

Jarosław Beldowski, Jarosław Kantorowicz

Ocena Modelu Kosztu Standardowego

W polskiej dyskusji publicznej poświęconej przedsiębiorczości w ostatnich miesiącach przebijają się nowe pojęcia, takie jak „koszty administracyjne”, czy „obciążenia administracyjne”. Zgodnie z wyliczeniami Ministerstwa Gospodarki, każdego roku przedsiębiorcy działający w Polsce z tytułu tych pierwszych ponoszą wydatki w wysokości blisko 78 mld PLN (ponad 6 proc. PKB).

Gdyby od tej kwoty odliczyć koszty związane z czynnościami, które przedsiębiorcy wykonywaliby, nawet gdyby nie były narzucone prawem, to okazuje się, że obciążenia administracyjne kosztowałyby ponad 37 mld PLN (2,9 proc. PKB)⁵⁾. Dane te pozyskane zostały za pomocą Modelu Kosztu Standardowego, który dotychczas nie wzbudzał większego zainteresowania w polskiej literaturze⁷⁾. Celem tego artykułu jest omówienie tego narzędzia pod kątem jego wiarygodności naukowej, a także praktycznej przydatności.

MKS – na czym to polega?

W związku z próbami analizy kosztowej obowiązujących regulacji gospodarczych w ostatnich latach dużą popularność w Europie zdobył Model Kosztu Standardowego (MKS). Został on opracowany w Holandii, a później rozwinięty w ramach *International Standard Cost Model*⁸⁾, a następnie dostosowany do własnych potrzeb przez poszczególne kraje¹⁰⁾. MKS jest uży-

wany głównie w krajach Unii Europejskiej, ale znalazł uznanie także poza nią. Służy on jako bazowe narzędzie pomiaru obciążeń administracyjnych. Przykładowo, zgodnie z przeglądem Banku Światowego z 2007 r., roczne koszty obciążeń administracyjnych stanowiły ok. 1 proc. PKB w Stanach Zjednoczonych, podczas gdy w Danii 1,9 proc. PKB, a w Wielkiej Brytanii 1,5 proc. PKB⁶⁾.

MKS obejmuje wyłącznie koszty administracyjne, tj. wynikające z wypełniania poszczególnych obowiązków informacyjnych¹⁾, które są wykonywane z powodu ich nałożenia przez państwo, ale również te, które będą dalej wykonywane nawet jeśli formalny obowiązek zostanie usunięty (*business as usual – BAU*). Schemat MKS według międzynarodowych standardów został przedstawiony na rysunku 1.

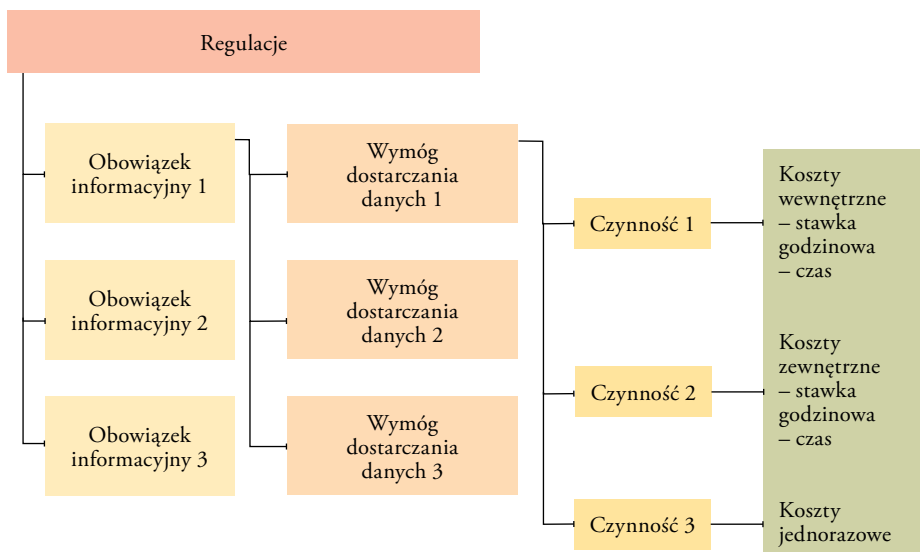
Zgodnie z MKS koszt przypadający na czynność administracyjną równa się iloczynowi czterech czynników. Równanie 1 przedstawia podstawową formułę obliczeniową MKS.

$$C = w \times h \times n \times f \quad [\text{równanie 1}]$$

gdzie, C to koszt związany z czynnością administracyjną, w stawka godzinowa pracowników dopełniających czynności, h liczba godzin przypadających na czynność, n liczba firm dopełniających danej czynności, f częstotliwość wykonywania.

