

SCM COMO METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇO PÚBLICO

Ana Sofia Figueiredo

Projecto de Mestrado
em Gestão

Orientador(a):
Mestre Marina Pereira, Prof. Convidada, ISCTE, Departamento de Sociologia

Novembro de 2009

PREÂMBULO

Num contexto em que, desde 2007, todos os Países Membros da União Europeia têm de utilizar a metodologia Standard Cost Model (SCM) para avaliar e reportar, até 2012, a redução de encargos administrativos alcançados através da simplificação e modernização dos serviços para empresas, este trabalho consiste na reflexão sobre se o SCM é na verdade a metodologia para a avaliação da prestação de serviços públicos e em que medida deve ser aplicado e gerido pelo Governo português.

Em Portugal, a metodologia já está a ser aplicada no contexto do Programa do Governo de Simplificação Administrativa, mais conhecido como Programa **Simplex**. No entanto, levantam-se questões sobre se a metodologia é completa no seu espectro de avaliação, rigorosa no método de cálculo e se atinge os objectivos propostos. Ao longo deste trabalho vai se obtendo resposta a estas questões e a outras que vão surgindo naturalmente no decurso da reflexão.

Palavras-Chave:

- Administração Pública
- Avaliação
- Standard Cost Model
- Modernização

JEL Classification System

- H – Economia Pública
- M – Gestão de Empresas

PROLOGUE

Since 2007 and until 2012, all Member States from the European Union must use the Standard Cost Model (SCM) to evaluate and report the administrative burdens reduction for businesses achieved by simplification and modernization programs and policies.

This working paper consists in a study about the methodology chosen by the European Commission to see if it is suitable to evaluate the delivery of public services and how could the evaluation processes be managed by the Portuguese Government.

In Portugal, the SCM methodology is already being used to measure the administrative burdens reduction for businesses by the National Program of Administrative Simplification, known as **Simplex Program**. Nevertheless, many questions have arisen about the scope of the evaluation, the calculation formulas and the ways to achieve the required outcomes. These are some of the questions answered along the next pages.

Key Words:

- Public Administration
- Evaluation
- Standard Cost Model
- Modernization

JEL Classification System

- H – Public Economics
- M – Business Administration

AGRADECIMENTOS

Por reconhecer diariamente que a Administração Pública tem mudado ao longo dos últimos anos e de forma a ajustar-se cada vez mais às necessidades dos cidadãos às custas de inúmeros esforços profissionais e pessoais de alguns funcionários públicos e decisores que muito têm trabalho nesta área, decidi dedicar-me a este estudo. O tema facilmente surgiu ao longo das reuniões do grupo europeu que tem discutido a avaliação da simplificação de serviços dedicados ao cidadão. Portugal é dos países mais visados na simplificação mas peca na sua avaliação e esta é uma realidade que é necessário combater.

Foi aqui que a direcção da Agência para a Modernização Administrativa me apoiou e aceitou a minha participação no projecto de avaliação de 2009, onde pude identificar várias das matérias aqui referidas, bem como aplicar algumas delas directamente durante o projecto. A todos, em particular à Dra. Anabela Pedroso pela sua inspiração e à Dra. Rita Antunes pelo seu constante apoio, desafio profissional e trabalho colaborativo, o meu agradecimento. O meu obrigada à Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, pela Prof. Maria Manuel Leitão Marques, que gentilmente me cedeu os dados e relatórios de avaliação utilizados ao longo do estudo.

Agradeço ainda toda a atenção, sentido crítico e disponibilidade que a Dra. Marina Pereira manifestou desde o primeiro momento em que aceitou orientar o meu trabalho.

A todos os professores do INDEG, colegas de mestrado, colegas de trabalho e amigos com quem vou cruzando neste percurso o meu agradecimento porque todos, de certa forma, marcaram o meu trajecto pelo que me ensinaram, pelas suas opiniões e partilha de experiências.

Por fim, e muito especialmente, à minha família que sempre me apoiou e incentivou a continuar, mesmo sendo eles os mais sofreram com a ausência e a “ti” que sempre tens estado ao meu lado, me ouviste e amparaste ao longo destes meses discutindo cada ideia e participando em cada capítulo, o meu obrigada.

ÍNDICE

PREÂMBULO.....	I
PROLOGUE	II
AGRADECIMENTOS.....	III
SUMÁRIO EXECUTIVO	1
CONTEXTO EUROPEU	4
A METODOLOGIA STANDARD COST MODEL	7
O QUE É O SCM E O QUE PRETENDE MEDIR	7
VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SCM	12
PROPOSTAS PARA MELHORAR A METODOLOGIA SCM	19
ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO	28
CASO PORTUGUÊS.....	34
PROPOSTA FUTURA PARA A AVALIAÇÃO DA SIMPLIFICAÇÃO.....	38
GOVERNANCE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO	38
OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO	45
VECTORES COMPLEMENTARES DE AVALIAÇÃO	56
CONCLUSÕES	62
BIBLIOGRAFIA.....	65
ANEXOS	69
ANEXO I – RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS N.º 196/2008, DE 30 DE DEZEMBRO	69
ANEXO II – INTERNATIONAL STANDARD COST MODEL MANUAL	74
ANEXO III – MANUAL PT SCM	121
ANEXO IV – MANUAL SCM PARA CIDADÃOS (VERSÃO NÃO OFICIAL)	155
ANEXO V – RESULTADOS DO PROCESSO DE MAPEAMENTO E QUANTIFICAÇÃO DA MEDIDA SIMPLEX “INFORMAÇÃO EMPRESARIAL SIMPLIFICADA”	172
ANEXO VI – TABELAS DE CUSTOS STANDARD	179

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESQUEMA COM TIPOLOGIA DE CUSTOS.....	8
FIGURA 3 – FÓRMULA DE CÁLCULO SCM.....	9
FIGURA 2 – ESQUEMA DE CÁLCULO DOS ENCARGOS ADMINISTRATIVOS	9
FIGURA 4 – FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA SCM	10
FIGURA 5 – ILUSTRAÇÃO DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SCM.....	13
FIGURA 6 – RESULTADOS OBTIDOS COM AVALIAÇÃO SCM EM 2008.....	36
FIGURA 7 – ANÁLISE SWOT À GESTÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA.....	39
FIGURA 8 – CICLO DE GESTÃO	41
FIGURA 9 – PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (1ª FASE)	47
FIGURA 10 - PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (2ª FASE).....	48
FIGURA 11 – MODELO CAF	57
FIGURA 12 – FRAMEWORK DE METODOLOGIAS PARA AVALIAÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS	58
FIGURA 13 – NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO SIMPLEX	179
FIGURA 14 – TABELA COM OS VALORES MÉDIOS POR MINUTO SEGUNDO OS TIPOS DE ACTIVIDADE.....	180
FIGURA 15 – VALOR MÉDIO PARA DESLOCAÇÕES E CÓPIAS	181

SUMÁRIO EXECUTIVO

Inserido num contexto de avaliação dos serviços públicos e havendo cada vez mais evidências da implementação de uma cultura de monitorização e avaliação da prestação de serviços aos cidadãos e empresas em Portugal, este estudo procura reflectir sobre a diferentes aspectos a ter em conta quando se aborda o tema da simplificação administrativa.

No relatório “4 Anos de **simplex**” (28:2009) refere-se que “a simplificação é uma tarefa que deve estar assente em acções permanentes de avaliação e de correcção das práticas administrativas.

Não basta ter bons programas e boas medidas, é preciso também avaliá-los, medir e quantificar os seus resultados e submetê-los ao escrutínio público e a avaliações externas independentes”.

Foi a partir desta premissa que se deu o pontapé de partida para analisar em detalhe a primeira metodologia que gerou consenso a nível europeu, o Standard Cost Model (SCM), para a avaliação dos encargos administrativos em serviços destinados a empresas. O objectivo traçado a nível europeu foi o de reduzir os encargos em 25% até 2012. Assim, o objectivo deste trabalho foi, em primeiro lugar, verificar se o SCM é de facto uma metodologia adequada para a avaliação da prestação de serviço público. Identificadas as suas vantagens e desvantagens, chega-se à conclusão que o SCM cumpre e está ajustado a medir aquilo a que se propõe, os encargos administrativos. Ainda assim, há lugar a melhorias diversas que podem complementar o estudo das reduções de encargos no sentido de incluir alguns parâmetros e colmatar pequenas falhas, tais como incluir na avaliação os tempos de espera ou mesmo diferenciar os serviços consoante estes sejam direitos ou deveres.

Um aspecto mais sobressai deste estudo, o facto de que sem uma estratégia de comunicação adequada os cidadãos e empresas não se vão aperceber do impacto da simplificação na redução daquilo que são os encargos. É neste sentido que se apresentam propostas concretas de formatos de comunicação de resultados a cidadãos, empresas, funcionários públicos e mesmo aos pares europeus. Ainda olhando para a comunicação, é fácil perceber que esta deve ser feita de forma interactiva, ou seja, o cidadão deve ter espaço e oportunidade para se pronunciar e, porque não mesmo,

participar nas opções e desenvolvimento da simplificação dos serviços públicos. A co-produção, ou co-design, é um tema que tem vindo a ganhar dimensão internacional e que tem aqui um terreno ideal para que seja testada e amplamente seguida por todos os envolvidos na modernização da prestação de serviço público.

Analisada a metodologia e identificadas melhorias e formas de comunicação, é preciso focar e conhecer como o estado da arte em Portugal, onde desde 2007 está a ser realizada a avaliação dos serviços públicos alvo de medidas do Programa **Simplex** por via da metodologia SCM. O Programa de Simplificação Administrativa nacional tem marcado a sociedade portuguesa, fazendo com que quase todas as pessoas reconheçam a marca **simplex**, independentemente da sua opinião sobre a Administração Pública. Por esse mesmo motivo, aliado ao facto de ser um Programa transversal e fundamental para o movimento nacional de modernização, o **simplex** passou a ser o foco da avaliação dos encargos administrativos para empresas, e mais recentemente, para cidadãos.

Por se reconhecer que não basta “lançar bons programas”, torna-se evidente a urgência em delinear uma estratégia de gestão transversal que se comprometa com o cumprimento dos objectivos em termos de gestão e avaliação da simplificação. Neste sentido, e seguindo as melhores práticas europeias, propõe-se a criação de uma unidade central responsável por todo o ciclo virtuoso do Programa, incluído o acompanhamento dos **simplex** anuais e dos planos de avaliação a desenvolver. Esta equipa será o garante da gestão transversal do programa e dos planos plurianuais de avaliação, sendo que estes devem ter em conta não só a metodologia SCM como também outras complementares como sendo o Cliente Mistério, Índices de Qualidade e outros indicadores que sejam identificados como relevantes.

Em suma, o SCM apresenta-se como uma, entre outras, metodologias que devem ser tidas em conta, preferencialmente de forma integrada, para se medir a eficiência e eficácia das políticas de simplificação administrativa, bem como a satisfação das necessidades dos seus clientes, sejam cidadãos ou empresas.

Este estudo apresenta três grandes capítulos, além das conclusões e recomendações. Ao longo do primeiro capítulo apresenta-se a metodologia conforme ela existe actualmente, as suas vantagens e desvantagens, propostas de melhoria assentes em casos reais observados na Administração Pública ou identificados em trabalhos de aplicação do SCM a medidas **simplex**, terminando numa proposta de estratégia de comunicação e co-produção da simplificação administrativa.

O segundo capítulo é dedicado ao caso português e ao trabalho que tem sido desenvolvido no contexto da modernização e avaliação da simplificação em Portugal. Por fim, é apresentada a proposta de valor para o futuro. No último capítulo deste estudo, é exposto um modelo de gestão da avaliação da simplificação administrativa em Portugal e uma consequente estratégia de operacionalização deste modelo num sistema articulado de avaliação e acompanhamento do programa de simplificação. Além destas propostas, referem-se ainda alguns vectores de avaliação complementares que podem ser aplicados e que permitem aferir e avaliar a performance da Administração Pública, uma dimensão que nem sempre é possível contemplar em outras avaliações.

Ao longo dos três capítulos que compõem o documento, foram dados exemplos de casos reais que permitem ilustrar de forma simples a proposta de alteração ou melhoria efectuada. Todos estes exemplos são retirados da simples observação da prestação de serviços na Administração Pública ou foram amavelmente cedidos pela Agência para a Modernização Administrativa e Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, organismos públicos responsáveis pela avaliação SCM e Programa **Simplex**, respectivamente.

CONTEXTO EUROPEU

O esforço de desburocratização e aproximação dos serviços às necessidades dos cidadãos são temas que desde há décadas são fundamentais para qualquer Administração Pública no mundo. Estas configuram também as grandes exigências que os cidadãos colocam ao Estado, já para não falar das memórias que ficam dos pesadelos e labirintos administrativos, kafkianos mesmo, que todos acabam por experienciar algures na vida. Todavia importa não esquecer que a legislação, normas e regulamentos são instrumentos de que os Governos dispõem para organizar a sociedade e para eliminar desvios ou desigualdades.

A regulação desempenha actualmente um papel basilar na sociedade uma vez que, entre outras características, nos permite o usufruto da protecção social e cria oportunidades de desenvolver negócios em mercados competitivos. A regulação, para as Administrações Públicas europeias, inclui todas as medidas dos Governos que afectem o comportamento dos indivíduos ou de um grupo. Facilmente se depreende que a regulação neste sentido é fundamental para garantir determinados níveis elementares de cumprimento de regras ou modos de acesso à informação, mas os encargos administrativos são muitas vezes elevados. Em última análise, pode mesmo apontar-se que a excessiva regulação limita o crescimento económico dos países, sendo que estes encargos impostos podem ser facilmente eliminados, por exemplo, por via do desenvolvimento de sistemas de informação e implementação de comunicações interoperáveis entre entidades públicas. O importante não é haver menos regulação, mas melhor regulação, tornando a administração pública mais eficaz e eficiente na execução da sua actividade e na satisfação dos seus clientes, os cidadãos e empresas. Na perspectiva destes, a redução de encargos administrativos significa que passa a existir mais tempo para o exercício das suas actividades, o que permite um aumento da produtividade global ou tempo-livre pessoal.

Neste contexto, alguns países têm desencadeado esforços no sentido de procurar equilibrar as necessidades de regulação com a eliminação de encargos administrativos por via da simplificação. A avaliação destes encargos administrativos passou então a ser uma actividade constante e fundamental para a tarefa de simplificação da regulamentação existente ou a ser criada.

Em 2003, depois de países como a Holanda e a Dinamarca se terem destacado pelo trabalho desempenhado neste contexto da avaliação de encargos administrativos, vários Estados-Membros decidiram juntar-se e criar uma rede, a *International SCM Network*, que escolheu a metodologia Standard Cost Model (SCM) como sendo aquela a utilizar. Dois anos mais tarde, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) segue a mesma abordagem e aponta o SCM como a metodologia a utilizar para a redução de encargos (“Red Tape Scoreboard”).

Já em Março de 2007, o Conselho Europeu aprovou o Programa de Acção para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, no qual foi estabelecido o compromisso de, até 2012, reduzir em 25% os encargos administrativos para as empresas, decorrentes de legislação e regulamentação europeias, em áreas prioritárias de intervenção. Numa lógica de reforço do princípio de acção concertada, o Conselho Europeu escolheu o SCM como a metodologia comum a utilizar pelos países-membros. Portugal respondeu a este desafio assumindo o compromisso nacional de acompanhar o programa de redução dos encargos administrativos para as empresas da União Europeia e de desenvolver o seu próprio programa nacional. Assim, foi integrado nos Programas Legislar Melhor e **Simplex** um compromisso para a redução de encargos administrativos para as empresas, com o objectivo de até ao ano 2012 diminuir em 25% os encargos administrativos impostos pela regulamentação nacional e comunitária nos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas¹.

Logo em 2007, Portugal fez um primeiro piloto de avaliação de encargos, altura em que traduziu e adaptou o Manual Internacional SCM², criando uma versão nacional: o Manual PT SCM³.

Por altura da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, o grupo de trabalho dedicado aos assuntos de Governo Electrónico decidiu criar um sub-grupo destinado ao estudo dos encargos administrativos para cidadãos, que teria a duração de um ano (este prazo foi estendido por mais um ano, até finais de 2009). Durante o primeiro ano, os Estados-Membros participantes fizeram esforços na adaptação do Manual SCM para cidadãos, sendo que uma versão simplificada e ainda não oficial se encontra já disponível na Web para consulta⁴.

¹ Consultar Anexo I – Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de Dezembro

² Consultar Anexo II – International Standard Cost Model Manual

³ Consultar Anexo III – Manual PT SCM

⁴ Consultar Anexo IV – Manual SCM para Cidadãos (versão não oficial)

Foi neste contexto que Portugal lançou os seus esforços no cumprimento do compromisso estabelecido e tem procurado criar rotinas de avaliação na Administração Pública Portuguesa, focando-se em particular na Modernização Administrativa.

A METODOLOGIA STANDARD COST MODEL

O QUE É O SCM E O QUE PRETENDE MEDIR

O Standard Cost Model (SCM) é a metodologia adoptada pela Comissão Europeia e pelos Estados Membros para identificação e quantificação dos encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação que têm de cumprir.

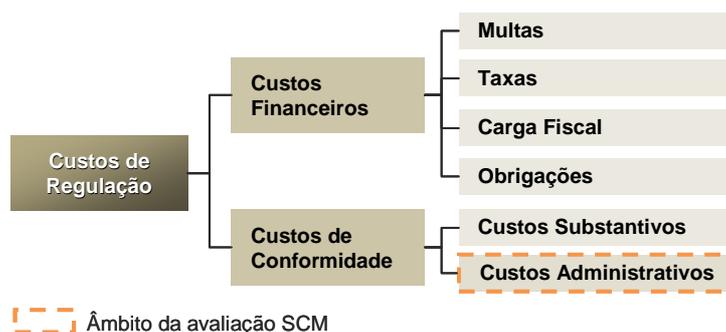
Esta metodologia foi criada em 2002, na Holanda, com o objectivo de avaliar o impacto das iniciativas governamentais de simplificação nas empresas, surgindo assim como uma componente de avaliação quantitativa da implementação das respectivas medidas, bem como um impulsionador da desburocratização e da inovação serviços públicos.

Ainda que os encargos suportados pelos cidadãos e empresas possam ser de ordem financeira ou de conformidade, o SCM foca-se apenas no segundo grupo propondo-se apenas a medir os custos administrativos e deixando de parte os chamados custos substantivos. Segue-se um exemplo retirado do Manual Internacional de Standard Cost Model para uma empresa, o cumprimento com a legislação pode implicar:

- 1) Efectuar o pagamento de uma taxa a uma entidade pública;
- 2) Alterar o seu produto e/ou processo de fabrico para cumprir requisitos ambientais (ex: a instalação de filtros para cumprir com as quotas de emissão de poluição)
- 3) Disponibilizar informação (ex: produção e submissão de registos da emissão de agentes poluentes).

