów do obrotu,
- poprawę jakości i atrakcyjności produktów.

Celami operacyjnymi było obniżenie obciążeń dla przedsiębiorców z branży jubilerskiej o 20–30% w stosunku do sytuacji pod rządami ustawy z 1993 r. oraz poprawa jakości usług urzędów probierczych nabijających cechy na produktach jubilerskich, polegająca m.in. na zwiększeniu dostępności urzędów (wydłużenie godzin przyjęć i odbioru towarów) i poprawie obsługi, w tym spadku do 50% w ciągu 3 lat i do 20% liczby przedsiębiorców, których wyroby uległy uszkodzeniu (50% jubilerów ankietowanych podczas przygotowywania założeń do projektu ustawy zgłaszało uszkodzenie wyrobu podczas cechowania). Spadek ten miał być osiągnięty dzięki wprowadzeniu laserowego nanoszenia cech probierczych.

¹⁰ Ocena skutków regulacji dla problemów w branży jubilerskiej. Założenia do działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/OSR_probiercze.pdf.

¹¹ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529).



Rysunek 5. Mapa problemu z OSR dla projektu prawa probierczego

Źródło: Ocena skutków regulacji dla problemów w branży jubilerskiej. Założenia do działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/OSR_probiercze.pdf.

Tabela 1. Oszacowanie redukcji obciążeń administracyjnych

Opcja interwencji	Wariant legislacyjny	Budżet (wpływy)	Przedsiębiorcy		Bilans
			Łączne koszty	W tym obciążenia administracyjne	
Opcja 0 (brak zmian)		Wpływy na poziomie 16,8 mln PLN	27,7 mln PLN	10,0 mln PLN	
	Całkowite zniesienie obowiązku cechowania	Spadek o 16,8 mln PLN	0	0	100% redukcji obciążeń administracyjnych, przedsiębiorcy zyskują ok. 10 mln, budżet traci wpływy, oszczędza ok. 3 mln zł na redukcji zatrudnienia (urzędy probiercze pełnią wtedy tylko funkcje kontrolne), brak ochrony konsumentów
Opcje legislacyjne	Wprowadzenie zwolnienia z obligatoryjnego cechowania dla osób posiadających kwalifikacje zawodowe lub artystyczne	Spadek o 8,4 mln PLN	13,8 mln PLN (ok. 50% jubilerów deklaruje posiadanie kwalifikacji zawodowych lub artystycznych)	5,0 mln PLN	Redukcja obciążeń administracyjnych o 50%, budżet traci 8,4 mln PLN, przedsiębiorcy zyskują 7,5 mln PLN
	Podniesienie progów wagowych dla srebra do 10 g (o 100%) oraz złota do 2 g (o 100%)	15,3–15,8 mln PLN	13,3 mln PLN	2,5 mln PLN	Redukcja obciążeń administracyjnych o 25%, budżet traci 1,0–1,5 mln PLN, przedsiębiorcy zyskują 3,5–4,0 mln PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ocena skutków regulacji dla problemów w branży jubilerskiej. Zażożenia do działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, tabela 15, s. 82, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/OSR_probiercze.pdf.

Tabela 1 zawiera oszacowanie kosztów i korzyści wynikających z redukcji obciążeń administracyjnych dla jubilerów. W opcji legislacyjnej rozważano trzy warianty.

6. Wyniki pomiaru bazowego obciążeń w Polsce

W Polsce MKS jest wykorzystywany w programie redukcji obciążeń administracyjnych realizowanym przez Ministerstwo Gospodarki. Do 2007 r. zostały przeprowadzone pomiary obciążeń administracyjnych w wybranych obszarach prawnych, wobec których rząd na szczycie Rady Europejskiej w 2007 r. zadeklarował zmniejszenie obciążenia administracyjnego o 25%. W trakcie pomiaru w 50 ustawach zidentyfikowano ponad 700 obowiązków informacyjnych (OI).