Zatem koszt obowiązku informacyjnego równa się sumie kosztów związanych z

Rysunek 1 Schemat Modelu Kosztu Standardowego



Źródło: *The International Standard Cost Model Manual*, International SCM Network to reduce administrative burdens (2005), s. 9.

wymogami dostarczenia odpowiednich danych. Te ostatnie z kolei są sumą kosztów związanych z czynnościami administracyjnymi określonymi równaniem 1. Z kolei suma kosztów obowiązków administracyjnych dla danej regulacji jest kosztem administracyjnym tej regulacji.

MKS jest narzędziem przydatnym do wyznaczania celów dla administracji przyjaznej przedsiębiorcom. Jego główną zaletą jest kwantyfikacja kosztów biurokratycznych (za pomocą koncepcji obowiązków informacyjnych), nakładanych na przedsiębiorców i zwykłych obywateli. Cykliczny przegląd i wyliczanie obciążeń administracyjnych pozwala wychwycić trendy regulacyjne, tzn. czy istnieje tendencja deregulacyjna w gospodarce, czy wręcz przeciwnie – nakłada się na społeczeństwo więcej wymogów biurokratycznych. Ze względu na wady metodologiczne, jest to jednak narzędzie niedoskonałe.

Zastosowanie MKS w Polsce i jego wady

Wprowadzenie MKS w Polsce jest ściśle związane z realizacją unijnego programu *Better Regulation (Lepsze Stanowienie*

Prawa, lub Lepsze Regulacje)³⁾. W jego ramach Ministerstwo Gospodarki realizuje dwuetapowo plan redukcji obciążeń administracyjnych. W pierwszym etapie rząd zobowiązał się w 2008 r. do redukcji o 25 proc. obciążeń administracyjnych w siedmiu priorytetowych obszarach prawa do końca 2010 r., co z powodu mizernych rezultatów (realizacja celu w 1/4), zostało wydłużone do końca 2011 r.⁵⁾ Drugi etap programu zakładał pomiar obciążeń w obszarach regulacyjnych, czyli oszacowanie ogółu obciążeń administracyjnych dla gospodarki oraz ustalenie kolejnych celów redukcyjnych. W ramach drugiego etapu zidentyfikowano blisko 6,2 tys. obowiązków informacyjnych, zawartych w 482 aktach prawnych dotyczących prawa gospodarczego. Na podstawie kryteriów selekcyjnych wybrano ok. 3,7 tys. (60 proc.) obowiązków informacyjnych, które poddano szczegółowej analizie pod kątem kosztów⁵⁾. Bazując na analizach ekspertów i wywiadach bezpośrednich oszacowano całkowite koszty oraz obciążenia administracyjne. Stworzona została również publiczna baza danych, w której można przeglądać akty prawne pod ką-

tem obciążeń i kosztów, jakie powodują w gospodarce krajowej.

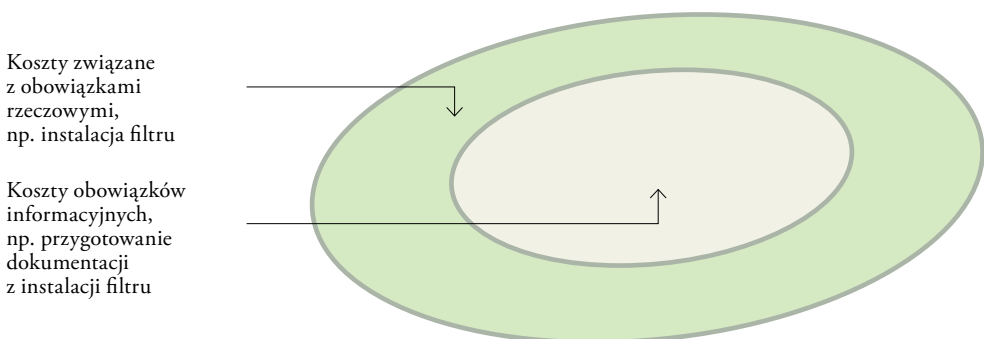
Wyniki, które osiągnięto dzięki użyciu tak prostego narzędzia jakim jest MKS, skłaniają do refleksji nad zasadnością ich stosowania. Na przykład, według polskich przedsiębiorców, najbardziej uciążliwe przepisy dotyczą kontroli przeprowadzanych przez organy publiczne, lecz zgodnie z MKS koszty z nimi związane są relatywnie niewielkie. Wynika to głównie z faktu, że są przeprowadzane relatywnie rzadko w stosunku np. do rozliczeń podatkowych wykonywanych cyklicznie. Siedem najważniejszych zarzutów wobec MKS to:

- MKS nie prowadzi do uzyskania wyników statystycznych czy też naukowych. W pierwszym przypadku brak jest np. oszacowania prawdopodobieństwa błędu, a w drugim brakuje podstawowych cech pozwalających na uznanie MKS za metodę naukową, w szczególności przejrzystości, obiektywności oraz identyfikowalności, czyli odtworzenia procesu (*traceability*)¹⁰.
- MKS zakłada wypełnianie poszczególnych obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorców w 100 proc., co jest sytuacją mało realną w praktyce gospodarczej (przedsiębiorcom może się „opłacać” pomijanie pewnych obowiązków informacyjnych). Tego rodzaju podejście powoduje zawyżenie

wysokości obciążeń i kosztów administracyjnych¹⁰.

- MKS wykorzystuje wrażliwy instrument w postaci badań jakościowych. W pierwszej kolejności trudność może sprawiać dobór odpowiedniej próbki typowych przedsiębiorców, z którymi przeprowadza się wywiady, a także samej techniki ich przeprowadzania. Ponadto, w przypadku wybranych obowiązków ich oszacowanie przekazane jest ekspertom, których propozycje powinny być poddane dalszej weryfikacji¹⁰.
- W trakcie przeprowadzania wywiadów możliwe jest uzyskanie różnych odpowiedzi, np. co do długości czasu niezbędnej do wypełnienia obowiązku informacyjnego. Skrajne odpowiedzi są odrzucane, co może powodować wypaczenie ostatecznego wyniku, którego ekstrapolacja na całą populację może być zaniżona.
- MKS nie odnosi się do efektywności regulacji, ale tylko do kosztów, jakie generują. Tymczasem większość regulacji, mimo że są kosztowne, ma określony cel. Bezrefleksyjne stosowanie MKS z ambitnymi celami redukcji obciążeń może prowadzić do ograniczenia regulacji kosztownych, ale równocześnie pożądaných społecznie. Nie należy bowiem zapominać, że efektywne regulacje to takie, które generują koszty mniejsze, niż korzyści².

Rysunek 2 Koszty przestrzegania przepisów



- MKS nie bierze pod uwagę analizy percepcji obywateli na temat poszczególnych regulacji. Takie podejście skutkuje często „obcinaniem martwego drzewa” (*cutting dead wood*), czyli regulacji generujących hipotetycznie wysokie koszty, ale nie odznaczających się wysokim wskaźnikiem „irytacji” po stronie przedsiębiorców. Mogą to być regulacje w praktyce dotyczące niewielką grupę obywateli i przedsiębiorców¹⁰.
- Obowiązki informacyjne na których bazuje MKS, i koszty z nich wynikające, są tylko „wierzchołkiem góry lodowej” szerszego pojęcia, jakim są koszty przestrzegania przepisów (*compliance costs*). Na przykład, przedsiębiorstwo emitujące zanieczyszczenia i prawnie zobligowane do instalacji filtru przemysłowego, do obowiązków informacyjnych, a zarazem kosztów, zaliczy przygotowanie dokumentacji związanej z instalacją filtrów. Do tej kategorii nie są zaliczane koszty samego kupna i instalacji filtrów, czyli nakłady rzeczowe. Zależność ta przedstawiona została na rysunku 2²⁾.

Przyszłość MKS

Obecnie trwają prace nad udoskonaleniem MKS tak, by lepiej odzwierciedlał poziom uciążliwości regulacji dla przedsiębiorców. Liderami wprowadzania nowych rozwiązań są Duńczycy, Holendrzy, Szwedzi, a także Niemcy. Ci ostatni zaproponowali nową metodę szacowania kosztów przestrzegania przepisów, w miejsce obowiązku informacyjnego wprowadzając pojęcie wymogu administracyjnego (*administrative requirement*), z którym wiążą się koszty materialne oraz czasochłonność. Wyliczenie kosztu wymogu administracyjnego oznacza oszacowanie prawdopodobnego obciążenia finansowego i czasowego nowych regulacji. Pomimo tych wysiłków należy podkreślić po-