NESTA SITUAÇÃO, A PRIMEIRA OBRIGAÇÃO CORRESPONDE A UM CUSTO FINANCEIRO, A SEGUNDA OBRIGAÇÃO CORRESPONDE A UM CUSTO DE CONFORMIDADE SUBSTANTIVO E A TERCEIRA OBRIGAÇÃO CONSISTE NUM CUSTO DE CONFORMIDADE ADMINISTRATIVO. APENAS OS ENCARGOS ENVOLVIDOS NESTE TERCEIRO PONTO SÃO MENSURÁVEIS PELO SCM, CONFORME DEMONSTRA A Fonte: Manual PT SCM

Figura 1.



Fonte: Manual PT SCM

FIGURA 1 – ESQUEMA COM TIPOLOGIA DE CUSTOS

A determinação do custo administrativo de certa imposição legal ou regulamentar pressupõe a identificação das obrigações de informação⁵ (OI) e dos elementos de informação⁶ (EI) associados, bem como das actividades administrativas⁷ executadas para o seu cumprimento.

Os custos administrativos inerentes ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação resultam do apuramento individual dos custos associados à realização de cada uma das actividades administrativas (reflectindo as horas despendidas pela organização e também o pagamento de serviços externos) e o somatório dos mesmos para todas essas actividades.

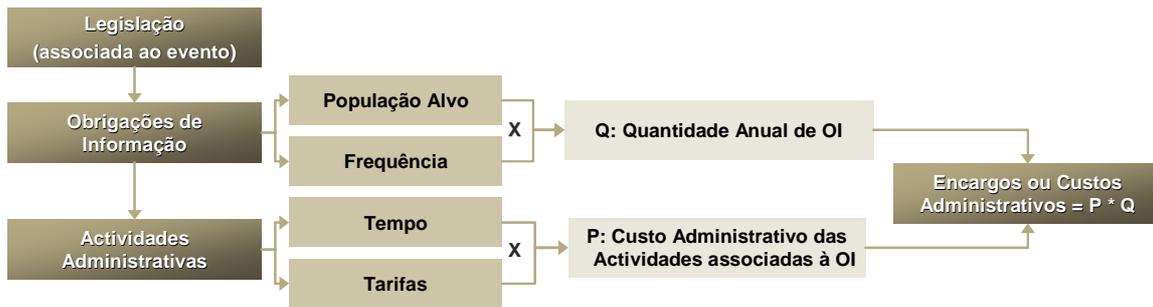
Neste sentido, o custo administrativo global dessa obrigação de informação resulta então da aplicação do valor apurado à totalidade da população-alvo abrangida e à frequência com que essa obrigação deve ser cumprida. O custo total da imposição legal resulta da soma dos encargos inerentes ao cumprimento de todas OI nela contidas.

De forma esquematizada, a Figura 2 apresenta o método de cálculo para obtenção de resultados aplicando a metodologia do SCM.

⁵ Obrigações de Informação (OI) são aquelas que implicam a prestação de informação ou dados à administração pública por imposição da legislação. As OI podem incluir obrigação de ter certa informação disponível quando solicitada.

⁶ Elementos de Informação (EI) são aqueles que são prestados em cada Obrigação de Informação.

⁷ Por cada Elemento de Identificação a prestar podem ser necessário desencadear várias Actividades Administrativas específicas. Estas Actividades podem ser feitas internamente pela empresa ou directamente pelo cidadão (ex: preenchimento de formulários) ou podem ter de ser intermediadas por além externo (ex: autenticação de assinatura por um advogado ou notário).



Fonte: Manual PT SCM

FIGURA 2 – ESQUEMA DE CÁLCULO DOS ENCARGOS ADMINISTRATIVOS

Combinando os elementos acima referidos, a fórmula do SCM pode ser resumida do seguinte modo:

$$\text{Custo da Actividade} = \text{Preço} \times \text{Quantidade} = (\text{Tarifa} \times \text{Tempo}) \times (\text{População-Alvo} \times \text{Frequência})$$

FIGURA 3 – FÓRMULA DE CÁLCULO SCM

No que diz respeito à sua operacionalização, importa referir que há diferentes formulações das quatro fases que compõem a metodologia SCM. Todavia, todas elas são bastante similares e têm resultado igual. As fases são: “preparação”, “levantamento e identificação de parâmetros”, “quantificação do tempo e custo” e “cálculo”. Em cada uma destas fases há actividades a executar que se encontram já tipificadas e que são comumente aceites a nível internacional, nomeadamente:

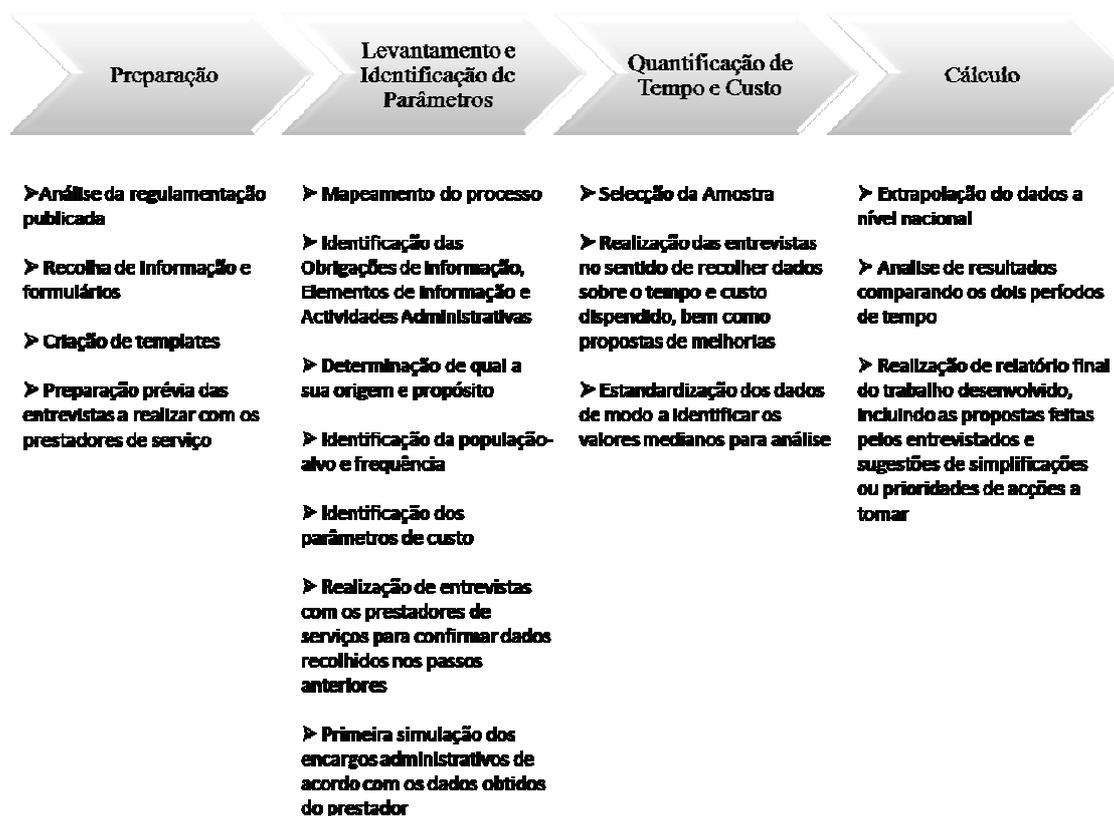


FIGURA 4 – FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA SCM

A fase de “**preparação**” deve garantir à equipa que irá desenvolver o trabalho um conhecimento generalizado dos processos e respectiva legislação em vigor. A criação ou personalização de templates e a identificação clara dos pontos a abordar nas entrevistas a realizar na fase seguinte são fundamentais para uma boa orientação a resultados objectivos. É ainda fundamental que nesta fase sejam definidos alguns aspectos de modo a garantir a estabilidade de critérios e a inexistência das chamadas “zonas cinzentas” nos projectos, nomeadamente: processos/eventos a medir, anos que compõem a *baseline*, organização de projecto e respectivas responsabilidades, calendário e interlocutores estratégicos.

A identificação dos interlocutores é dos momentos mais importantes neste processo preparatório, uma vez que as entidades devem identificar a disponibilidade dos seus representantes que devem ter o conhecimento necessário dos processos em avaliação. A escolha do interlocutor deve ser a mais acertada possível logo à partida para evitar falhas de entendimento ou lapsos de identificação de actividades. Além desta questão, há ainda que garantir o empenho global das entidades envolvidas, sendo neste caso o

envolvimento político e a partilha de conhecimento sobre os objectivos a atingir essenciais.

Deve ainda garantir-se que o universo em causa fica claro antes mesmo da avaliação, ou seja, por exemplo, se por empresa se entende incluir também as Organizações Não Governamentais. Ou ainda se no caso da avaliação dedicada a serviços para o cidadão deve ser considerada uma tarifa, ou seja, se os valores a extrapolar devem ser feitos também tendo em conta os custos ou apenas tempo (ex: tarifa igual ao ordenado médio mensal).

De seguida, durante o “**levantamento e identificação dos parâmetros**” com as entidades públicas que prestam o serviço ou têm intervenção na sua prestação, é muito importante o enfoque nos pontos primordiais da avaliação: mapeamento do processo, tempo, custo e população. As entrevistas com as empresas ou cidadãos que venham a fazer parte da amostra na fase seguinte, “**quantificação de tempo e custo**”, serão tanto mais proveitosas quando melhor se garanta que a fase de levantamento decorre de forma objectiva. Não esquecer que além dos parâmetros quantificáveis de avaliação, deve ser aferido junto dos cidadãos e empresas algumas das percepções e sugestões de melhoria, de modo a que possam ser incluídos e tidos em consideração num momento de melhoria correctiva do processo simplificado.

Quanto à escolha da amostra a entrevistar, devem ser tidos em conta os parâmetros elementares de selecção diversificada de empresas ou cidadãos de modo a garantir maior abrangência e fiabilidade relativa dos dados a recolher na entrevista. Aspectos como a dimensão das empresas, sector de actividade ou actividade profissional dos seleccionados para a amostra devem ser considerados previamente.

Já as entrevistas, que segundo a metodologia devem ser no mínimo cinco por medida avaliada, devem ser cuidadosamente preparadas de modo a que, apesar do número limitado de interacções, sejam o mais frutíferas possível. Idealmente realizadas presencialmente, individualmente ou em grupo, as entrevistas podem ainda ser feitas por telefone. No entanto, estas últimas são mais superficiais e menos esclarecedoras pois tendem a ser mais curtas e a perder-se alguma incisão nos assuntos abordados.

Por fim resta o “**cálculo**” propriamente dito, o cruzamento dos dados e a realização dos cálculos. A comparação dos resultados face às expectativas do prestador e a comparação entre os dois anos (antes da simplificação e após a simplificação) são fontes essenciais de informação a detalhar no relatório a produzir.

Ainda que com pequenos ajustes ou diferenças de terminologia, em todos os países este é o modelo de aplicação da metodologia Standard Cost Model e esta apresentação breve serve o propósito de demonstrar o trabalho envolvido, as actividades que devem ser realizadas e a forma de obtenção de resultados para que seja possível enquadrar a argumentação sobre qual a utilidade desta avaliação ou quais as suas necessidades de melhoria.

***Caso Real:** De modo a ilustrar os resultados do trabalho desenvolvido ao longo destas fases, incluiu-se em anexo o resultado processo mapeamento e quantificação de uma das medidas de maior impacto do Programa **Simplex** nas empresas: a Informação Empresarial Simplificada⁸.*

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SCM

Uma das críticas mais comuns às Administrações Públicas a nível europeu é a sua excessiva burocratização. Muitas das políticas de simplificação e modernização administrativa desencadeadas são vistas como tímidas tentativas de quebrar este estigma e devolver ao serviço público a sua missão: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”⁹

Na verdade, muito se tem progredido em diversas áreas, contudo a contaminação da esfera política com o serviço público, a prolongada falta de modernização dos serviços e carência de atendimento especializado dos funcionários públicos que prestam o atendimento de primeira linha têm levado a que a sociedade encare a administração pública com um negativismo profundo.

A actividade de avaliação e a consequente divulgação de resultados é um dos mecanismos a que a Administração Pública deve recorrer para combater os cépticos de algo está de facto a mudar. Reconhecidas como factores de transparência, tanto a avaliação como a comunicação de resultados garantem aos cidadãos que não só os

⁸ Consultar Anexo V – Resultados do Processo de Mapeamento e Quantificação da Medida **Simplex** “Informação Empresarial Simplificada”

⁹ Constituição da República Portuguesa, art. 266º, alínea 1.

serviços públicos estão a ser escrutinados no que diz respeito à eventual poupança de encargos administrativos, sejam eles de tempo ou dinheiro, como também que estão a ser constantemente auditados nas suas actividades correntes de relacionamento com os cidadãos. Ao tornar visível (em valor financeiro ou tempo) a redução de encargos, a administração pública está a partilhar com o cidadão os resultados do esforço de ganho de eficiência realizado e torna transparente a avaliação dos processos e as escolhas tomadas.

Independentemente das pressões externas ou das prioridades dos governantes, será transparente para quem consulte os resultados desta avaliação quais os benefícios atingidos e os impactos individuais e globais da simplificação realizada.

É aqui que a metodologia Standard Cost Model ganha protagonismo, na sequência da escolha da Comissão Europeia em utilizá-la na avaliação de encargos administrativos subsequentes à transposição de directivas europeias em cada Estado-Membro, levando a que a administração pública seja mais eficaz, eficiente e satisfaça melhor os cidadãos.

No entanto, esta metodologia não está isenta de críticas ou aspectos negativos, apesar das reconhecidas vantagens na sua aplicação. Na figura abaixo podem observar-se os aspectos positivos e negativos que mais comumente são enumerados:

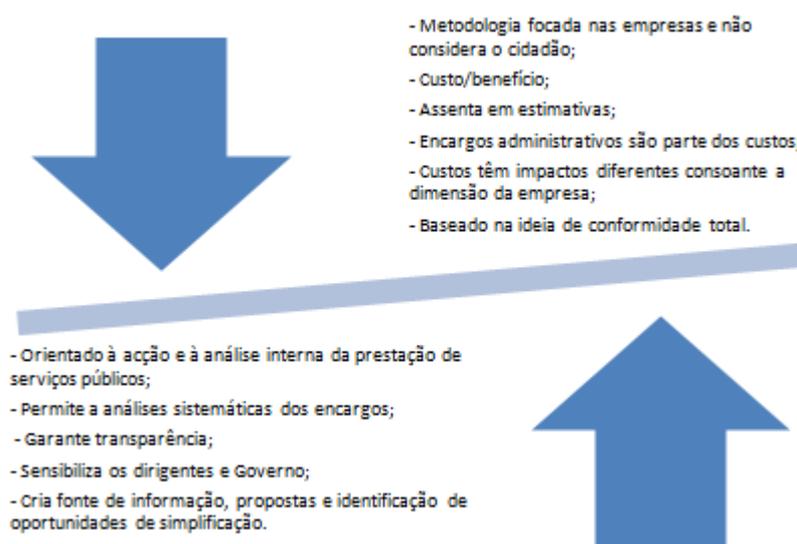


FIGURA 5 – ILUSTRAÇÃO DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SCM

As **vantagens** da utilização desta metodologia são diversas. Analisemos alguma delas:

- Orientado à acção e à análise interna da prestação de serviços públicos;
- Permite a análises sistemáticas dos encargos;
- Garante transparência;
- Sensibiliza os dirigentes e Governo;
- Cria fonte de informação, propostas e identificação de oportunidades de simplificação.

Uma das evidências desta metodologia é que é **orientado à acção**, ou seja, analisa tudo o que os cidadãos ou empresas têm de fazer para cumprir com determinadas obrigações impostas por lei. Para isso, é necessário acompanhar os destinatários de cada serviço na execução dos procedimentos em vez de se observarem passivamente dados estatísticos ou de outro tipo. Além disso, o facto de a metodologia forçar a que seja feito o mapeamento dos processos, **identificando as actividades a cumprir pelo cidadão ou empresa**, leva a que os organismos e dirigentes da Administração Pública reflectam sobre o processo na sua totalidade e que se coloquem numa posição que habitualmente lhes é alheia, ou seja, devem colocar-se no lugar de quem usufrui do serviço e se apercebem dos eventuais constrangimentos e/ou simplificações necessárias. Por outro lado, para entidades públicas que não possuem sistemas de informação, ou que sejam obsoletos, a suportar os seus processos de prestação de serviços, este mapeamento traz ainda a vantagem de permitir aos decisores identificar os fluxos de informação ou comunicação e criar bases de dados necessários para o desenvolvimento sustentado de futuras aplicações informáticas. Assim, a estruturação dos processos e a perspectiva do cidadão/empresa são duas vantagens de forte impacto positivo que o mapeamento, no contexto da análise SCM, traz aos organismos públicos que assim se apercebem também dos motivos e necessidades de mudança a que devem estar sujeitos para benefício daqueles que a eles têm de recorrer.

Por outro lado, o SCM permite **análises sistemáticas** dos encargos, pois a sua aplicação prática leva a que se crie uma *baseline*, a qual em qualquer momento pode ser retomada para novas avaliações *ex-post*. Além desta forma sistemática de avaliação, há ainda a possibilidade de as entidades públicas, juristas ou reguladores fazerem cálculos simulados durante o processo de elaboração de nova legislação ou regulação de modo a preverem os impactos potencialmente obtidos com a mesma.

Uma grande vantagem neste momento é o facto de permitir a uniformização e comparabilidade de resultados entre países (**benchmark**) uma vez que os Estados-Membros estão todos a utilizar a mesma metodologia para avaliar os seus planos de simplificação. Com este padrão, será possível fazer alguns exercícios comparativos de encargos por sectores de actividade ou por grupos sociais ou ainda qualquer outro parâmetro abrangido pela análise SCM. Mais ainda que *benchmark* de resultados, esta uniformização permite a cada país partilhar processos de simplificação e obter novas propostas e sugestões pela partilha de conhecimento a nível europeu.

O SCM garante **resultados transparentes** tendo em conta o recurso a uma fórmula de cálculo matemática simples em que não há espaço para considerações qualitativas ou percepções individuais dos cidadãos e entidades prestadoras dos serviços. As opiniões ou percepções dos entrevistados são um elemento a recolher, mas não tem qualquer impacto na quantificação de eventuais reduções de encargos.

Os resultados da avaliação **sensibilizam os dirigentes** e Governo para as necessidades de actuação sobre determinada regulação ou parte específica da legislação e processos abrangidos pela mesma. Uma vez que a metodologia obriga a todas as obrigações de informação e actividades sejam mapeadas e analisadas, é simples para qualquer decisor deprender qual a legislação ou excerto que implica mais encargos de tempo ou dinheiro para os cidadãos e empresas abrangidos. Com uma avaliação transversal e massificada podem ainda os dirigentes passar a identificar quais os organismos ou ministérios que mais encargos trazem aos cidadãos e empresas, criando aqui a possibilidade de se fazerem planos de simplificação mais incisivos ou sectoriais.