W toku przeprowadzonej w 2008 r. analizy 482 ustaw i rozporządzeń z dziedziny prawa gospodarczego zidentyfikowano 6187 obowiązków informacyjnych. W 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki został wykonany bazowy pomiar obciążeń administracyjnych wynikających z tych obowiązków. Suma rocznych kosztów administracyjnych (bez uwzględnienia współczynnika BAU) ponoszonych przez przedsiębiorców w Polsce wyniosła według tego pomiaru 77,6 mld PLN (ok. 6,1% PKB), natomiast suma rocznych obciążeń administracyjnych (czyli tego, co uważane jest przez przedsiębiorców za „czystą biurokrację”, niepotrzebną im do niczego, ale nakazaną przez przepisy prawa) wyniosła 37,3 mld PLN (ok. 2,9% PKB).

W latach 2009–2010 konsorcjum firm¹² wykonało na zlecenie Ministerstwa Gospodarki pomiar obciążeń administracyjnych, który objął 60% najbardziej uciążliwych obowiązków informacyjnych wybranych z 6187 zidentyfikowanych w tzw. mapowaniu obowiązków (czyli odnajdowania ich w przepisach i ich odpowiedniej klasyfikacji)¹³. Wyniki pomiaru są dostępne w serwisie Ministerstwa Gospodarki w postaci arkuszy kalkulacyjnych z danymi wyeksportowanymi z bazy obowiązków.

Dziesięć pierwszych obciążeń generujących najwyższe koszty dotyczy obowiązków wynikających z prawa podatkowego oraz rocznych sprawozdań finansowych spółek. Pierwsza dziesiątka najbardziej obciążających obowiązków

¹² Liderem konsorcjum była firma Deloitte Business Consulting. Autor opracowania brał udział jako wykonawca w mapowaniu obowiązków informacyjnych.

¹³ Metodologię całego badania opisano w załączniku nr 1 do *Raportu z wykonania pracy Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8581/Załącznik_1_Opis_metodologii.pdf.

generuje aż 65% łącznych kosztów administracyjnych w gospodarce. Najbardziej czasochłonnym obowiązkiem informacyjnym jest prowadzenie ewidencji rachunkowej zapewniającej określenie dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy, które rocznie wymaga od wszystkich zobowiązanych do tego przedsiębiorców nakładu pracy sięgającego niemal 486 mln godzin (ponad 20 mln dni). Zestawienie pięciu obowiązków generujących najwyższe obciążenia zawiera tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie pięciu obowiązków informacyjnych generujących najwyższe OA

Lp.	Obowiązek informacyjny	Przedsiębiorca zobowiązany	Populacja zobowiązanych	Roczne OA na jednego zobowiązanego (w PLN)	Roczne OA w całej gospodarce (w PLN)
1.	Prowadzenie ewidencji rachunkowej zapewniającej określenie dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy	Przedsiębiorstwo będące płatnikiem CIT	312 356	30 436	9 506 913 581
2.	Składanie zeznania do celów podatkowych	Wszystkie przedsiębiorstwa	3 430 073	1 985	6 807 000 915
3.	Prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy użyciu kasy rejestrującej	Przedsiębiorca objęty obowiązkiem posiadania kasy rejestrującej	1 715 037	1 531	2 625 245 035
4.	Stosowanie przez przedsiębiorców standardów klasyfikacyjnych w prowadzonej dokumentacji biznesowej	Wszystkie przedsiębiorstwa	3 430 073	524	1 797 916 842
5.	Prowadzenie dokumentacji medycznej przez pielęgniarkę lub położną	Pielęgniarka/położna pracująca z dokumentacją	215 947	6 106	1 318 620 104

Źródło: załącznik nr 4 – *Ranking obowiązków informacyjnych według łącznych rocznych kosztów obciążeń administracyjnych*, <http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa/Redukcja+obciazen+administracyjnych/Pomiar+obciazen+administracyjnych>.

7. Redukcja obciążeń administracyjnych

SCM Network, organizacja krajów dokonujących redukcji obciążeń administracyjnych, opublikowała zestawienie metod redukcji (*Five Routes to Simplification*¹⁴). W wersji polskiej, zawartej m.in. w materiałach ze szkoleń z metodyki tworzenia OSR, nazwano je „pięcioma złotymi sposobami redukcji OA” (tabela 3). Ze względu na tematykę niniejszego opracowania oraz wprowadzanie rozwiązań e-administracji istotne są sposoby opisane w pkt 3 oraz 4 tabeli 3, a zwłaszcza tworzenie elektronicznych systemów obsługi typu „jedno okienko”, realizujących zasadę pojedynczego punktu kontaktu, czy też wspólnej platformy usług elektronicznych. Takie było np. założenie ePUAP – Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej¹⁵. Dyskusja na temat tego, czy ePUAP w obecnej formie realizuje to założenie, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy natomiast podkreślić, że najskuteczniejszą metodą redukcji obciążeń administracyjnych jest zmniejszanie liczby i zakresu obowiązków informacyjnych oraz korzystanie z danych zebranych już przez inne organa administracji publicznej zamiast żądania dostarczenia ich ponownie przez interesariuszy¹⁶. Dzięki takiej polityce redukcji obciążeń administracja może też uniknąć kosztów niepotrzebnej informatyzacji obsługi zupełnie zbędnych obowiązków informacyjnych.