trzebę dalszych prac i modyfikacji metodologii MKS, aby w długim okresie czasu uzyskiwać wyniki jak najbliższe rzeczywistości i porównywalne, także w celu porównań międzynarodowych. Nie należy także zapominać, że MKS znajduje zastosowanie przede wszystkim w analizie *ex post*, choć bierze się go również pod uwagę w analizie *ex ante* w niektórych państwach członkowskich UE, np. w Niemczech i Holandii, w przeciwieństwie m.in. do Polski. Wiąże się to z uznaniem konieczności stałej weryfikacji obliczeń, z chwilą wprowadzenia nowych regulacji, ich zmiany czy też eliminacji, w ramach każdorazowo przeprowadzanego OSR. To ostatnie podejście należy uznać za dobrą praktykę godną naśladowania.

MKS – wadliwy naukowo, ale przydatny politycznie

Wyniki otrzymane za pomocą MKS są nieprecyzyjne i nieporównywalne, co jest efektem wad metodologicznych. Należy podkreślić że nie jest to narzędzie naukowe, a jedynie „algorytm obliczeniowy”, bazujący na wątych i ograniczonych informacjach wejściowych. Pomimo tych wad, dzięki prostocie MKS jest narzędziem zrozumiałym i przydatnym do ograniczenia biurokracji. Ze względu na swoje wady oraz zalety MKS przypomina wskaźniki *Doing Business* (DB) Banku Światowego, mierzące swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w 183 krajach. Pomimo dużej krytyki metodologii, DB jest jednak narzędziem które doprowadziło do przeprowadzenia licznych reform na świecie. Ranking państw bardziej lub mniej przyjaznych dla przedsiębiorców służy bowiem uruchomieniu prostego mechanizmu – kraje dążą do tego, by w rankingu znaleźć się jak najwyżej, gdyż może to wpłynąć na percepcję ich atrakcyjności dla inwestycji zagranicznych, a także wprowadza się zewnętrz-

ną ocenę przeprowadzanych reform. W efekcie za pomocą niedoskonałego narzędzia osiąga się pożądany cel – ograniczanie barier dla przedsiębiorców.

Tak również należy postrzegać MKS. Ma to szczególnie ważny wymiar w Polsce, gdzie regulacje dotyczące działalności gospodarczej uważane są za uciążliwe, a więc każde działanie

na rzecz ich ograniczenia jest wskazane. Oczywiście nie oznacza to, że nie należy dążyć do udoskonalenia samego narzędzia, tak aby odzwierciedlało wyniki jak najbliższe „regulacyjnej” rzeczywistości. Można to uczynić chociażby poprzez regularne przeglądy uzyskanych wyników, wraz z przedstawicielami przedsiębiorców.

Bibliografia:

1. *Barriere administracyjne – analiza problemu – Poradnik jak definiować i mierzyć barriere administracyjne napotymane przez przedsiębiorców*, IPAL, Haga 2003.
2. Hercules S., Huijts B., Smend J., *The Future of the SCM*, Workshop III, Prezentacja wygłoszona podczas spotkania DEBR w Łodzi, 15-17 czerwca 2011.
3. *Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji Dla Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2005) 97. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.
4. Przybylski A., *Jak przedsiębiorcy postrzegają barriere administracyjne?*, „Administracja Elektroniczna”, 2007/04.
5. *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2010 roku, Lepsze Regulacje*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 13-14, 15.
6. *Review of the Dutch Administration Burden Reduction Programme*, World Bank Group, Washington D.C. 2007, s. 7.
7. Szpringer W., *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna – ujęcie instytucjonalne*, Wyd. Poltext, Warszawa 2010.
8. *The International Standard Cost Model Manual*, International SCM Network to reduce administrative burdens, 2005, s. 6.
9. Trnka D., *Perception of regulation by its users*, Prezentacja wygłoszona podczas spotkania DEBR w Łodzi, 15-17 czerwca 2011.
10. Weigel W., *Standard Cost Model. A Critical Appraisal*, 2008, s. 17-19. (<http://ssrn.com/abstract=1295861>).

Mgr **Jarosław Beldowski**, asystent w Kolegium Analiz Ekonomicznych, SGH.

Mgr **Jarosław Kantorowicz**, uczestnik programu European Doctorate in Law and Economics prowadzonym przez uniwersytety w Hamburgu, Bolonii, Rotterdamie oraz Institute of Development Research im. Indiry Gandhi w Bombaju.