Por fim, aplicar o SCM permite criar **fontes de informação, propostas e identificação de oportunidades de melhoria**, pois, tal como referido anteriormente, ao mapear todo o processo, analisar as obrigações de informação e respectivas actividades consegue-se obter informações diversas sobre quais os pontos em que pode haver lugar a melhoria ou simplificação do processo e respectiva regulação. O contacto feito com os cidadãos e empresas na fase de quantificação dos resultados permite igualmente aferir quais os pontos que mais “transtorno” ou “dificuldades” causam aos seus destinatários, permitindo deste modo um conhecimento claro do que será uma futura simplificação de “impacto” para os cidadãos e empresas.

Ainda assim o SCM não pode ser encarado como uma ferramenta que vem dar resposta ou mesmo substituir a tomada de decisão de legisladores e políticos, pois “o mais importante factor que contribui para a qualidade das decisões do Governo não é a

precisão dos cálculos mas a actividade de levantar as questões certas, entender os impactos no ‘mundo real’ e explorar as suposições” (Kirkpatrick, Colin H. e David Parker (2007: 3)).

Estas notórias vantagens, que levaram a OCDE e Comissão Europeia a escolherem o SCM como metodologia de avaliação dos encargos administrativos, têm vindo a ser criticadas por alguns estudiosos, que lhe apontam limitações e **aspectos negativos** que devem ser tidos em conta neste estudo. Analisemos alguns:

- Foca em particular nas empresas e não considera o cidadão;
- Avalia o processo na perspectiva do público-alvo, não considerando o processo interno da Administração Pública;
- Relação custo/benefício;
- Assenta em estimativas;
- Encargos administrativos são apenas parte dos custos;
- Custos têm impactos diferentes consoante a dimensão da empresa;
- Baseado na ideia de conformidade total.

Um dos primeiros aspectos negativos apontado ao SCM é o facto de este **apenas** ter em conta a **avaliação de encargos administrativos para empresas**, nunca tendo sido elaborada uma versão oficial da metodologia focada nos cidadãos. Todavia, espera-se que este problema venha a ser dirimido com o trabalho desempenhado pelo grupo informal europeu, do qual Portugal faz parte¹⁰, onde se têm debatido o tema da aplicação da metodologia SCM à avaliação de encargos administrativos para cidadãos e se fez o primeiro esforço de adaptação do modelo internacional ao contexto dos cidadãos (*vide* Anexo III).

Países com experiência neste campo, entre eles a Holanda e Reino Unido, fizeram já adaptações à metodologia no sentido de assegurar as especificidades relativas a este público-alvo, mas não o realizaram de forma concertada. De um modo geral, a metodologia assenta nos mesmos passos e actividades, sendo que ambos fizeram ressalvas ou ligeiras adaptações em particular quando se abordaram os temas da quantificação, isto porque, ainda que na esfera das empresas não seja questionável a

¹⁰ Informação sobre o grupo e trabalho desenvolvido pode ser consultado em www.whatarelif.eu

apresentação de resultados em euros, no caso dos cidadãos o mesmo não acontece. Na maioria dos países onde foram feitas experiências neste campo, os resultados são sempre apresentados em função da poupança de tempo uma vez que é de mais fácil percepção para os cidadãos. Ainda assim, o grupo acredita que muito em breve a Comissão Europeia irá lançar semelhante desafio aos Estados-Membros no sentido de redução de encargos administrativos para os cidadãos. Por esse motivo e pela reconhecida necessidade de avaliar estes encargos, o grupo tem desenvolvido esforços no sentido de adaptar a metodologia e partilhar experiências e questões sobre a matéria. Além do enfoque no cidadão, que é desprezado na avaliação SCM, há ainda a perspectiva interna do processo, ou seja, a **eficácia da Administração Pública, que não é considerada**. Muitas das medidas de simplificação destinam-se a melhorar a performance e desempenho da Administração Pública, sendo um dos exemplos a conseqüente redução dos tempos de resposta aos cidadãos e empresas pela desmaterialização de processos. Ainda que o SCM considere os tempos de deslocação, tempos de preenchimento de formulários, entre outros, não tem em conta o tempo que decorre entre a interação com o serviço público e a altura em que o serviço fica concluído. Esta vertente de avaliação da Administração deve ser realizada sem qualquer dúvida, pois não só traz impactos nos orçamentos de Estado como também na satisfação do cidadão/empresa (sugestões de metodologias para este tema da eficiência da administração pública serão analisadas no capítulo Vectores Complementares de Avaliação).

A relação **custo/benefício** é apontada por muitos analistas como sendo um dos aspectos negativos de maior impacto nas entidades públicas. Tendo em conta que este tipo de avaliação ainda não se encontra enraizado nos organismos e na gestão de projectos, a avaliação da simplificação na prestação de serviço público é tendencialmente feita por uma entidade central, actualmente em Portugal pela Agência para a Modernização Administrativa, que reúne os dados recolhidos em cada entidade pública e aplica a metodologia na sua totalidade. Esta tarefa é, muitas vezes dada a escassez de recursos especializados na área, contratada a entidades privadas de consultoria, o que automaticamente implica um esforço financeiro considerável para as entidades centrais. É por este motivo que, por vezes, o esforço financeiro envolvido na avaliação é apontado como excessivo face aos benefícios extraídos dos resultados, mas convém não esquecer que, ainda que financeiramente não se obtenha um retorno imediato, o eventual ganho na simplificação representa, a médio prazo, um retorno financeiro e de

eficiência para as entidades, o que deve levar a encarar estes projectos de avaliação como se se tratasse de um investimento no futuro.

Os cálculos retirados da medição do SCM são **estimativas** baseadas em amostras relativamente pouco sustentadas (cinco entrevistas por medida), que como se sabe são normalmente menos informativas que escalas probabilísticas e não permitem ter um grau de confiança como se de verdadeiros dados estatísticos se tratassem. Ainda assim, não pode ser relevado o valor obtido dos indicadores de redução alcançados pela simplificação operada, pois permitem a recolha de informação de grande importância.

Eventualmente o aspecto mais negativo do SCM é o facto de se limitar a analisar os encargos administrativos, que são apenas uma **parte dos custos totais** directos que os cidadãos e empresas têm de suportar para cumprir as obrigações impostas pela regulação. Além do mais, os próprios cidadãos e empresas não distinguem quais são estes custos administrativos face a outros, tais como pagamento de determinado imposto ou licenças, e muitas das vezes consideram o maior custo como sendo aquele que deriva do esforço de compreensão de nova legislação ou regulamentação, custo este que muitas das vezes não é quantificável.

No caso das empresas, um outro aspecto a ter em conta é que os **custos administrativos têm impactos diferentes consoante se trate de empresa de grande dimensão ou de uma PME**. Uma vez que as pequenas e médias empresas podem não ter determinados departamentos ou estes serem compostos com uma ou duas pessoas, leva a que o esforço de cumprir com determinadas obrigações implique um custo maior para a empresa que terá o(s) seu(s) funcionário(s) alocado totalmente por um dia ou mais nesta actividade, o que significa ter o departamento parado no que diz respeito às actividades regulares internas.

Por fim, não pode ser esquecido o facto de que o SCM se baseia na ideia inverosímil de que existe uma total **conformidade** com as exigências administrativas impostas em cada serviço. Como se sabe, tanto empresas como cidadãos não cumprem, em alguns casos, com totalidade das obrigações de informação, em particular naquilo que compõem os seus deveres e não tanto nos seus direitos. No entanto, se se simplificarem a legislação e/os processos, mais pessoas podem passar a exercer em conformidade os seus deveres. Este aumento da procura, em termos reais, pode deturpar a análise feita por via do SCM uma vez que este, na sua fórmula de cálculo, multiplica o tempo e custo pela procura. Assim, aumentando a procura porque os processos são mais simples, pode induzir a que se interpretem os resultados SCM com se se de um aumento de encargos

houvesse pela simplificação. É nestes aspectos, entre outros, que a metodologia precisa de ser revista ou complementada.

PROPOSTAS PARA MELHORAR A METODOLOGIA SCM

Apesar das desvantagens ou aspectos menos positivos desta metodologia, não podemos esquecer o seu propósito, que é bastante claro, medir unicamente os encargos administrativos. Neste sentido, e porque os seus resultados não devem ser encarados como uma verdade absoluta ou uma quantificação exímia, mas antes como indicadores aproximados da redução de encargos, o SCM é ajustado, podendo-se afirmar que cumpre a sua missão. Todavia são claramente identificáveis melhorias à metodologia e que a tornariam mais completa.

Tendo em conta a experiência adquirida no decurso de um primeiro projecto de avaliação decorrido em 2008, na Agência para a Modernização Administrativa, sugere-se a análise das seguintes propostas de melhoria à metodologia:

- Distinguir obrigações de direitos;
- Contabilizar tempos de espera;
- Contabilizar os tempos de resposta da Administração Pública;
- Fixar a procura para medir o ganho da simplificação;
- Medir face ao canal simplificado e o conjunto de canais disponíveis;
- Identificar o período de estabilização da procura;
- Definir os segmentos;
- Incluir encargos financeiros;
- Criar tabelas de valores *standard* para a aferição de custos;
- Identificar “aspectos irritantes”.

Um aspecto importante é a necessidade de no decurso desta avaliação se ter em conta as diferenças entre **Direitos e Deveres** e os seus impactos na avaliação da simplificação. Um direito é aquilo que pode ser exigido em conformidade com as leis ou a justiça e os deveres são todos os actos que têm de se executados em virtude de ordem, preceito ou conveniência. A diferença entre ambos está na obrigatoriedade de conformidade com o

regulamentado. Isto significa que num exercício de direitos, a extrapolação de resultados deve ter em conta a procura real verificada e nunca uma eventual procura potencial tendo em conta, por exemplo o número total de empresas ou o número total de reformados, o que acontece com o exercício de um dever. É impossível estimar-se quantos dos indivíduos que podem usufruir de determinado direito vão, de facto usufruir dele. Caso esta distinção não seja feita, há uma forte probabilidade de os resultados serem falseados ampliando de forma exponencial os resultados face à realidade.

Para facilitar a abordagem às medidas em avaliação, esta pode ser uma das primeiras acções: separar as medidas de simplificação consoante se trate de dever ou direito. A partir deste momento, não haverá margem para dúvidas em momentos de entrevista ou quantificação.

Caso Real: *Um dever das empresas é, por exemplo, a prestação de contas ao Estado. Antigamente, o empresário teria de apresentar os seus relatórios a diferentes entidades tais como o INE, Banco de Portugal ou o Ministério das Finanças, mas, hoje em dia, basta que num único local e momento envie electronicamente os relatórios, que posteriormente serão transmitidos a todas as entidades envolvidas. A este processo chamou-se Informação Empresarial Simplificada. Ora a avaliação dos encargos desta medida concretizou-se através da medição do processo anterior e posterior, multiplicando os resultados pelo número de total de empresas obrigadas a esta prestação de contas.*

Contundo, no caso dos direitos não podemos ser tão simplistas. Tome-se o exemplo do pedido de Passaporte Electrónico Português (PEP). A avaliação dos encargos será igualmente simples, contabilizando os do processo anterior de pedido de passaporte e os do processo actual do PEP. Mas na quantificação e extrapolação de resultados é preciso ter cautela porque não podem ser multiplicados os valores pelo número total de cidadãos acima da idade mínima para ter passaporte. Ao contrário do documento de identificação (Bilhete de Identidade ou Cartão de Cidadão), que é um documento obrigatório, o Passaporte é um documento de viagem que nem todos os cidadãos têm interesse ou necessidade de tirar. Assim sendo, se se extrapolassem os resultados pela população portuguesa acima de determinada idade estar-se-ia a deturpar fortemente os dados. Nestes casos dos deveres, deve ter-se em conta apenas a população que

realmente executou o serviço, ou seja, neste caso, apenas pelo número de PEP emitidos.

A metodologia *standard* não tem em conta o factor “**tempo de espera**”, no entanto, tanto o tempo de espera nas filas para atendimento, tal como o tempo nas deslocações, é importante na avaliação do tempo efectivamente dispendido na realização das Actividades Administrativas. Enquanto o cidadão ou funcionário de uma empresa está na fila de espera para, por exemplo, o pagamento do IVA, não está no seu trabalho a desempenhar as suas funções.

Este factor temporal encontra-se já referido e incorporado na metodologia nacional, através da inclusão no Manual PT SCM. A sua forma de cálculo é simples, levando a que se identifique qual o profissional que tipicamente executa estas operações e, por via das tabelas publicadas pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social) relativas às “remunerações base médias por actividade económica” e ao “ganho médio por actividade económica”, contemplando valores dos subsídios e taxas sociais, podemos estabelecer qual a tarifa média por minuto do trabalho desempenhado pelo funcionário. Depois basta multiplicar este valor pelo tempo de espera em causa.

***Caso Real:** O pedido de Certificado de Registo Criminal, não contabilizando os tempos de espera, seria um serviço quase sem encargos administrativos uma vez que não requer o preenchimento formulários e apenas exige a prova de um documento de identificação original. No entanto, tendo em conta que para que o serviço seja completo, ou seja, para que o cidadão ou empresário possa trazer o seu certificado terá de esperar na fila durante algum tempo até que seja atendido. Este período de espera, na verdade, deve ser contabilizado pois durante este tempo tanto o cidadão como o empresário estão limitados de exercer as suas funções, o que faz com que este seja um encargo a suportar pelos próprios.*

Outra dimensão temporal que a metodologia SCM não considera na sua avaliação, mas que é um dos grandes enfoques nos programas de simplificação é o **tempo de resposta dos serviços públicos ao cidadão**. Esta perspectiva é diferente da anterior, pois ainda que seja um factor evidente de simplificação e contribua directamente a concretização

do serviço, o período de tempo que o organismo necessita para dar resposta ao cidadão ou empresa nem sempre impede estes últimos de manter a sua actividade habitual. No entanto, quando se analisam casos em que há lugar à necessidade de licenciamentos para a abertura de uma actividade ou à necessidade de documentos para uma candidatura, aqui, de facto não pode haver continuidade de actividade.

Nestes últimos casos, o tempo de resposta deve ser, sem dúvida, impactado nos encargos administrativos. A fórmula de cálculo que pode estar associada à quantificação deste tempo de espera tem obrigatoriamente de ser diferente do anterior, pois o impacto da paragem da operação de uma empresa não consiste apenas nos custos de pessoal. Neste caso ter-se-iam de identificar os lucros cessantes¹¹ da empresa, todavia este é um processo extremamente complexo, sendo que a forma mais simples de avaliar estes prejuízos consiste na identificação dos lucros habituais da empresa ou outra similar e imputar o valor como lucro cessante. Valores como o do custo de oportunidade são, no contexto desta metodologia, valores demasiado complexos de aferir face ao benefício que pode ser extraído nos resultados da quantificação.

***Caso Real:** O pedido de Alvará na Hora veio trazer aos processos de construção vantagens de grande impacto positivo. Apesar de não ter sofrido outro tipo de simplificação ou reengenharia de processos, hoje em dia um empreiteiro que precise de renovar o seu alvará não tem de aguardar, após submissão do pedido, cerca de três meses até que a nota de pagamento chegue ao domicílio e assim, mediante o pagamento, fique com o alvará renovado. Com o **Simplex**, no momento em que é entregue o pedido, o empreiteiro aguarda pela conferência do processo e pode levar no momento o seu alvará renovado.*

Acontece que mediante a avaliação SCM, esta alteração do processo veio supostamente trazer mais encargos administrativos para o empresário, isto porque, o tempo de espera pelo envio da nota de pagamento não é tido em conta no processo de avaliação, mas o tempo de espera no posto de atendimento para entrega do alvará já é considerado na avaliação dos encargos administrativos. Embora simplifique sobremaneira o procedimento e agilize a actividade de construção, segundo a aplicação do SCM constata-se, falsamente, que veio trazer mais encargos administrativos para as empresas.

¹¹ Lucros cessantes são os prejuízos causados pela interrupção total ou parcial da actividade de uma empresa.

A proposta de **fixação da procura** da quantificação ex-ante para a fase ex-post é mais controversa. No entanto, justificando o motivo da proposta de melhoria torna-se indubitável a razão desta observação. Dependendo do objectivo a alcançar com a avaliação SCM, pode haver esta necessidade de fixar o valor da procura, ou seja, se o propósito da avaliação for identificar os eventuais ganhos com determinada medida de simplificação, então tem de se fixar a procura de modo a que os valores dos encargos não sejam alterados pelas flutuações da procura. Apenas se o objectivo for medir um determinado processo de prestação de serviço público é que a procura deve ser considerada em termos reais em ambos os momentos, antes e pós simplificação.

***Caso Real:** Tome-se o exemplo ocorrido no projecto de avaliação de encargos administrativos realizado pela Agência para a Modernização Administrativa em 2008, em que antes da simplificação poucas pessoas registavam as patentes das suas inovações. No entanto, dada a simplificação administrativa recentemente implementada, dezenas de pessoas passaram a registar as suas patentes. Na aplicação estrita da metodologia, esta simplificação significava que houve um drástico aumento de encargos, quando na verdade, dada a simplificação do processo, mais pessoas recorreram ao mesmo. A avaliação da medida em si deve ter em conta a redução potencial de encargos que os cidadãos que registam patentes antes da simplificação teriam caso as registassem neste momento. Só assim se mediria o impacto que a medida de simplificação trouxe ao processo de registo de patentes, ainda que os valores reais devam ser sempre tidos em conta no sentido de se avaliar a situação que ocorre no momento.*

Outro exemplo ainda pode ser o caso de um serviço que, após simplificação, ainda não tenha tido qualquer procura (ex: registo online de alteração de órgãos sociais de uma empresa). Caso se tome em conta a procura efectiva registada, correr-se-ia o risco de dizer que, após a alteração legislativa, este serviço teve uma redução de 100% dos encargos, quando na verdade isso certamente não ocorreu.

Semelhante ao ponto anterior, esta proposta de melhoria da metodologia é mais uma recomendação que está omissa nos manuais, mas que é importante para a obtenção de resultados fiáveis. Neste caso propõe-se que sempre que uma medida de simplificação

administrativa consista na disponibilização de determinado serviço num **canal alternativo**, a medição ex-post deve ser feita tendo em conta apenas o novo canal (ex: serviço presencial passa a ser possível executar via Internet ou telefone). De outra forma, considerando os dois canais em conjunto obter-se-iam resultados deturpados face a simplificação implementada. Para a obtenção de resultados credíveis, será necessário dizer que face a existência de um novo canal há determinada redução de encargos, pois, na verdade, o canal existente que se mantém disponível não tem alteração de encargos administrativos. Ainda assim, caso a medida consista na disponibilização de um novo canal e na revisão do existente, os encargos devem ser analisados fixando a procura e tendo em conta os dois canais em separado e posteriormente somados e nunca valores médios do conjunto.