W listopadzie 2012 r. uchwalono ustawę o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce¹⁷. Choć zakres redukcji obowiązków informacyjnych był stosunkowo skromny (główny nacisk położony został na poprawę płynności finansowej przedsiębiorców oraz ograniczenie zatorów płatniczych przez zmianę zasad rozliczeń podatku VAT), to wyliczenia przeprowadzone we wstępnym teście regulacyjnym metodą MKS określały redukcję obciążeń przedsiębiorców na 4,8 mln PLN rocznie.

¹⁴ <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=172>.

¹⁵ <http://epuap.gov.pl/wps/portal/>.

¹⁶ Zasadę tę implementuje m.in. art. 220 KPA, według którego: „§ 1. Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych)”.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r., poz. 1342).

Tabela 3. Pięć złotych sposobów redukcji OA

1.	Zmniejszanie liczby przepisów	Likwidacja konkretnych przepisów
		Wprowadzanie rozwiązań alternatywnych dla legislacji, np. kodeksów dobrych praktyk
		Eliminacja niektórych OI
		Uwalnianie grup przedsiębiorców (interesariuszy) lub całych branż z wykonywania OI (np. MSP)
		Konsolidacja przepisów – łączenie w jeden przepis pokrewnych regulacji
		Upraszczenie przepisów i stosowanej terminologii prawnej
2.	Upraszczenie procedur dostosowania się do regulacji	Eliminacja zbędnych druków, formularzy, kontroli, obowiązków sprawozdawczych
		Zmniejszanie pracochłonności wypełniania formularzy poprzez lepsze ich zaprojektowanie
		Planowe wykorzystanie zasobów przez ograniczanie kontroli podmiotów „z czystą kartoteką”
		Zmniejszenie obowiązkowej częstotliwości wykonywania OI
3.	Wspólne wykorzystywanie przez administrację danych z rejestrów i baz danych	Harmonizacja i łączenie pokrewnych obowiązków informacyjnych
		Korzystanie z danych zgromadzonych już przez administrację zamiast żądania ich ponownego dostarczenia przez interesariuszy
		Pozyskiwanie danych bezpośrednio z systemów informatycznych interesariuszy
		Tworzenie systemów obsługi typu „jedno okienko”
4.	Rozwiązania i usługi IT	Unifikacja i standaryzacja definicji legislacyjnych
		Udostępnianie formularzy webowych (na stronach WWW)
		Tworzenie formularzy wstępnie wypełnianych dostępnymi danymi
		Tworzenie formularzy inteligentnych, eliminujących konieczność podawania zbędnych danych
5.	Dostarczanie informacji i wsparcia	Tworzenie elektronicznych platform i portali administracji publicznej
		Ułatwianie dostępu do informacji np. przez udostępnianie w Internecie instrukcji i poradników
		Upraszczenie języka instrukcji i poradników
		Wyraźne rozgraniczanie w instrukcjach obowiązków obligatoryjnych od wymogów fakultatywnych
		Upowszechnianie przepisów on-line, docelowo na wspólnym portalu administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/materia%C5%82%20kurs%20podstawowy_wersja2.pdf; <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=172>.