***Caso Real:** Com a introdução do Cartão de Cidadão em Portugal e, conseqüentemente, com a possibilidade de autenticação e assinatura electrónicas fidedignas, o pedido de segunda via da carta de condução passou a ser possível realizar online. Se se pretender analisar os ganhos em redução de encargos administrativos com esta medida de simplificação teríamos obviamente que quantificar os encargos tidos anteriormente pelo processo de pedido presencial e comparar com os encargos envolvidos no pedido online.*

Antes da normalização do processo e extrapolação de dados é preciso definir o que se pretende analisar neste caso: a medida de simplificação ou o processo de pedido de carta de condução. Claramente que o primeiro será bem mais interessante e de valor acrescentado no sentido em que se avalia o impacto da alteração. Assim sendo, apenas se deve ter em conta a quantificação tida ex-post do processo no canal online, uma vez que o presencial quantificámos para a análise ex-ante.

Sem dúvida que será interessante acrescentar a esta análise dados estatísticos de procura de modo a aferir se a medida teve impacto e se trouxe redução no atendimento presencial e conseqüentes fila de espera. No entanto, enquanto avaliação da simplificação operada apenas deve ser feito o exercício atrás exposto.

Uma outra recomendação, que resulta da experiência adquirida e que deveria ser incluída na metodologia SCM, consiste na necessidade de se avaliarem os **desvios da procura** antes e após a introdução de uma alteração nos processos a simplificar. Salienta-se este aspecto porque perante o anúncio de uma alteração legislativa ou

procedimental, as pessoas têm a tendência de antecipar a realização do serviço para evitar alterações ou curva de aprendizagem. O mesmo se passa após a simplificação do processo, uma vez que pode haver um aumento exponencial da procura, tendo em conta a agilização registada no processo, ou o inverso, a alteração implica tantas mudanças ao que era tido por habitual que as pessoas tendem a atrasar a sua realização do serviço. Ambos os casos são desvios à normalidade da procura e que podem influenciar os dados da avaliação caso sejam tidos em conta. Perante estas evidências, sugere-se que tenham em conta estes aspectos e que se identifiquem os períodos em que a procura se estima ser a normalizada, desvalorizando os valores estatísticos extremos.

***Caso Real:** Para esta situação podemos tomar dois exemplos retirados do projecto de avaliação de encargos administrativos desenvolvido pela Agência para a Modernização Administrativa, onde se verificou que, por exemplo, no caso da apresentação de contas por via da Informação Empresarial Simplificada, meses antes da entrada em vigor da alteração legislativa, centenas de empresários anteciparam a entrega dos relatórios temendo um aumento da complexidade ou do custo com a nova medida.*

Outra situação ocorreu com o registo de marcas e patentes, que após a simplificação registou-se um aumento da procura na ordem dos 50%, levando a considerar que as avaliações realizadas nesse período estejam erradas, pois sobrevalorizam os resultados e não reflectem a realidade da procura ao serviço.

Neste sentido, para alguns casos deve ser bem avaliado o período para análise, não se devendo considerar um ano após a introdução das alterações, mas sim dois anos.

A **definição de segmentos** é outra proposta de melhoria à metodologia SCM. Com esta sugestão pretende-se incluir na metodologia SCM a referência à necessidade de se criarem perspectivas de análise sejam elas, por exemplo pela dimensão das empresas ou eventos de vida, por sectores de actividade, grupos sociais ou grupos profissionais.

Nas primeiras abordagens de avaliação é comum organizar resultados por medida de simplificação ou os chamados eventos de vida. Todavia não se avaliam certamente eventos de vida por si, seria um esforço demasiado grande uma vez que avaliar os eventos de vida “Trabalhar” ou “Expandir Negócios” têm em consideração inúmeros processos e procedimentos. Com a generalização da avaliação da prestação de serviços por via do SCM, começa a evidenciar-se a necessidade de organizar esta actividade de

avaliação em torno de outras perspectivas. E é aqui que segmentar os resultados por sector de actividade no caso das empresas (ex: retalho, indústria transformadora, banca, etc) ou por grupos sociais no caso dos cidadãos (ex: emigrantes, imigrantes, aposentados, pessoas com necessidades especiais, etc) se torna necessário e útil. A avaliação e organização de resultados por grupos profissionais deve ainda ser uma perspectiva interessante a ter em conta na realização de planos de simplificação ou de avaliação. Através dos relatórios, com estas diferentes perspectivas de análise consoante os segmentos, poder-se-á obter uma visão alargada dos impactos de simplificação em diferentes matérias e identificar de forma abrangente as oportunidades de melhoria ou novas necessidades de modernização.

***Caso Real:** O exemplo mais paradigmático desta proposta de valor através da organização de resultados em torno de segmentos é o da Holanda. Após algumas medições genéricas, organizadas por eventos de vida, o Governo holandês decidiu olhar para os encargos administrativos por segmentos sociais. Antes ainda da avaliação, os planos de modernização foram reduzidos em tamanho mas tornados mais incisivos nos referidos segmentos, como por exemplo os reformados ou cidadãos com necessidades especiais. Para este projecto, criaram equipas de trabalho que passaram alguns dias com diferentes pessoas por segmento, observaram as suas dificuldades e criaram os planos de modernização. Após implementados seguiu-se a avaliação via a metodologia SCM e os resultados foram apresentados com estratégias de comunicação dirigidas a esse mesmo público-alvo em particular.*

Em 2009, a Holanda deu início a este processo de simplificação tendo em conta grupos profissionais, sendo que já desencadearam as primeiras reuniões com sindicatos de polícias e ordem dos médicos.

Ainda que seja uma questão menos controversa e já considerada na maioria das avaliações feitas a nível europeu é importante salientar e manifestar de forma indubitável na metodologia que devem ser considerados alguns encargos financeiros na avaliação SCM, tais como Taxas, Emolumentos e Aquisições de bens, formulários ou serviços especializados. Estes custos são directos para as empresas e cidadãos que recorram a determinados serviços, sendo por isso considerados como encargos a ter em conta para a concretização do objectivo pretendido. Outros custos indirectos como

impostos ou outros não são analisados uma vez que não se trata de conformidade administrativa.

Caso Real: *No caso da Justiça, todas as medidas de simplificação que tenham levado à implementação de soluções de prestação de serviços por via online têm uma redução de 50% do seu custo face ao atendimento presencial. Este é um dos motivos que pode levar à opção por este canal desmaterializado e tem impacto directo para o cidadão ou empresário, pelo que deveria ser tido em conta na avaliação SCM.*

Se a avaliação é um processo contínuo e iterativo que, no caso das empresas, concorre para um reporte europeu plurianual, é fundamental que os parâmetros de custo e forma de aferição e contabilização sejam constantes ao longo de todo o exercício, uma vez que de outro modo implicaria que não podiam ser feitas comparações ou acumulação de valores de poupança de encargos.

Para o efeito deve ser definido o padrão de custos e método de aplicação/aferição dos mesmos de forma a garantir consistência dos dados. Entre avaliações, os valores devem ser revistos à luz da inflação numa perspectiva de actualização a preços constantes.

Caso Real: *Há diversos exemplos que podem ilustrar esta proposta de apuramento da metodologia. Um deles é o da aferição do preço dos tempos de espera, pois obtêm-se valores completamente dispares caso seja tido em conta o salário base do grupo profissional que executa determinada actividade ou o salário médio. Se em momentos diferentes do processo de avaliação se tiverem em conta um outro parâmetro indiscriminadamente não pode haver qualquer comparação dos resultados entre si. Do mesmo modo pode haver disparidades quando umas vezes se contabiliza o tempo de executar determinada tarefa e noutras se observa o custo da mesma¹².*

Já numa perspectiva mais ampla que apenas a de encargos administrativos quantificáveis, seria importante aferir nas entrevistas com os utilizadores dos serviços quais são para eles os encargos a que estão sujeitos por executar o serviço. Na maioria dos casos, a opinião dos cidadãos e empresários não é tanto o tempo dedicado ao preenchimento de formulários ou de deslocação aos postos de atendimentos, mas antes

¹² Propostas de tabelas encontram-se no Anexo VI – Tabelas de Custos Standard

vários outros aspectos não quantificáveis e que muitos identificam como “**aspectos irritantes**” (ex: compreender nova legislação, identificar a informação e documentos que possam ser necessários para os seus casos particulares). A inclusão deste tipo de questão nas entrevistas, ainda que não contribua para a avaliação do SCM, pode em muito ajudar os decisores a identificar e perceber o que possam ser as dificuldades sentidas pelos utilizadores. Esta melhoria pode ser um factor complementar para aquilo que se pretende explorar num dos capítulos seguintes, que são outras vertentes de avaliação que são necessárias para a análise dos serviços públicos.

***Caso Real:** Há diversas metodologias para aferir os impactos de qualidade na execução de serviços públicos, no entanto, agregar esta informação à quantificação dos encargos parece ser algo inovador. Ainda que não sejam traduzidos em valor, é por via das entrevistas aos utilizadores, altura em que se percorre todo o processo mapeado até à conclusão da prestação do serviço que se vai depreendendo o que mais irrita e é tido como encargo para o cidadão. Não foi o ter de passar a entregar os relatórios de contas online via a Informação Empresarial Simplificada que trouxe encargos às empresas, mas antes todo o tempo que levou a conhecer os novos procedimentos, o tempo que demorou a reestruturação de sistemas de informação financeiros internos, conhecidos por ERP.*

ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO

É fundamental que as alterações legislativas sejam comunicadas aos cidadãos e empresários. Da mesma forma, os impactos da avaliação SCM devem igualmente ser comunicados de modo a que o período de resistência à mudança seja reduzido e os utilizadores se apercebam das vantagens e novos meios/formas de realizar determinados serviços.

Esta Comunicação pode e deve ser feita por meio de duas vias: divulgação de resultados e participação nas soluções. Analisemos de seguida ambos os mecanismos a ter em conta nesta estratégia de comunicação

Divulgação de Resultados

Ainda que habitualmente as formas de comunicação da Administração Pública sejam institucionais e muitas das vezes numa linguagem jurídica, cada vez mais se observa o quebrar destas barreiras no sentido de despertar a atenção dos cidadãos e empresas. É evidente que após décadas de formatos institucionais ou mesmo com cariz político, é difícil ao cidadão e empresário eliminar o preconceito estabelecido e passar a prestar maior atenção às mensagens que se pretendem passar. Por isso mesmo, deve ser criada uma estratégia de comunicação forte e com marcas claras de isenção política de modo a que não seja tomada a mensagem como propaganda e assim se crie um reconhecimento e confiança entre quem presta e avalia serviços públicos e quem consome e avalia a prestação de serviços públicos.

Comunicar reduções financeiras globais é, comprovadamente por experiências internacionais, uma estratégia comprometida e afastada das capacidades de percepção individuais de cada cidadão, levando assim a que estes desvalorizem o trabalho desenvolvido e eventuais ganhos obtidos. Ainda que o SCM permita saber esses valores globais, esta informação deve ser destinada à comunicação interna na Administração Pública. O ganho por indivíduo ou a redução de tempo são as mensagens a passar para a população.

***Caso Real:** Depois de algumas campanhas de comunicação frustradas, a Holanda tem vindo a desenvolver formas de comunicação de resultados SCM de forma simples e com impacto positivo na população. Em vez de anunciar a redução milhares de euros com a eliminação de determinados procedimentos, passaram a anunciar, por exemplo, a quantidade de árvores poupadas pela redução de papel ou a redução de níveis de CO₂ verificada pela eliminação de deslocações presenciais aos postos de atendimento. Esta tem sido uma boa prática divulgada entre os pares europeus.*

Além da criação de *awerness* no destinatário da simplificação, um dos motivos para que a comunicação seja feita de forma ampla, simples e clara é o facto de que em processos mais complexos, habitualmente, tanto cidadãos como empresas têm de recorrer a intermediários que, pela sua experiência e conhecimento cobram um preço por realizar os serviços em seu nome. Na maioria dos casos de simplificação, não só é garantido o acesso universal aos serviços, como também se simplifica a linguagem e reduzem os custos (ex: serviços online da Justiça são 50% mais baratos que realizados presencialmente num posto de atendimento). Ora, se a comunicação não atinge os

destinatários dos serviços, o que acontece é que os habituais intermediários continuam a exercer a sua função e cobrar valores como se o processo não tivesse sofrido qualquer alteração. Deve ser função do Estado informar os cidadãos e empresas de que houve alterações efectivas e em que aspectos de modo a que a transparência não seja comprometida.

Esta comunicação eficaz vai permitir que a Administração Pública deixe de ser vista pelos cidadãos como sendo pouco séria ou ultrapassada e passe a se reconhecida pela credibilidade, pelo seu esforço na mudança, pela criação de valor para os cidadãos e empresas e pela sua tentativa de se tornar mais eficaz, eficiente e moderna. Sem dúvida que com a mudança deste paradigma também os níveis de participação e satisfação da população no Estado poderiam ser mais positivos.

Mas a comunicação não se esgota na relação Estado - Cidadão. Convém nunca esquecer a importância da comunicação para o próprio Estado, para os funcionários que viram as suas rotinas alteradas e que temem a eliminação dos seus postos. Comprovar as vantagens na simplificação e modernização da prestação de serviço, quer seja por números ou casos reais, são uma grande fonte de motivação, participação activa nos resultados e desmistificação de receios. Dar voz àqueles que intervêm na cadeia de todo processo é, sem dúvida, também um trunfo poderoso na comunicação de resultados.

***Caso Real:** Um exemplo, desta vez britânico, é a campanha de publicidade desencadeada no final de 2008 no Reino Unido, onde fotografias de funcionários públicos apareciam nos cartazes a dizer “eu quero fazer...” ou “eu sou...”. Criou-se assim um compromisso entre os funcionários e os cidadãos directo e na primeira pessoa.*

Por fim, resta reflectir sobre a comunicação para os pares europeus. Portugal, refugiado culturalmente no sentimento de insularidade, tem poucas evidências e hábitos de comunicar os seus resultados para lá das fronteiras nacionais. No entanto, quando qualquer representante nacional participa em reuniões de trabalho europeias ou internacionais, os parceiros demonstram grande curiosidade, admiração e reconhecimento ao trabalho que a Administração Pública tem feito ao longo dos anos. Iniciativas portuguesas são hoje em dia exemplo internacional no que diz respeito à modernização e simplificação administrativa, tendo já várias iniciativas recebido prémios de boas práticas (ex: relatório da OCDE sobre o **Simplex**, o projecto Cartão de

Cidadão, a rede de Lojas do Cidadão, iniciativa Empresa na Hora e os novos Balcões Únicos, etc).

Este reconhecimento internacional, que é muitas vezes desvalorizado na imprensa, deveria ser do conhecimento geral de modo a criar a referida relação de confiança e vontade de participação activa nas iniciativas de modernização administrativa.

Participação nas Soluções

As consultas públicas são um instrumento fundamental que contribui para a participação activa de todos os cidadãos sobre um determinado tema proposto. O programa **Simplex** tem sido anualmente alvo de consulta pública prévia, sendo que muitos dos contributos e sugestões são posteriormente incorporados no programa final. De acordo com o site **Simplex**, sem dúvida que a satisfação das pessoas, bem como os níveis de participação, têm vindo a aumentar anualmente uma vez que há a percepção de que os contributos são realmente tidos em conta.

Contudo, mais que esta participação em consultas públicas poder-se-ia dar um passo consolidado neste campo da co-produção, onde cidadãos, empresas e funcionários trabalham em conjunto no sentido de sugerir e planear melhorias e simplificação dos serviços públicos.

O conceito da **co-produção** tem vindo a ganhar corpo nesta primeira década do século XXI, ainda que os primeiros trabalhos tenham sido já desenvolvidos anteriormente. Este princípio tem sido seguido por diversas empresas do sector privado, nomeadamente nos sectores automóvel e das novas tecnologias (ex: videojogos), onde os utilizadores são chamados durante o processo produtivo para sugerir melhorias, validar protótipos e testar conceitos. Na administração pública esta é ainda uma prática pouco desenvolvida e divulgada. O desenvolvimento do Portal do Cidadão pode ter sido um dos primeiros casos onde grupos de cidadãos foram chamados para testar o conceito, grafismo e usabilidade.

Conforme refere a Secretária de Estado para a Modernização Administrativa (135:2009), é importante “adaptar o serviço às necessidades dos seus destinatários, através da interacção com eles ao longo de todo o processo e não apenas no momento da prestação do serviço final. Ou seja, no desenho do serviço em colaboração com os seus destinatários, beneficiando da sua experiência de vida e conhecimento”.

Actualmente, podemos dizer que pequenos indícios levam a acreditar que as entidades públicas se preocupam com a opinião e aceitam as sugestões dos cidadãos e empresas,

uma vez que todas ou a sua larga maioria disponibiliza mecanismos online para a recepção de sugestões. No entanto, poucas são as evidências de que de facto as palavras dos participantes são realmente analisadas e tidas em conta pelos decisores públicos. Conforme referido anteriormente, a única excepção encontra-se na consulta pública do Programa **Simplex**, onde desde a 2ª edição do programa foram recebidas mais de 1.600 sugestões, sendo que 194 sugestões de cidadãos foram consideradas nos programas e 41 medidas resultaram propostas directas na consulta pública, estando todas devidamente assinaladas nos respectivos programas.

Além da participação externa à Administração Pública, a co-produção refere-se também à participação dos próprios funcionários públicos, que lidam diariamente com os processos e procedimentos públicos e se confrontam directamente com os seus utilizadores, os cidadãos e empresas. Propostas como a Ideia **Simplex** (ver caixa com caso real seguinte) devem fazer parte do quotidiano das entidades públicas e, principalmente, dos próprios funcionários.

***Caso Real:** Tendo tido a sua primeira edição no ano 2008, a Ideia Simplex é uma boa prática a destacar neste campo de comunicação e participação activa interna da Administração Pública.*

O objectivo desta iniciativa da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa foi o de incitar à participação e premiar ideias inovadoras de simplificação sugeridas pelos próprios funcionários públicos. No final da iniciativa, foi na primeira pessoa que as ideias foram apresentadas dando assim voz aos que fazem a modernização administrativa.

No primeiro ano, 313 propostas foram endereçadas à Secretaria de Estado, algumas individuais outras conjuntas. No final, alguns funcionários públicos tiveram a oportunidade de ver as suas gestões no programa de 2009, tal como a Medida 001/09, que consiste em “Dispensar os pensionistas com pensão não superior ao salário mínimo nacional de fazer prova anual do direito à isenção de pagamento de taxas moderadoras nos Centros de Saúde, promovendo a comunicação directa entre os serviços da saúde e das finanças. Com esta medida eliminam-se deslocações a serviços públicos para obtenção e apresentação de documentos comprovativos”.

Em suma, uma estratégia de comunicação sólida e tendo em conta os diversos interlocutores é um elemento fundamental para as administrações públicas chegarem

perto do seu público-alvo: os cidadãos e empresas. Por outro lado, a participação dos mesmos, não apenas como receptores e destinatários, mas como participantes activos e coadjuvantes nas alterações e modernização pública deve ser encarada por todos como o caminho a seguir no sentido da partilha, transparência e satisfação na criação de serviços centrados no cidadão.

Ferramentas da Web 2.0, que tão em voga estão nos mais diferentes sectores de actividade, podem ser uma alavanca importante neste campo, pois disponibilizar sítios Internet estáticos ou sem interacção não estimulam a partilha e troca de ideias entre os prestadores e utilizadores de serviços. Neste sentido, as entidades que sustentam a sua actividade na simplificação e modernização administrativa deviam apostar na utilização de fóruns temáticos, painéis de utilizadores online, questionários, entre outros, de modo a garantir que há espaço para a co-produção de serviços públicos. A possibilidade de emitir opiniões pessoais e ter uma resposta do prestador é fundamental para que se crie uma relação de verdadeiro valor assente no serviço público.

CASO PORTUGUÊS

Para melhor compreender o contexto português actual é importante conhecer o que tem sido o percurso da modernização administrativa em Portugal nas décadas mais recentes. O ponto de origem talvez seja mesmo o 267º artigo da Constituição da República Portuguesa, onde é indicado na missão da Administração Pública “evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva”.

No X Governo Constitucional (1985-87) foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), marcando assim um momento de viragem e de enfoque das preocupações do Estado na modernização da Administração Pública. O Secretariado implementou diversas medidas de modernização, sendo que algumas das mais emblemáticas foram a criação do Livro Amarelo, o desenvolvimento do conceito de filas de espera e a publicação da obrigatoriedade de se respeitar o atendimento prioritário¹³, e terá sido das entidades mais marcantes da Administração Pública nesta área até à criação da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e a Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa (SEMA). A 28 de Outubro de 1993, o Secretariado para Modernização Administrativa instaura o Dia da Desburocratização e o Primeiro-Ministro, Aníbal Cavaco Silva, apresenta a primeira “Carta da Qualidade nos Serviços Públicos”, um compromisso assumido por todos os organismos públicos no sentido de prestar um melhor serviço aos cidadãos:

“A aposta na qualidade é um factor decisivo que enfrentamos no grande desafio de preparar Portugal para o século XXI, a todos os níveis da nossa sociedade e naturalmente em vários domínios em que se desenvolve a acção do Estado. (...) A presente Carta da Qualidade que o Conselho de Ministros manda divulgar é mais um impulso para a Administração Pública portuguesa. Considera o cidadão o centro de actividade dos serviços e o “juiz” de qualidade das práticas a que tem direito”¹⁴.

Neste mesmo ano é criado o Sistema Português da Qualidade e em 1994 são lançadas as Cartas de Qualidade Sectoriais, onde o SMA dá o exemplo como um dos primeiros organismos públicos a publicar o seu compromisso de qualidade para com o cidadão.

¹³ Decreto-Lei nº 129/91, de 2 de Abril

¹⁴ Excerto da primeira Carta de Qualidade nos Serviços Públicos

No final da década de 90, a Europa começa a debater os temas da Gestão da Qualidade e da Common Assesment Framework (CAF), sendo que no ano 2000 é realizada em Lisboa a primeira Conferência Europeia da Qualidade na Administração Pública que contou com mais de 1200 participantes. Nesta mesma altura, Portugal passou a aplicar a metodologia CAF nos organismos públicos.

Em termos de modernização administrativa, a publicação do Plano de Acção para o Governo Electrónico, pela UMIC – Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento, terá sido o início de uma nova etapa e de um reforço na adopção das tecnologias de informação como suporte à inovação e modernização. Neste período, entre 2003 e 2004, surgem iniciativas como o Portal do Cidadão, que representa a primeira iniciativa de co-produção uma vez que na altura a UMIC reuniu diferentes grupos de pessoas e apresentou-lhes o conceito e versões possíveis do que seria mais tarde o Portal do Cidadão, permitindo assim que o resultado final fosse a consequência das opiniões conjuntas de decisores públicos e cidadãos. Contudo, só com a criação da Agência para a Modernização Administrativa e a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), que mais tarde dá origem à Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, é que a modernização e simplificação administrativas ganham expressão nacional e se tornam novamente bandeiras do Governo.

Muitos trabalhos têm sido desenvolvidos no sentido de reduzir encargos e otimizar processos, no entanto, o Programa **Simplex** é uma marca indelével deste esforço conjunto da Administração Pública e o mote para o compromisso assumido por Portugal no sentido da redução de encargos em 25% para as empresas. Mais de 650 medidas foram concluídas desde 2006, com uma taxa de execução anual sempre superior a 80%. Neste contexto nacional, que quando o Governo decide assumir a nível europeu o compromisso de reduzir 25% dos encargos administrativos o Programa **Simplex** aparece como sendo uma resposta clara às necessidades futuras até 2011. Esta mesma situação fica clara na Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de Dezembro, onde no Compromisso Português para a Redução de Encargos Administrativos para as Empresas o Governo identifica o Programa **Simplex** como o plano de modernização administrativa e a metodologia SCM como sendo a aplicar na avaliação dos encargos administrativos.

Em termos operacionais, ainda em 2007, a Agência para a Modernização Administrativa fez os primeiros testes da aplicação do SCM a algumas medidas

simplex. Deste primeiro trabalho concluiu-se que a metodologia carecia de alguns ajustes à realidade nacional e é apresentado ao Governo português a primeira versão do que veio a chamar-se Manual PT SCM.

A primeira avaliação consolidada de encargos administrativos para empresas foi realizada em 2008 e teve por alvo medir 18 medidas do Programa **Simplex** 2006/07 destinadas a empresas. Elencam-se na figura abaixo alguns dos resultados obtidos por via da aplicação da metodologia SCM:

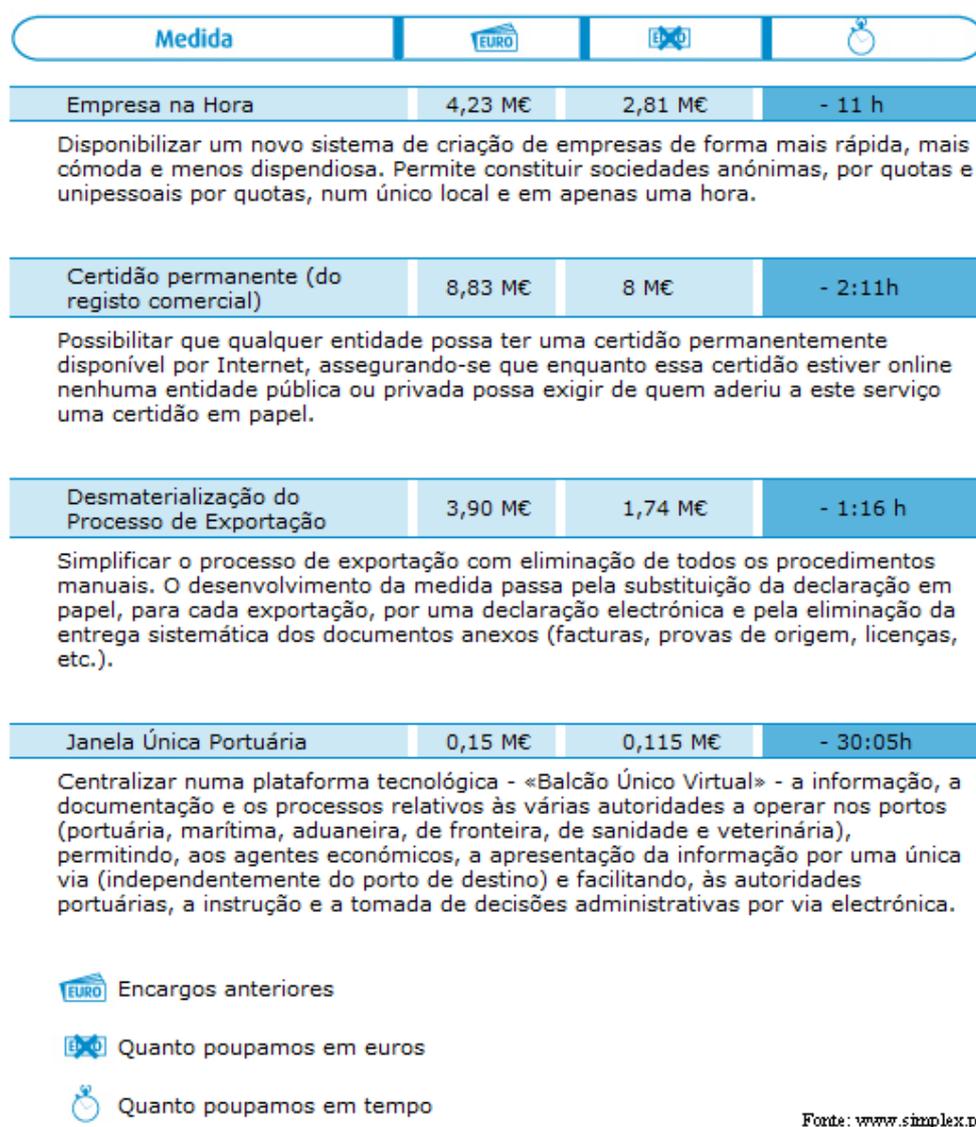


FIGURA 6 – RESULTADOS OBTIDOS COM AVALIAÇÃO SCM EM 2008

Apesar dos resultados positivos obtidos com este projecto, com as recomendações sugeridas no anterior capítulo Propostas para Melhorar a Metodologia SCM garantiriam, sem dúvida, dados mais fidedignos que espelhariam de forma mais realista

as reduções de encargos administrativos conseguidos com as medidas de simplificação seleccionadas para análise.

Espera-se assim que esta reflexão sobre a metodologia SCM e a avaliação da prestação de serviços públicos contribua com algumas melhorias para projectos vindouros nesta área de conhecimento.

PROPOSTA FUTURA PARA A AVALIAÇÃO DA SIMPLIFICAÇÃO

GOVERNANCE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Reconhecidas as vantagens e fragilidades da metodologia SCM, a sua aplicabilidade no contexto das políticas de simplificação Portugal, falta ainda identificar como se pode gerir o complexo processo de avaliação e o cumprimento do acordo estabelecido a nível comunitário.

Observando a organização e opções de gestão em outros Estados-Membros, pode constatar-se que na sua larga maioria os Governos optaram por criar unidades autónomas e transversais que garantem o planeamento e acompanhamento de todo o processo de avaliação e mesmo de criação dos planos estratégicos de modernização. A Alemanha criou o “Regulatory Control Council”, uma unidade central composta por dez elementos e que tem um mandato de cinco anos para acompanhar o programa e garantir o cumprimento dos objectivos acordados com a comissão europeia. Para o mesmo efeito, os britânicos criaram o BRE (Better Regulation Executive) que consiste numa unidade transversal que assegura o cumprimento das prioridades estabelecidas nesta matéria. Já na Holanda existe o “Dutch Government’s Regulatory Reform Group” que tem a missão de proceder à avaliação e criação de programas de simplificação regulatória.

Em Portugal, o processo de avaliação de encargos administrativos ficou regulamentado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de Dezembro, onde se indica de um modo geral a articulação nacional a existir para a concretização dos objectivos propostos.

A incorporação dos objectivos nacionais de redução de encargos nos Programas Legislar Melhor e de Simplificação Administrativa e Legislativa – **Simplex** era evidente, tendo em conta a importância dos mesmos a nível da modernização e simplificação administrativa na política nacional. Todavia, não ficou regulamentado o modo como pode ser gerido o processo de avaliação, ou seja, se deve ser centralizado numa entidade única ou se deve ser um processo feito pelas próprias entidades públicas. Por inerência das competências relativas ao Programa **Simplex**, a Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa delegou na Agência para a Modernização Administrativa esta responsabilidade de realizar o processo de avaliação. Actualmente,

cabe à AMA apoiar os organismos na elaboração do mapeamento dos processos a medir e, posteriormente, realizar a quantificação ou subcontratá-la a uma entidade externa. Contudo deve ser criada uma estratégia e garantir-lhe um suporte legal para que, assim, a actuação das entidades envolvidas seja inquestionável quanto à sua intervenção ou pedidos de informação. É necessário criar uma estratégia nacional com um modelo de gestão definido (a chamada *Governance*).

Os modelos centralizados e descentralizados de gestão têm, reconhecidamente ao longo de décadas nas teorias de gestão de empresas, aspectos positivos e negativos. Observem-se alguns destes aspectos ajustados à temática em causa:

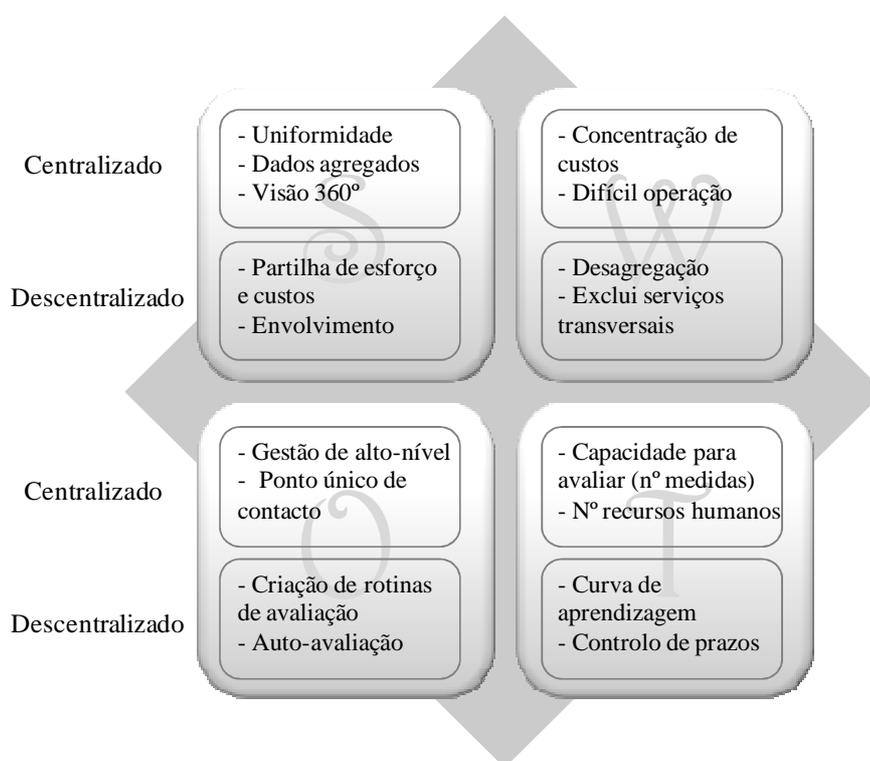


FIGURA 7 – ANÁLISE SWOT À GESTÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA

Conforme se pode observar pela análise SWOT acima demonstrada, há ganhos com a partilha de esforços e custos financeiros, bem como se motivam de forma mais consistente rotinas de avaliação nas entidades públicas caso se opte por uma gestão descentralizada da avaliação. Todavia, os efeitos da longa curva de aprendizagem e a perda de uniformização e qualidade podem colocar em perigo as garantias de cumprimento do compromisso assumido com a Comissão Europeia.

Já numa estratégia de gestão centralizada numa entidade única há ganhos de qualidade na uniformização de dados e consolidação de resultados, que passam a permitir a

criação de relatórios consistentes para apoio à gestão política de alto-nível e, ainda que com maior esforço de gestão e acompanhamento, garante-se de forma mais confiável o cumprimento dos prazos e antecipam-se resultados globais mais cedo. As grandes desvantagens deste último modelo consistem na concentração dos custos e na necessidade de criar uma equipa com número de recursos humanos suficientes para as necessidades a definir numa entidade única.

No que concerne à primeira desvantagem há que ter em conta o ponto 8 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de Dezembro onde se lê: “Prever que os custos associados à identificação e à quantificação dos encargos administrativos sejam repartidos proporcionalmente pelos ministérios envolvidos no processo”. Ora se se tiver em conta este ponto, na estratégia de avaliação da modernização devem ser elaborados planos de medições anuais acordados com as entidades públicas de modo a que nos seus orçamentos sejam incluídas rubricas de despesas a ter com a avaliação SCM. Relativamente à segunda desvantagem, caberá à entidade responsável pela avaliação identificar o número de recursos necessários mediante os planos anuais estabelecidos, incorrendo esta nos custos de funcionamento e gestão dos recursos. Tendo em conta estes últimos factos, torna-se incontornável a escolha pelo método centralizado de gestão do processo de avaliação.

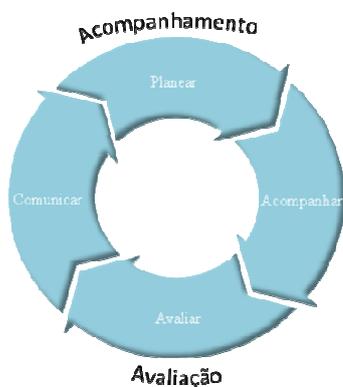
Com este modelo centralizado não se pretende, no entanto, que seja a entidade responsável pelo programa de avaliação a realizar os mapeamentos, mas deverá solicitá-los e apoiar as entidades na sua elaboração, bem como solicitar outros dados necessários à avaliação e relatório global. A entidade a quem cabe esta tarefa central de avaliação da modernização dos serviços públicos deve assim ser considerada como uma entidade independente, pois, na verdade, foca a sua acção nestes âmbito e não na execução de medidas de modernização.

Além da gestão centralizada é fundamental que se estabeleça uma Estratégia para a Avaliação da Modernização Administrativa e Planos Anuais de Avaliação de modo a criar um compromisso geral entre as entidades públicas e para que possam ser feitos orçamentos e Planos de Actividades consentâneos com os objectivos traçados transversalmente.

Conforme a Resolução de Conselho de Ministros define, a avaliação deve decorrer do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa. O Programa **Simplex** responde a todas estas preocupações incluindo as necessidades de alterações legislativas, de desmaterialização e simplificação de formulários ou mesmo de mecanismos de

divulgação de informação, pelo que o processo de avaliação deve focar-se, num primeiro momento, nas medidas do Programa. Outras medidas de simplificação que sejam implementadas e que não constem do Programa **Simplex** devem ser alvo de uma análise custo/benefício e, em especial, da capacidade dos recursos humanos disponíveis para realizar a sua avaliação.

A unidade de modernização e simplificação administrativa a criar deveria fazer parte de uma entidade transversal e com responsabilidades firmes nesta área. A Agência para a Modernização Administrativa parece ser, actualmente, a que melhores condições reúne para se dedicar a esta tarefa plurianual tendo em conta a sua missão, competências e experiências anteriores neste âmbito.



Reportando directamente à direcção do instituto e fortemente apoiada pelo poder político, esta unidade poderia ganhar duas facetas complementares, que permitem assegurar o ciclo virtuoso da gestão do projecto: acompanhamento do Programa **Simplex** e a avaliação das medidas do próprio programa (conforme ilustrado na figura 9). Desta forma garantir-se-ia que não havia perda de informação entre as fases pelas quais cada medida terá

forçosamente que passar (planeamento, implementação, lançamento, avaliação, identificação de oportunidades de melhoria) e são asseguradas diversas sinergias de custos, recolha de informação e recursos humanos. Sucessivamente, da própria avaliação resultam relatórios globais e sugestões de melhoria que podem dar corpo a parte do próximo programa, sendo que da execução e acompanhamento do programa também se pode extrair muita da informação para o mapeamento dos processos.