8. Redukcja obciążeń obywateli

W większości krajów, w których prowadzone są programy podwyższania jakości regulacji, potencjały redukcyjne wyznaczane są dla obciążeń przedsiębiorców. Pionierskie badania obciążeń obywateli zostały wykonane w 2003 r. w Holandii. W 2008 r. ukazał się tam podręcznik metodyki obliczania obciążeń administracyjnych obywateli¹⁸. Przedstawiono w nim trzy metody obliczania takich obciążeń:

- wyliczanie obciążeń w jednostkach czasu, a następnie zastosowanie zryczałtowanej stawki godzinowej, wyliczanej np. na podstawie PKB na mieszkańca odniesionego do średniej liczby roboczogodzin przepracowanych w roku – co daje wyniki porównywalne z obliczeniami wykonywanymi dla przedsiębiorców;
- oddzielne wyliczanie obciążeń w jednostkach czasu oraz bezpośrednich kosztów ponoszonych przez daną osobę w trakcie wypełniania obowiązku;
- określanie tylko obciążenia czasowego – czasu poświęcanego przez obywateli na wypełnienie obowiązku, który to czas mogliby poświęcić np. na działalność gospodarczą, edukację, kulturę, sport, rekreację i odpoczynek.

9. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Uwzględnianie wyników wyliczeń obciążeń administracyjnych wg modelu MKS jest elementem oceny skutków regulacji, choć po zmianie w grudniu 2011 r. Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁹ tworzenie pełnej OSR dla założeń projektów ustaw może być zastąpione uproszczonym wstępnym testem regulacyjnym, bazującym jednak na wyliczeniach MKS. Niezależnie od aktualnego zakresu OSR przedstawiona w niniejszym opracowaniu tematyka skłania do sformułowania wniosków dotyczących trzech aspektów dalszych badań:

¹⁸ J. van den Hurk, P. Rem, M. Jansen, *Standard Cost Model for citizens – User's guide for measuring administrative burdens for citizens*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, November 2008.

¹⁹ Uchwała Nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2011 r. Nr 113, poz. 1146).

Aspekt regulacyjny – uwzględnienie w badaniach obciążeń administracyjnych realnej liczby przedsiębiorców

W badaniu wykonanym na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w latach 2009–2010 (pkt 6) popełniony został błąd dotyczący liczby zobowiązanych przedsiębiorców w przypadkach, gdy do wypełnienia danego obowiązku informacyjnego zobowiązani są wszyscy przedsiębiorcy. Na podstawie ustaleń z resortem gospodarki jako zamawiającym do obliczeń wzięto liczbę podmiotów gospodarczych z rejestru REGON (3 430 073), a nie liczbę przedsiębiorców rzeczywiście aktywnych (1 862 462)²⁰. Nie uwzględniono, że w rejestrze REGON z różnych powodów jest ponad 1,5 mln „martwych dusz”. Na szczęście niewiele jest obowiązków informacyjnych, które dotyczą wszystkich przedsiębiorców, a te, które dotyczą wszystkich, wiążą się ze stosunkowo niskimi obciążeniami jednostkowymi, więc w skali ogólnej (w odniesieniu do PKB) błąd ten jest pomijalny. Jednak następne pomiary powinny korzystać z **liczby aktywnych przedsiębiorców** (dysponuje nią m.in. GUS i ZUS).

Aspekt badawczy – pilotowe badania obciążeń administracyjnych obywateli

Analizę obciążeń administracyjnych obywateli warto przeprowadzić dla dziedzin, w których w ciągu ostatnich lat wystąpiły istotne **zaniechania** lub **opóźnienia** we wprowadzaniu rozwiązań **e-administracji** mających zmniejszać obciążenia obywateli. Dziedziny te to np.:

- obowiązek meldunkowy,
- weryfikacja uprawnień do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej.

W badaniu pilotowym obciążeń administracyjnych dla obywateli wystarczy badać obciążenia czasowe. Metodę wyliczania obciążeń obywateli w wymiarze finansowym można wypracować później, w miarę zdobywania doświadczeń w określaniu obciążeń czasowych.

Warto zwrócić uwagę, że w OSR zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy²¹, która stanowiła podstawą prawną do stworzenia systemu eWUŚ (Elektronicznej Weryfikacji Uprawnień Świadczeniobiorców), uruchomionego 1 stycznia

²⁰ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Warszawa 2010.