No contexto da avaliação, a esta unidade caberiam as tarefas de avaliação de acordo com a metodologia SCM, bem como de outras metodologias: cliente mistério, satisfação ou outras. Toda a informação trabalhada por cada medida vai dando corpo a um dossier consolidado sobre a simplificação operada unitariamente e globalmente. Contudo, a avaliação dos serviços não se esgota nestes métodos, ficando de fora, por exemplo, o Teste **Simplex** e as reclamações de Livro Amarelo. Para o relatório anual a entregar ao Governo, deve ser feito um acordo de partilha com as entidades responsáveis pelo teste de maneira a que também os resultados deste possam fazer parte do documento como sendo o primeiro momento de avaliação. Os números e tipificação das reclamações podem fazer parte dos dados a solicitar às entidades aquando do mapeamento dos

processos, passando estes também a fazer parte do relatório como oportunidades de melhoria face a “aspectos irritantes” identificados pelos cidadãos e empresas.

Com uma estratégia plurianual detalhada, gestão centralizada, equipa com recursos humanos adequados e num contexto de partilha entre os organismos públicos, será possível garantir ao Executivo a entrega de informação baseada em indicadores sólidos e diversificados de performance dos serviços públicos como suporte à decisão governativa.

Resta reflectir sobre uma dimensão mais da avaliação de encargos: a dimensão interna. É fundamental que se tenham em conta as reduções de encargos administrativos da própria Administração Pública nesta matéria de simplificação. Para colmatar esta necessidade, propõe-se que, com base na existente, seja criada uma metodologia SCM para avaliar os encargos da própria Administração Pública. Este tem sido um aspecto inúmeras vezes referido em encontros europeus, mas até à data, de que se tenha conhecimento, nenhum Estado-Membro ainda lançou esforços neste sentido.

Porém, a avaliação das entidades públicas tem outros vectores conforme será analisado num dos pontos seguintes, sendo estes a CAF e o SIADAP, que actualmente são geridos e controlados pela Direcção-Geral da Administração e Emprego Público. Ora aqui caberá ao Governo decidir se pretende agregar as avaliações, entregando a AMA à DGAEP os dados obtidos pela avaliação realizada, ficando esta última responsável pelo relatório, ou se pretende ter a informação em relatórios independentes. Aparentemente, parece lógico que para efeitos de reporte internacional possa ser necessário apresentar resultados agregados da redução de encargos a nível nacional, ficando esta tarefa da responsabilidade da AMA. Todavia, internamente, caberá à DGAEP reportar à tutela uma visão consolidada da performance global das entidades públicas, pelo que os dados devem ser entregues atempadamente para o efeito.

Há dois outros aspectos importantes a reter da Resolução do Conselho de Ministros, que são a criação de um ponto único de contacto nacional e a criação de redes de colaboração electrónicas.

Segundo a legislação publicada, o “ponto nacional de contacto do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, adiante abreviadamente referido por SPOC” deve ser criado e as suas funções deviam ser futuramente determinadas pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Ora, tendo em conta a anterior lógica deste modelo de gestão, torna-se evidente que a figura do SPOC deve ser assumida pela AMA e operacionalizada pela

unidade acima mencionada, uma vez que é esta entidade quem melhor poderá representar o país a nível europeu nesta matéria dado o seu conhecimento transversal da modernização e simplificação administrativa portuguesa, bem como porque, conforme referido no ponto 17 e respectiva alínea a) da Resolução de Conselho de Ministros, é seu objectivo “envolver todos os ministérios no cumprimento dos objectivos fixados no programa europeu e no compromisso nacional, através das seguintes acções: Colaboração com o SPOC na identificação das áreas prioritárias de simplificação, na identificação e quantificação das obrigações de informação e nos processos de transposição da legislação europeia simplificada”. Seria assim à AMA que estas funções caberiam por delegação de competência da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.

Entre outros aspectos, o SPOC é ainda responsável por coordenar redes de colaboração electrónica que têm por objectivos promover a partilha de informação e, entre outros, divulgar as iniciativas da União Europeia e dos respectivos Estados-Membros em matéria de redução de encargos administrativos.

Nesta matéria, a Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa tem assegurado o acompanhamento dos grupos internacionais sobre a matéria, fazendo-se acompanhar por elementos da Agência para a Modernização Administrativa, bem como tem garantido a gestão de uma rede fundamental para o Programa **Simplex**, a rede dos Srs. e Sras. **Simplex**, cujos participantes são representantes de cada ministério a quem incumbe o acompanhamento e ponto de contacto para as medidas de cada ministério envolvido no programa anual. No entanto, transferindo a operacionalização e acompanhamento do Programa de Simplificação e o de Avaliação, deverá igualmente transferir-se para a referida unidade o papel de representação internacional e coordenação de redes nacionais. Todavia convém salientar que determinados grupos internacionais (ex: OCDE) e reuniões das redes devem ser asseguradas pela Secretaria de Estado tendo em conta a sua relevância e cariz político.

Relativamente às redes colaborativas é importante ainda salientar que a Rede **Simplex** é marcadamente política e deve ser o garante dos acordos e parcerias estabelecidos, pelo que a criação de redes colaborativas operacionais é fundamental para que se garanta um apoio mais próximo entre os responsáveis de projecto e a unidade de acompanhamento e avaliação. Sugere-se assim que se usufrua das potencialidades da Rede Comum de

Conhecimento¹⁵ e a sua capacidade de criação e dinamização de redes colaborativas electrónicas e se lance uma Rede de Agentes da Simplificação. Esta rede informal terá como participantes os interlocutores operacionais dos projectos de simplificação e modernização administrativa, que assim passariam a dispor de um espaço de partilha para troca de experiências e divulgação, além de permitir o contacto directo entre os mesmos e a unidade de avaliação para troca de informação e apoio directo permanente online.

A identificação inequívoca e atempada destes interlocutores é fundamental para que todo planeamento funcione sem problemas. Caso falhe a identificação ou caso o interlocutor não tenha a noção total do seu papel no projecto, todo o planeamento pode ser posto em causa com os devidos atrasos ou por troca de informação deficitária ou deturpada. A Rede de Agentes deve assim ser uma estrutura flexível e que se vai alterando conforme as medidas em estudo ou entidades envolvidas no programa anual em curso.

No que diz respeito às redes públicas com o envolvimento dos cidadãos e empresas, elemento fundamental para a referida co-produção de serviços públicos, o exemplo britânico parecer ser ilustrativo do que seria uma boa prática neste contexto¹⁶. À semelhança da rede anterior, deve haver aqui um espaço destinado à troca de opiniões e propostas (fórum ou blog), a possibilidade de submeter propostas de modernização via e-mail (painel de ideias), inquéritos ou questionários de validação de conceitos, entre outros. Não desvalorizando a importância dos encontros presenciais, a criação destas redes colaborativas online permite um contacto permanente, desmaterializado e disponível 24h por dia.

Na altura em que os processos estejam já num estágio mais maduro, poder-se-á equacionar a criação de programas de simplificação direccionados a grupos profissionais ou segmentos da população ou do tecido empresarial. Nesta fase, a preparação prévia dos programas pode beneficiar da criação de novas redes, sendo que estas irão acompanhar igualmente o processo de avaliação futuro que irá decorrer. Autoridades locais, sindicatos, organizações não governamentais (ONG) e associações locais ou de empresários podem neste momento assumir um papel de destaque na rede.

¹⁵ A Rede Comum do Conhecimento é uma rede de articulação e congregação de esforços na partilha de conhecimento baseada na adesão livre por parte dos organismos públicos, centrais e locais, das entidades privadas e dos cidadãos que nela queiram participar. Mais informação em www.rcc.gov.pt.

¹⁶ Para mais informações consultar www.betterregulation.gov.uk.

Em suma, teríamos assim um modelo de *governance* sustentado, onde os decisores políticos têm a garantia de obtenção de informação homogénea, global e sistematizada e onde os parceiros públicos e privados podem participar activamente, quer no processo de avaliação quer no processo de criação de propostas de valor. Por outro lado, a conjugação do acompanhamento do programa de simplificação com o programa de avaliação permite que as oportunidades de melhoria sejam integradas em programas futuros, que se estabeleçam prioridades de simplificação e avaliação a nível global e permite ainda que se utilizem de diferentes activos da Administração Pública evitando desta forma um maior despesismo e criando sinergias de esforço e tempo.

A esta mecânica resta apenas uma peça, não menos importante que aquelas que estivemos a analisar: as pessoas. É crucial para este projecto que se garanta uma efectiva gestão da mudança na Administração Pública. Esta mudança deve incidir sobre todos os funcionários e níveis de gestão uma vez que o Programa **Simplex** e o programa de avaliação alteram e interagem com todos os estratos de uma organização pública. Por este motivo, é fundamental que seja clarificado o modelo de *governance* e modelo de comunicação logo no primeiro momento no sentido de evitar constrangimentos e resistência à partilha de informação. A Rede dos Agentes da Simplificação é o elo agregador e fio condutor destas mensagens a toda a estrutura hierárquica e de projectos em cada entidade pública, incitando este à partilha e demonstrando a importância do papel individual que desempenham num projecto de dimensão europeia.

OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO

Anteriormente analisou-se a metodologia Standard Cost Model procurando perceber quais as suas vantagens e desvantagens, identificando-se ainda algumas oportunidades de melhoria que permitiriam alargar e aprofundar os parâmetros de avaliação. Toda a reflexão sobre a metodologia, baseada em casos práticos reais, deixa óbvio que, apesar de ser um bom instrumento de avaliação, ele por si só não é suficiente para se ter uma perspectiva plena sobre a prestação de serviços públicos em Portugal.

Os vectores que mais se evidenciam como necessários à avaliação da prestação de serviços públicos são aqueles de ordem financeira e qualidade que directamente afectam a eficácia e eficiência da Administração Pública e a satisfação dos seus utilizadores,

criando-se assim mecanismos de avaliação e participação activa na sociedade portuguesa.

A quase totalidade das entidades públicas e ministérios têm preocupações de avaliação e adoptam diferentes metodologias para aferir os indicadores que são necessários na sua actividade ou para reporte à tutela. No entanto dificilmente se consegue garantir uma visão integrada e global sobre a modernização administrativa até que seja consagrada a tarefa de reunir estas mesmas análises individualizadas, ou outras, numa entidade única, similar a um observatório da modernização de serviços públicos. Aqui poder-se-iam reunir resultados de vários tipos de avaliação e indicadores estatísticos e criar relatórios e projecções estruturados para melhor se poder decidir ou governar na Administração Pública.

A temática da avaliação tem vindo a ganhar cada vez mais maior relevância nas administrações públicas internacionais, pois é através do exercício da avaliação que se pode monitorizar diversos indicadores fulcrais para a actividade pública, nomeadamente a eficiência e eficácia das entidades, bem como a satisfação dos seus clientes. A divulgação dos resultados é assim um sinal de transparência e um mecanismo de suporte à decisão dos decisores públicos, que podem aferir de forma evidente quais os efeitos concretos da modernização administrativa operada nas suas entidades ou ministérios e tomar decisões sólidas assentes em resultados reais e demonstráveis.

No relatório “4 Anos de **Simplex**” (28:2009) refere-se que “Não basta ter bons programas e boas medidas, é preciso também avaliá-los, medir e quantificar os seus resultados e submetê-los ao escrutínio público e a avaliações externas independentes”.

Para efeitos desta avaliação dos programas nacionais de simplificação, tem sido feita uma avaliação global e uma avaliação medida a medida, onde é analisada taxa de execução global do programa e em cada medida, segundo indicadores de cumprimento (calendários de projecto, por exemplo), salientando ainda o Teste **Simplex**. No decorrer de 2008, procedeu-se à primeira avaliação do SCM, à avaliação por Cliente Mistério e foi testado o Índice Nacional de Satisfação do Cliente. Acontece que estas avaliações foram todas desagregadas, sem que se tenha feito o cruzamento dos dados no sentido de criar perspectivas diferenciadas sobre o mesmo evento ou serviço público.

Em termos conceptuais, estes quatro métodos formam um conjunto ideal de avaliação uma vez que permitem a medição prévia do acto de simplificação (o Teste **Simplex** avalia a legislação antes de publicação); a aferição da forma como, após a simplificação,

o serviço passa a ser prestado ao cidadão/empresa (Cliente Mistério); a aferição da redução de encargos administrativos alcançada com a transformação operada (SCM); e, por fim, a aceitação e satisfação dos destinatários (Inquérito de Satisfação). Contudo, na verdade os resultados ainda não estão a ser trabalhados numa perspectiva global, tendo sido gerados apenas resultados isolados e sem uma reflexão analítica.

A congregação destas metodologias deve dar origem ao modelo de avaliação da modernização e simplificação administrativa. A implementação de um modelo de avaliação dedicado à modernização terá de ter em conta as quatro fases do programa:

- 1) Preparação do programa Simplex;
- 2) Implementação das medidas incluídas no Programa;
- 3) Período após lançamento das medidas: Medidas em Curso - 1ª Avaliação;
- 4) Período após lançamento das medidas: Medidas em Curso - 2ª Avaliação.

Segundo estas fases, pode delinear-se um fluxo temporal e funcional sobre como podem ser aplicadas as referidas metodologias para avaliação dos impactos da modernização: Teste **Simplex**, Cliente Mistério, SCM e Inquérito de Satisfação.

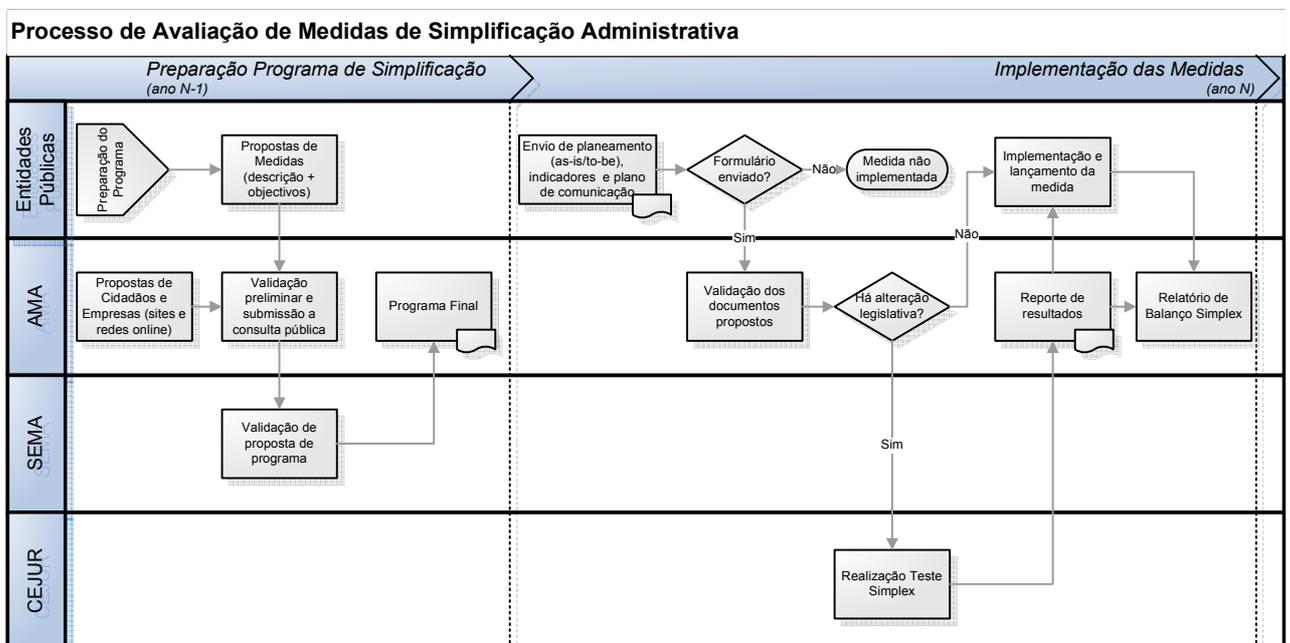


FIGURA 9 – PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (1ª FASE)

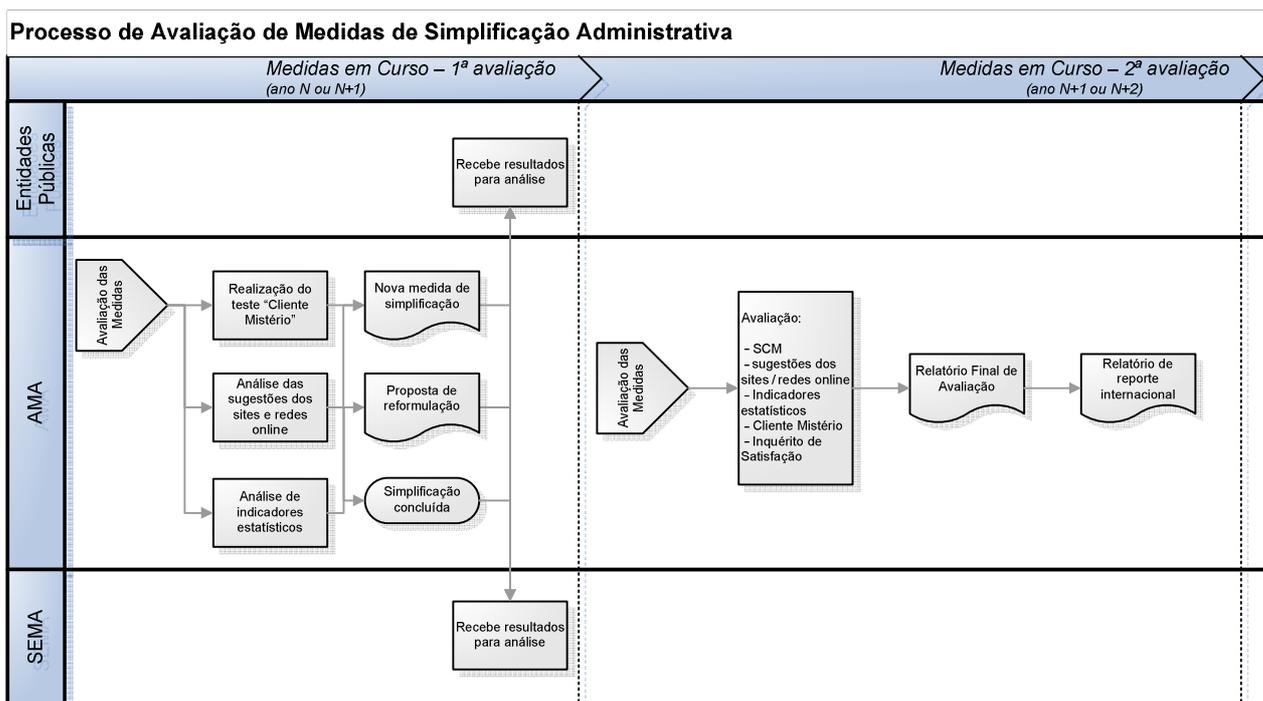


FIGURA 10 - PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (2ª FASE)

Analiseemos a proposta de fluxo apresentado segundo as fases do programa de simplificação:

1.ª Fase: Preparação do Programa de Simplificação (ano n-1)

Materializada esta estratégia no Programa **Simplex**, a sua preparação deve ter início com o envio à AMA, por parte dos organismos da Administração Pública central e local, de propostas de medidas através do preenchimento de um formulário com a indicação de:

- Identificação do Ministério/organismo responsável, com identificação dos Ministérios envolvidos para a concretização da medida proposta;
- Descrição da medida, com identificação do público-alvo e enquadramento no evento de vida;
- Objectivos da medida;
- Contacto operacional (novo campo de preenchimento obrigatório). Este requisito permite que se estabeleça desde o primeiro momento uma relação directa com o novo Agente de Simplificação.
- Data prevista de conclusão.

Para além da análise/validação por parte da AMA, as medidas propostas serão objecto de consulta pública. Esta consulta deve decorrer no sítio **simplex**, sob o formato de blogue onde podem ser votadas e comentadas pelos participantes. As sugestões recebidas de cidadãos, empresas e associações são enviadas aos diferentes Ministérios competentes para apreciação e possível inclusão no programa desse ano.

Para além da consulta pública também devem concorrer para a criação deste programa a medidas de simplificação decorrentes de:

- Organização ou participação em fóruns com empresas e cidadãos;
- Recomendações de relatórios internacionais;
- Ideia **Simplex**, que tem por objectivo estimular a participação de todos os que exercem funções públicas, na administração local ou central, beneficiando assim da sua experiência profissional e da sua relação de proximidade com os utentes;
- Medidas de simplificação incluídas nos programas anteriores (novas oportunidades de simplificação e/ou aperfeiçoamento e correcção, determinadas através da avaliação qualitativa e quantitativa);
- Redes de Agentes da Simplificação ou Redes de Cidadãos/Empresas;
- Outras iniciativas consideradas relevantes.

Assim, a identificação de medidas através destas iniciativas contribui para que o Programa possa responder de forma mais adequada às necessidades de simplificação dos utentes dos serviços públicos.

2.ª Fase: Implementação das Medidas de Simplificação (ano n)

Após a consulta pública e apresentado o Programa definitivo de simplificação administrativa, a AMA deve dar início ao seu processo de coordenação e acompanhamento das medidas, recolhendo alguns dados elementares nesta fase inicial (sensivelmente após o primeiro mês).

Para o efeito, deve ser concebido um questionário simples onde seja solicitado o preenchimento e envio de informações, optando-se por os dividir em duas componentes distintas:

- Na primeira parte será solicitada a descrição da situação actual da medida (procedimentos actuais e fluxos de comunicação), identificação dos constrangimentos e oportunidades de melhoria;

- Na segunda parte do formulário será solicitada informação relativa a todos os restantes elementos considerados relevantes para a reformulação da medida (TO-BE), nomeadamente:
 - As entidades envolvidas e qual o seu papel;
 - Definição de alto nível do processo reformulado, com identificação das principais actividades, procedimentos e fluxos de comunicação previstos;
 - Cronograma detalhado das diversas actividades, para análise dos desvios entre as actividades planeadas e os resultados obtidos, ponderando qual a sua dimensão e impacto no projecto. Em resultado desta análise será criada e actualizada uma lista de recomendações de melhorias;
 - Indicadores da situação actual:
 - Custos e emolumentos
 - Tempo médio de atendimento
 - Tempo médio de espera
 - Plano de comunicação previsto (interno e externo).
 - Estatísticas diversas de reclamações, sugestões e louvores;
 - Estatísticas diversas de procura.

Será estabelecido um prazo para recepção dos formulários, sendo que não deve exceder a data limite para início dos trabalhos de implementação da simplificação. Nesta mesma altura, devem ser inscritos os interlocutores na Rede de Agentes, o que permite que desde o primeiro momento possa ser estabelecido o contacto desmaterializado e permanente com os intervenientes em cada projecto.

Uma vez que o controlo e a eliminação do excesso de encargos administrativos que os diplomas legais e regulamentares ou os procedimentos administrativos criam para os cidadãos e empresas devem ser feitos, antes mesmo da sua aprovação, sempre que uma medida **Simplex** implique uma alteração legislativa torna-se obrigatório que o organismo responsável submeta a medida ao Teste **Simplex**, sob a responsabilidade da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR). O Teste **Simplex** constitui, e deve permanecer, como o primeiro instrumento técnico de que o legislador dispõe para avaliar de forma preventiva os “encargos administrativos” das normas jurídicas.

Os resultados do teste deveriam ser reportados à AMA, para que, através da aplicação das boas práticas de modernização e reformulação de processos, seja possível uma simplificação eficaz nas suas diversas componentes: processual, organizacional e legislativa, associando-lhe uma redução dos encargos administrativos e financeiros.

Findo o prazo do Programa **Simplex**, que coincide com o final do ano (Dezembro), deve ser realizado, pela AMA, em estreita colaboração com os Ministérios/organismos envolvidos, o Relatório Final de Balanço do Programa **Simplex**

3.ª Fase: Medidas em Curso – 1ª Avaliação (ano n+1)

Conforme temos visto, as medidas de simplificação concluídas devem ser avaliadas. Primeiro, porque nem sempre o que se considera concluído vem na prática a produzir os efeitos pretendidos. Segundo, porque mesmo as medidas com sucesso num momento necessitam quase sempre de ser melhoradas mais tarde, acrescentando novas funcionalidades, melhorando as existentes, actualizando a tecnologia de suporte ao serviço (se for o caso) ou revendo o procedimento à luz de um novo contexto.

Neste sentido, propõe-se que as medidas concluídas sejam alvo de avaliação, com recursos a diversos instrumentos, aplicados em simultâneo ou distintos no tempo, nomeadamente:

- Cliente Mistério – com o objectivo de controlo de qualidade das medidas concretizadas deve ser realizado um estudo de observação e diagnóstico do grau de implementação e potencial de melhoria das medidas dos Programas **Simplex**, quer na vertente do cliente cidadãos, quer na vertente cliente empresas e Administração Pública.

Este estudo deve ter como objectivos:

- Observar a prestação dos actos administrativos compreendidos pelo serviço alvo de simplificação, do ponto de vista dos seus utilizadores finais;
- Aprofundar com inquéritos informais as razões de determinados procedimentos observados por parte dos serviços;
- Analisar e descrever os factos observados e extrair conclusões relevantes;
- Propor vias de resolução para as questões relevantes identificadas no curto ou médio prazos.

Através desta metodologia será possível perceber o impacto de cada medida e propor acções correctivas imediatas sobre os pontos de constrangimento verificados.

- Indicadores para identificação de oportunidades de reinscrição/reformulação de medidas - há indicadores importantes a ter em conta na avaliação da prestação de serviços e que concorrem para a percepção de qualidade do mesmo:
 - **Disponibilidade dos Serviços** – A disponibilidade implica que os serviços sejam avaliados consoante o número de canais (presencial, telefónico, online, etc) em que seja permitido realizar o serviço, bem como se apresenta ao cidadão e/ou empresa um serviço de apoio. Tanto mais elevada deve ser considerada e percebida a qualidade do serviço quanto maior a sua disponibilidade;
 - **Número de Reclamações** - Este deve ser um dos indicadores mais relevantes para o desencadear de processo de análise e identificação de medidas de simplificação a implementar aos serviços. A análise das reclamações apresentadas por Cidadãos e Empresas permite não só identificar os serviços mais complexos e difíceis de obter, como também a eficiência das entidades e as maiores causas de irritação para os seus consumidores. O número de reclamações apresentadas contribui ainda para a análise da satisfação do serviço;
 - **Usabilidade e Acessibilidade** - A usabilidade e acessibilidade são duas componentes de grande relevo para a satisfação e acesso dos cidadãos e empresas aos serviços e informações, que, muitas das vezes, são tidas como de menor relevância. A usabilidade deve ser medida nos serviços online em substituição dos procedimentos de atendimento, simpatia e acesso à informação que são avaliados na prestação de serviços presenciais. Principalmente através de focus group, a usabilidade de um serviço online ou página de Internet pode ser avaliada colocando ao dispor de um conjunto de utilizadores, de formação e idades diferenciadas, determinadas questões ou objectivos a atingir por meio da navegação autónoma. As dificuldades percebidas ou dúvidas na obtenção da informação ou serviço são indicativas do grau de usabilidade existente. Por sua vez, a acessibilidade consiste não só no acesso físico, mas também online, dos cidadãos com necessidades especiais a serviços e informações. A avaliação da simplificação dos serviços nesta componente deve ter em conta, por um lado a existência de condições de

infra-estrutura aos organismos públicos que prestam atendimento presencial e, por outro, aos níveis de acessibilidade online que as páginas de Internet possuem para a realização de um serviço online¹⁷.

4.^a Fase: Medidas em Curso – 1^a Avaliação (ano n+2)

Neste segundo momento de avaliação, onde a procura se encontra já estabilizada e os procedimentos estão maturados e sem registo de dificuldades impostas pela adaptação dos recursos, sejam eles humanos ou técnicos, há então condições para que sejam aplicadas novas metodologias de avaliação. Ainda assim, as avaliações anteriormente realizadas na primeira fase devem ser repetidas de modo a verificar se houve uma evolução positiva e se as recomendações eventualmente feitas foram tidas em consideração.

É aqui que a aplicação do **Standard Cost Model** deve ter lugar, permitindo que sejam avaliados os ganhos obtidos pela simplificação em termos de encargos administrativos. Esta avaliação, idealmente, deve ter já em conta as recomendações e propostas de melhoria apresentadas neste estudo de modo a que seja um processo mais rigoroso e abrangente.

Salienta-se que apesar de todas as medidas **simplex** poderem ser sujeitas à avaliação por todos os métodos referidos, relativamente ao SCM podem não o ser. Além da segmentação própria do SCM em medidas para cidadãos, empresas e administração pública, há que ter em conta outros factores como o custo/benefício da aplicação desta metodologia, o que pode implicar que algumas medidas alvo de simplificações reduzidas ou meros ajustes aos processos anteriores, possam ser excluídas deste processo. A selecção deve ser feita em conjunto com a entidade que presta o serviço, uma vez que esta será quem melhor poderá antever os resultados e porque os custos serão, como previsto no modelo de *governance*, repartidos pelos prestadores de serviço. Além de se repetirem os métodos de avaliação realizados anteriormente, de modo a criar uma linha evolutiva do serviço, deve ser ainda aferida a apreciação qualitativa através da avaliação da satisfação.

Entre a miríade de metodologias, salientam-se duas que podem ser utilizadas em simultâneo, sendo que a primeira pode e deve ser aplicada em diferentes momentos

¹⁷ Para mais informações sobre este assunto sugere-se a consulta de www.aceso.unic.pt

mesmo antes deste período de estabilização: inquéritos de satisfação e o ECSI-Portugal, Índice Nacional de Satisfação do Cliente.

Os **inquéritos de satisfação** são realizados frequentemente e por quase todas as entidades públicas, no entanto os resultados não são publicados ou divulgados a todos quantos recorrem aos serviços. Nestes inquéritos deve ser questionado o utilizador sobre a sua satisfação face aos acessos à informação necessária, disponibilidade do serviço, tempo de espera, profissionalismo do atendedor, entre outros, deixando sempre a possibilidade de o cidadão deixar sugestões de melhoria.

Uma proposta de valor nesta área seria retomar as anteriormente célebres Cartas da Qualidade nos Serviços Públicos, onde cada entidade apresenta o seu compromisso por um determinado período, sendo que terminado deve ser avaliado face aos questionários de satisfação ou outros indicadores (ex: tempos de espera e/ou atendimento), demonstrando assim o trabalho realizado.

No que diz respeito ao **Índice Nacional de Satisfação do Cliente**, o fundamental é permitir às entidades públicas aferir de que modo a sua prestação de serviços satisfaz os consumidores.

ECSI - Esta metodologia tem origem em 1989, na Suécia, tendo vindo a ser adoptada e adaptada em diferentes países ao longo dos anos. Com o apoio da Comissão Europeia, em 1998, a European Organization for Quality (EOQ), a European Foundation for Quality Management (EFQM) e a Customer Satisfaction Index (CSI) University Network definiram e lançaram um projecto-piloto dedicado ao índice europeu de satisfação do cliente, designado por ECSI (European Customer Satisfaction Index), a que aderiram 12 países europeus: Portugal, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Em 2006, a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) estabeleceu uma parceria com o Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa (ISEGI - UNL), uma das entidades da equipa de projecto¹⁸ do ECSI em Portugal. O objectivo desta parceria tinha por objectivo aplicar de forma sistemática e independente a avaliação da satisfação dos utentes dos vários serviços públicos. No ano em que foi feita a parceria foram avaliados os serviços da Segurança Social, Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-

¹⁸ Para o estudo do ECSI – Portugal foi estabelecido um protocolo de colaboração entre a Universidade Nova de Lisboa, a Associação Portuguesa para a Qualidade e o Instituto Português da Qualidade.

Geral dos Registos e Notariado.

Tendo em conta que o trabalho desenvolvido não teve continuidade, mas porque se considera a metodologia de valor acrescentado e os resultados importantes para a aferição da satisfação dos cidadãos, permitindo mesmo a elaboração de estudos comparativos entre entidades, propõe-se que o trabalho seja retomado e alargado às entidades envolvidas neste processo de avaliação que tem vindo a ser descrito.

A monitorização periódica, a identificação de pontos fortes, fracos e oportunidades de melhoria e o facto de ter em conta todos os canais onde os serviços são prestados (presencial, telefónico e Internet) são as vantagens directas da aplicação do Índice Nacional de Satisfação do Cliente ao sector público. Em termos metodológicos e de forma muito superficial, o processo tem início com um estudo de mercado em cada um dos canais de disponibilidade de serviços por entidade pública envolvida. Com os resultados deste trabalho é desenvolvido um modelo de satisfação do cidadão, sendo por isso o questionário a realizar diferenciado consoante o modelo adoptado. Na generalidade há quatro critérios determinantes que contribuem para a satisfação: imagem qualidade global percebida, envolvimento com o canal em análise e as reclamações recebidas. Cada um destes é depois dividido por diferentes subcritérios que contribuem em conjunto para a avaliação, sendo todos sujeitos ao escrutínio dos entrevistados.

Completado este processo, deve ser apresentado às entidades e Ministérios envolvidos e às Secretarias de Estado o resultado conjunto das múltiplas avaliações. Além da visão de conjunto e apreciação global nos diferentes quadrantes, deve ser possível neste momento para todas as medidas apresentar um dossier individual e completo que inclua a descrição do processo no passado, a proposta **simplex**, os resultados do Teste **Simplex**, implementação e de todos os resultados e indicadores de avaliação dos vários métodos aplicados. As sugestões de melhoria podem igualmente ser apresentadas de forma agregada e/ou associadas a cada serviço específico.

Além deste relatório, é com base nos resultados que deverá ser elaborado o documento de reporte internacional entregue à Comissão Europeia para validação do cumprimento das metas a alcançar de redução de encargos administrativos.

A estratégia de comunicação, que deverá ter um planeamento global que acompanhe as várias fases do projecto de avaliação, fica neste momento com todos os conteúdos elementares para a divulgação global dos resultados obtidos a nível nacional.

Sendo este um projecto cíclico, terminado um ciclo deverá ter início outro com a criação de novo programa de avaliação. Sendo o projecto de avaliação de dois anos e o programa de simplificação anual, deve ter-se em conta que são ciclos intercalares que devem ser articulados de modo a que haja a maior sinergia possível e que os resultados de um possam ser tidos em conta no início do outro ciclo. Neste sentido, mais uma vez o planeamento e os recursos humanos são fundamentais para que o processo decorra conforme previsto.

VECTORES COMPLEMENTARES DE AVALIAÇÃO

Com a agregação dos métodos acima expostos fica ausente da avaliação dos serviços públicos uma outra dimensão fundamental: a performance. Isto porque além de medir os níveis de qualidade da prestação dos serviços é também importante avaliar a performance da administração pública. Não sendo pretensão neste trabalho definir detalhadamente um modelo de avaliação da Administração Pública, sugere-se de forma abrangente uma proposta de metodologias e forma de articulação entre si das diferentes dimensões possíveis de ter em conta:

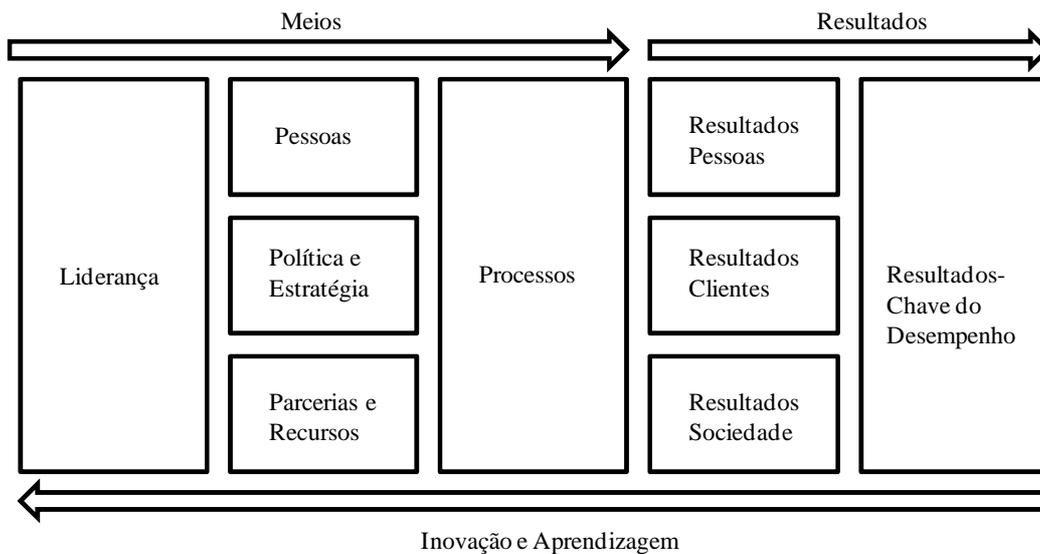
- ***Common Assesment Framework (CAF)***

A *Common Assesment Framework* (CAF), ou Estrutura Comum de Avaliação, é um modelo de auto-avaliação do desempenho organizacional, especificamente desenvolvido para ajudar as organizações do sector público dos países europeus a aplicar as técnicas da Gestão da Qualidade Total, melhorando o seu nível de desempenho e de prestação de serviços (<http://www.caf.dgaep.gov.pt>).

A dinamização da CAF foi responsabilidade do Secretariado para a Modernização Administrativa, tendo sido transferida para o Instituto para a Inovação na Administração do Estado em 2001 e, desde Outubro de 2002, é a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) o organismo responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de divulgação e implementação da CAF na Administração Pública Portuguesa. A DGAEP é a representante nacional no grupo de trabalho europeu sobre Serviços Públicos Inovadores (Innovative Public Service Group - IPSG).