²¹ Projekt ustawy z uzasadnieniem i OSR, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/29144/katalog/29186>. Ustawa z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz 1016) weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

2013 r., wyliczono tylko koszty ponoszone przez instytucje publiczne (etaty, koszt systemu informatycznego). Jedynym elementem dotyczącym przedsiębiorców (jako pracodawców) było wskazanie przybliżonych oszczędności wynikających z braku potrzeby wydawania pracownikom zaświadczeń RMUA, ocenionych na 15 mln PLN rocznie. W uzasadnieniu projektu ustawy znalazło się tylko jedno zdanie dotyczące wpływu na świadczeniobiorców (pracowników i obywateli): czas sprawdzania uprawnień w drodze elektronicznej ma być porównywalny z czasem sprawdzania dokumentów papierowych – a więc zupełnie nie uwzględniono czasu koniecznego do pozyskania tych dokumentów (RMUA, potwierdzenie opłacenia składki).

Aspekt dydaktyczny – upowszechnienie tematyki obciążeń przedsiębiorców i obywateli w programach studiów

Choć poruszana tu tematyka jest w programach studiów specjalistycznych – np. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie na kierunku ekonomiczna analiza prawa (specjalność: ekonomiczna analiza regulacji), na Uniwersytecie Warszawskim (Wydział Nauk Ekonomicznych) na kierunku ekonomia (specjalność: ekonomia sektora publicznego) – to na studiach prawniczych, zwłaszcza na prawie administracyjnym, wybieranym przez przyszłych urzędników służby cywilnej oraz administracji samorządowej, obecna jest tylko śladowo. Lepsza znajomość poruszanych zagadnień przyczyniłaby się do podwyższenia jakości stanowionego prawa na wszystkich szczeblach administracji i legislatury.

Bibliografia

1. Hurk J. van den, Rem P., Jansen M., *Standard Cost Model for citizens – User's guide for measuring administrative burdens for citizens*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, November 2008.
2. *Impact Assessment Guidelines 2009*, p. 8.4 Assessing administrative burdens.
3. Kałużyńska M., Gancarz M., *Standardowy Model Kosztowy a obciążenia administracyjne w sektorze transportu drogowego*, Departament Analiz i Strategii UKiE, Warszawa 2006.
4. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (Brussels, 4.6.2012 COM(2012) 238 final).
5. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Warszawa 2010.

6. Uchwała Nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2011 r. Nr 113, poz. 1146).
7. Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726).
9. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529).
10. Ustawa z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1016).
11. Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. 2012 r., poz. 1342).

Źródła sieciowe

1. [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E2787BE75252E77EC125713A-003AC1BB/\\$file/Model_Kosztowy.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E2787BE75252E77EC125713A-003AC1BB/$file/Model_Kosztowy.pdf) [dostęp 30.10.2012].
2. http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2012/swd_2012_0135_en.pdf [dostęp 23.10.2012].
3. http://ec.europa.eu/information_society/policy/esignature/docs/regulation/com_2012_2038_en.pdf [dostęp 15.10.2012].
4. <http://epuap.gov.pl/wps/portal/> [dostęp 30.10.2012].
5. <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/48511/katalog/48544> [dostęp 12.10.2012].
6. <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/29144/katalog/29186> [dostęp 27.12.2012].
7. [http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Pliki-zal/COM_2012_238_PL_ACTE_f.pdf/\\$file/COM_2012_238_PL_ACTE_f.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Pliki-zal/COM_2012_238_PL_ACTE_f.pdf/$file/COM_2012_238_PL_ACTE_f.pdf) [dostęp 15.10.2012].
8. <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=172> [dostęp 26.10.2012].
9. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/materia%C5%82%20kurs%20podstawowy_wersja2.pdf [dostęp 28.10.2012].
10. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8577/OSR_probiercze.pdf [dostęp 30.10.2012].
11. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8581/Załącznik_1_Opis_metodologii.pdf [dostęp 25.10.2012].
12. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_6.pdf [dostęp 29.10.2012].
13. http://www.mg.gov.pl/files/upload/8669/raport_uproszczenie_internet.pdf [dostęp 30.10.2012].
14. <http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa/Redukcja+obciazen+administracyjnych/Pomiar+obciazen+administracyjnych> [dostęp 29.10.2012].
15. <http://www.rcl.gov.pl/Wytyczne.pdf> [dostęp 29.10.2012].

* * *

Reduction of administrative burdens and its impact on IT solutions in public administration

Summary

The paper analyses some aspects of reduction of administrative burdens and the use of Standard Cost Model (SCM) as important element of impact assessment. The examples of EU and Polish impact assessment are presented with references to eGovernment IT solutions.

Keywords: administrative burdens, Standard Cost Model, impact assessment