Segundo os dados publicados, até à data beneficiaram de apoio 32,8% dos serviços, sendo que a média da avaliação dos apoios prestados situa-se no nível de 2 (Bom).

Os critérios que esta metodologia de auto-avaliação aborda são: Liderança, Planeamento e Estratégia, Pessoas, Parcerias e Recursos, Processos, Resultados orientados para os Cidadãos, Resultados relativos às Pessoas, Impacto na Sociedade e Resultados-Chave do Desempenho, sendo que estes nove se dividem em múltiplos subcritérios, cada um com indicadores para analisar.

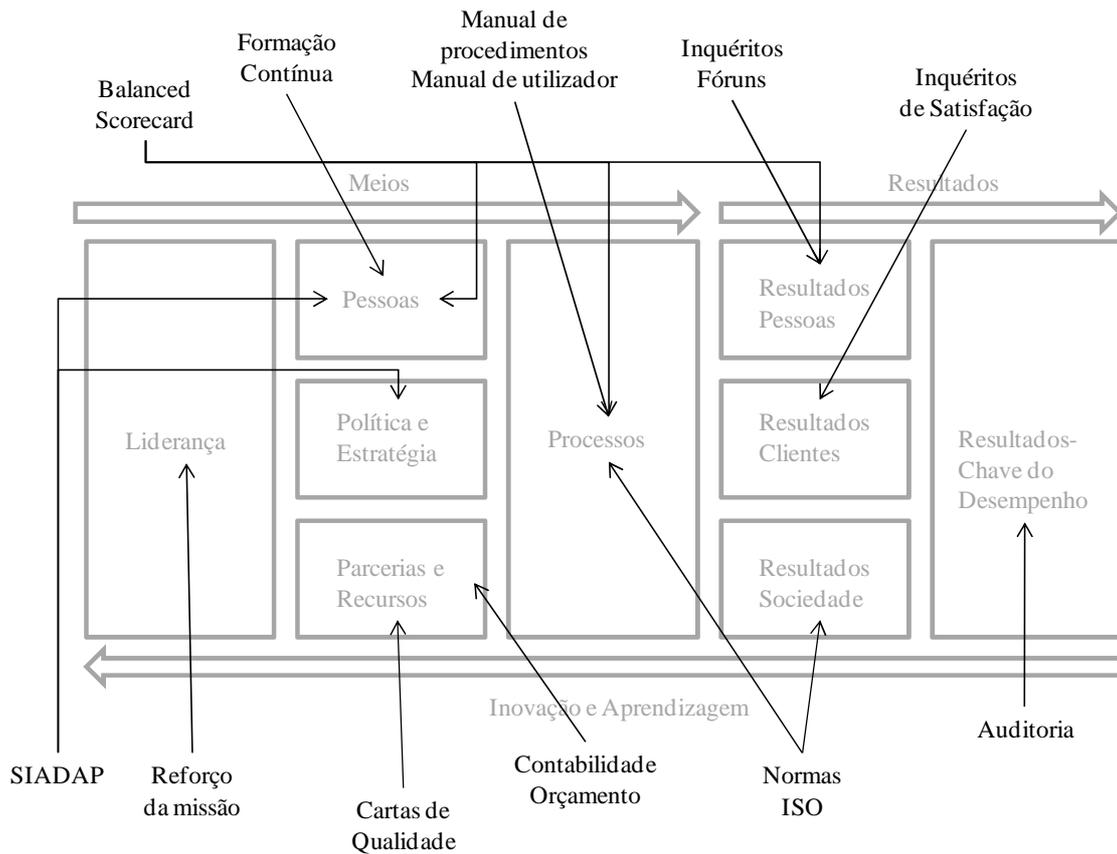


Fonte: DGAEP

FIGURA 11 – MODELO CAF

A conjugação destes nove critérios diz-nos que os resultados orientados para os cidadãos-clientes, para as pessoas que trabalham na organização e para a sociedade, são obtidos com uma liderança, através da estratégia e do planeamento, pela gestão dos recursos humanos, pela gestão de parcerias e recursos, bem como pela gestão dos processos e da mudança, tendo como resultado final o desempenho global da organização (Carlos Carapeto e Fátima Fonseca 2005:60).

Para avaliar cada um dos critérios, há metodologias que podem ser sugeridas e integradas neste processo, conferindo uma visão global da performance dos organismos públicos. Sugerem-se as seguintes metodologias, tendo por base o modelo europeu:



Fonte: Common Assesment Framework (CAF)
Improving an Organization through Self-Assesment

FIGURA 12 – FRAMEWORK DE METODOLOGIAS PARA AVALIAÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS

O valor acrescentado desta metodologia consiste no facto de, com custos reduzidos e de forma sistémica, os organismos realizarem exercício de auto-avaliação e assim desenvolverem uma cultura orientada para o cidadão, bem como de responsabilização dos funcionários no desenvolvimento da organização. O facto de ser uma metodologia aprovada e utilizada pelos restantes Estados-Membros comporta outra vantagem que é a possibilidade de se realizarem estudos comparativos e *benchmarking* sistemático.

Não obstante, nenhuma metodologia é perfeita e à CAF são apontados aspectos negativos tais como o facto de ser um modelo que leva muito tempo a aplicar na Administração Pública e obriga a formações constantes pela sua complexidade. Acrescente-se ainda que o facto de implicar exercícios de auto-avaliação, pode levar a que os seus resultados sejam olhados com suspeição pelos cidadãos ou outros *stakeholders* externos e que sejam tidos por relevantes apenas para o seio da organização.

- **Standard Cost Model para a Administração Pública (SCM AP)**

De que haja conhecimento, este modelo SCM AP ainda não existe em nenhum país, embora vários, incluindo Portugal, sintam a necessidade de avaliar os encargos administrativos internos à própria administração pública. Tendo em conta as vantagens comprovadas do SCM aplicado a empresas e cidadãos, será uma boa prática desenvolver uma versão da metodologia tendo em conta os processos internos da prestação de serviços públicos, onde se teriam de mapear processos administrativos internos necessários à prestação dos serviços alvo de simplificação e modernização, identificar recursos humanos envolvidos, custos administrativos e analisar os resultados posteriormente obtidos pela quantificação.

- **Public Service Value (PSV)**

O Public Service Value Model (PSV) tem sido uma referência constante internacionalmente, ainda que com maiores índices de aplicabilidade nos Estados Unidos da América, que consiste numa ferramenta patenteada pela empresa multinacional de consultoria Accenture para análise do processo da tomada de decisão e dos resultados obtidos com vista à melhoria do desempenho das organizações de serviço público.

Esta metodologia tem por objectivo apoiar os gestores públicos na definição dos objectivos, na quantificação de resultados e na identificação de formas mais eficientes e eficazes de os atingir, assentando em duas vertentes a análise do valor público:

- Resultados - contempla os benefícios directos para os cidadãos em termos de melhoria das suas condições gerais, alcançados por via do cumprimento das políticas implementadas;
- Eficiência de Custos – avalia a forma como os recursos disponíveis estão a ser utilizados com vista à obtenção de melhores resultados.

De acordo com o modelo, a performance dos projectos de modernização administrativa deve assentar não só na análise dos inputs e outputs exclusivamente financeiros, mas também no grau de satisfação dos cidadãos e na geração de valor para os mesmos. A

metodologia prevê assim que se analise a estrutura de custos inerente à prestação dos serviços e, ao mesmo tempo, se estabeleçam metas a atingir e métricas de avaliação, sendo que a estas são atribuídas ponderações de acordo com as prioridades estratégicas da entidade.

Observando os resultados e a eficiência dos custos, o aumento de um ou do outro pode ser entendido como criação de valor, pois significa que consegue ter os mesmos resultados diminuindo os custos ou mantendo os custos aumentando os seus resultados. A redução de ambos, implica, obviamente a delapidação de valor público.

Para aferir a relação entre as duas vertentes de análise o modelo utiliza uma matriz de quadrantes que coloca em perspectiva as entidades públicas de alto desempenho e as de baixo desempenho e que possibilita a cada organismo:

- Verificar a evolução do seu desempenho ao longo dos anos, permitindo uma aprendizagem histórica;
- Planear o futuro através da afectação óptima de recursos com vista a alcançar os objectivos estipulados pela tutela.

A aplicação da metodologia em diferentes momentos e diferentes entidades pode permitir avaliar a evolução das mesmas e criar padrões de comparação. Não avaliando se as entidades públicas estão a operar bem ou mal, o método do PSV permite avaliar se estão melhor ou pior que anteriormente e quais as causas para a alteração.

Relativamente às metodologias descritas que permitem a avaliação da performance das entidades públicas, é importante salientar que tanto a CAF como o PSV fazem sentido ser aplicadas numa perspectiva centralizada pela entidade que tem a tutela da gestão da Administração Pública, a DGAEP. Ambas podem ser aplicadas individualmente por cada entidade pública, mas se se perspectivar uma avaliação concertada transversal, deverá ser a DGAEP a incitar e gerir o processo por inerência das suas funções e missão.

Nesta análise de metodologias não houve referência ao SIADAP (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública)¹⁹ uma vez que este

¹⁹ Instituído em Portugal pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. O sistema assenta numa concepção de gestão dos serviços públicos centrada em objectivos. Neste sentido, na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores assumem um papel central os resultados obtidos em relação aos objectivos previamente fixados. Os resultados devem ser medidos mediante indicadores previamente fixados que permitam, entre outros, a transparência e imparcialidade e a prevenção da discricionariedade.

pretende avaliar o desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores no sentido da performance individual ou da organização face a objectivos anuais estabelecidos. No entanto, apesar de este ser um sistema de avaliação já em funcionamento, poderia ser oportuno, tendo em conta estas sugestões de criação de uma estratégia de avaliação, promover que os objectivos de redução de encargos administrativos, ou outros, das entidades públicas concorram para o estabelecimento de objectivos ao nível do SIADAP 1, ou seja, ao nível da avaliação dos serviços. Esta seria uma forma de contribuir para o desempenho das organização e interligar os objectivos que a Administração Pública, a nível nacional e europeu, com os objectivos de cada entidade pública que presta serviços aos cidadãos e empresas.

CONCLUSÕES

Depois de décadas a debater as questões sobre os mecanismos de gestão pública, onde argumentos se esgrimiam sobre se as teorias de gestão de empresas deviam ou não contagiar a gestão pública, tornando o cidadão em cliente, actualmente parece não haver dúvidas em dizer que apesar de a gestão privada ter diversos aspectos fundamentais que devem ser seguidos pelos gestores públicos, como sendo o rigor organizacional, a orientação a resultados, passando mesmo pelas políticas financeiras de sustentabilidade, a verdade é que os organismos públicos estão sujeitos a pressões que as empresas não estão, o que leva a que as teorias de gestão privada não possam ser aplicadas à risca no sector público. A envolvente é diferente entre as duas esferas, pois se por um lado se encontra a pressão do mercado e as restrições regulamentares dos sectores de actividade, por outro lado encontram-se as pressões políticas dos partidos (sobreposição do interesse geral ao interesse particular) e oposição e a pressão social dos cidadãos, que mais que clientes são na verdade accionistas dos serviços públicos. Por outro lado, os gestores públicos estão limitados na sua actuação sobre os colaboradores (funcionários) e não podem visar incentivos e outros mecanismos de motivação a que as organizações privadas recorrem normalmente (Alfredo Azevedo 2007:14).

Além deste debate sobre a Gestão da Administração Pública, há ainda os estigmas antigos sobre a dificuldade das entidades públicas em se modernizarem e inovarem na sua prestação de serviço. No entanto, cada vez mais este, outrora facto, passa a ser um preconceito, pois as Administrações Públicas estão a evoluir. Ao contrário do que há duas décadas Peter Drucker dizia na sua obra “Inovação e Espírito Empreendedor” (1986), hoje a mudança e inovação já são consideradas uma oportunidade e não uma ameaça. O esforço de simplificação e a sua consequente avaliação contribuem para um objectivo último dos Governos: aumentar a produtividade e competitividade nacional, facilitando o aumento do PIB e a eficácia e eficiência do país, em particular da actuação da Administração Pública, através da redução do tempo e custo em actividades administrativas impostas pelo Estado.

É precisamente neste ponto que o Standard Cost Model procura dar a resposta e comprovar factualmente os valores das reduções obtidas por meio do esforço dos funcionários e das decisões dos legisladores e decisores públicos. Há ainda o receio de que as empresas e cidadãos não se apercebam na verdade do verdadeiro impacto

financeiros alcançado pela simplificação e demonstrado pelo SCM, no entanto parece inegável o reconhecimento da simplificação no acesso aos serviços e nos procedimentos. Até que este facto questione ainda mais a relação custo/benefício da aplicação destas metodologias de avaliação, a verdade é que sem elas não poderiam os decisores e governantes ter mecanismos que permitissem aferir os impactos das suas medidas ou a realização de comparações internacionais. Os cidadãos e empresas podem ainda aperceber-se das vantagens da simplificação por outras formas como seja a redução ou eliminação de alguns “aspectos irritantes” que determinadas obrigações ou deveres implicavam.

A aplicação destas metodologias ou organização da Administração Pública pode não ter um impacto imediato, mas sem dúvida que a médio prazo será visível o resultado positivo. Tendo em conta que os pilares destas redes são criados por pessoas, não pode ser esperada uma mudança imediata como se de uma aplicação informática se tratasse. Leva tempo criar a mudança nas organizações e nas pessoas, pelo que este processo de simplificação e avaliação deve ser gerido com motivação e transparência. A criação de redes e definição de interlocutores (gestores de projecto e srs. **simplex**) garante também que este período de tempo que decorre da mudança seja reduzido, pois a curva de aprendizagem das metodologias de gestão de projecto e de avaliação da simplificação vai diminuindo ao longo do tempo, permitindo ganhos significativos de eficiência.

A título de conclusão deixam-se algumas recomendações a acrescer a todas aquelas que foram feitas no decurso do estudo efectuado:

- As entidades públicas devem trabalhar mais próximo dos cidadãos e empresas, seja na identificação de oportunidades de simplificação seja na avaliação dos serviços públicos;
- O uso de técnicas de gestão de projecto de modo a garantir que prazos, custos e âmbito das medidas de simplificação sejam cumpridos, bem como que os resultados alcançados vão de encontro com os interesses dos envolvidos directa ou indirectamente na prestação do serviço;
- Definição clara da *Governance* do processo de avaliação nacional e gestão dos programas de simplificação, garantindo-se sinergias e poupança de custos, bem como coerência e uniformização de processos e regulamentação;

- Avaliação quantitativa, através da metodologia SCM, deve ser amplamente complementada com outras estratégias de avaliação de modo a garantir que as melhorias não quantificáveis sejam tidas em consideração. Neste sentido, não só devem ser identificadas as metodologias, mas principalmente os indicadores a considerar para uma análise dos aspectos tidos como irritantes pelos utilizadores do serviço ou mesmo dos factos de qualidade e performance quer na perspectiva do cidadão quer da Administração Pública;
- Garantir a existência de uma entidade coordenadora de todo o processo de modo a assegurar o envolvimento das entidades, cidadãos e empresas, bem como a existência de sinergias interdepartamentais e interministeriais no sentido de se uniformizarem processos de prestação de serviço e processos legislativos, bem como partilha de experiências e tecnologias no sentido da maior eficácia e poupança de custos;
- Criação de redes formais e informais de colaboração;
- Articular os objectivos de simplificação e resultados da avaliação com os objectivos determinados para o SIADAP 1.

Quem sabe se no futuro possam vir a ser desenvolvidos estudos para aferir se de facto a simplificação administrativa teve consequências directas no PIB nacional e europeu. Estes serão pequenos avanços na criação de uma cultura diferente e disruptiva, que sem dúvida marcarão o progresso e modernização das entidades públicas, dos serviços, das pessoas e das mentalidades.

BIBLIOGRAFIA

PUBLICAÇÕES

1º Congresso Nacional da Modernização Administrativa [actas]: 26 e 27 de Novembro 1990, Secretariado para a Modernização Administrativa, Lisboa, 1990

Azevedo, Alfredo (2007), *Administração Pública – Modernização Administrativa, Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos*, CAF e SIADAP, Grupo Editorial Vida Económica, Porto

Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Edições Sílabo, Lisboa

Clarke, John, Janet Newman, Nick Smith, Elizabeth Vidler e Louise Westmarland (2007), *Creating Citizen-Consumers – Changing Publics and Changing Public Services*, Sage Publications, London

Cole, Martin and Greg Parston (2006), *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey

Corte-Real, Isabel (1995), *Cidadão, Administração e Poder*, Amadora

Dray, António (1995), *O Desafio da Qualidade na Administração Pública – Como o Reforço do Poder Local e da Cooperação Lusófona podem contribuir para a Edificação de Estado Inteligente que nos dê melhor Qualidade de Vida*, Caminho, Lisboa

Denhardy, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe, London

Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança. Inovação e Tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Edições Sílabo, Lisboa

Gray, Andrew, Bill Jenkins, FransLeeuw e John Mayne (2003), *Collaboration in Public Services*, Transaction Publishers, London

Instituto Nacional de Administração (2000), *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados / Acta Geral do 2.º Encontro INA*, INA, Oeiras

Kirkpatrick, Colin H. e David Parker (2007), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham

Maria Manuel Leitão Marques (2009), *Serviço Público, que Futuro?*, Edições Almedina, Coimbra

Organisation for Economic Co-Operation and Development (2001), *Governance in the 21st Century: Future Studies*, OECD, Paris

Organisation for Economic Co-Operation and Development (2009), *Measuring Government Activity*, OECD, Paris

Pollit, Christopher e Geert Bouckaert (1995), *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*, SAGE, London

Rouban, Luc (ed.) (1999), *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*, IOS Press, Amsterdam

WORKING PAPER

Brandtzaeg, Petter Bae e Marika Lüders (2008), *eCitizen 2.0 The Ordinary Citizen as a Supplier of Public-Sector Information*, Ministry of Government Administration and Reform, Oslo

Carbo, Toni e James Williams (2004), *Models and Metrics for Evaluating Local Electronic Government Systems and Services*, University of Pittsburgh, USA

Commission of the European Communities (2009), *Reducing Administrative Burdens in the European Union – 3rd Strategic Review on Better Regulation*, Commission Working Document, Brussels

European Commission (2008), *Value for Citizens – A Vision of Public Governance in 2020*, European Commission, Rotterdam

European Institute of Public Administration (2006), *Common Assesment Framework (CAF) Improving an Organization through Self-Assesment*, CAF Resource Center, Maastricht

National Audit Office (2007), *Reducing the Cost of Complying with Regulations: The Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, The Stationery Office, London

Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa (2009), *Relatório 4 Anos de Simplex*, Lisboa

DOCUMENTOS LEGAIS

Artigo 266º e 267º da Constituição da República Portuguesa, 1976

Lei Orgânica do X Governo Constitucional, 1985 – Criação do Secretariado para Modernização Administrativa

Decreto-Lei n.º 129/91 de 2 de Abril - Institui Medidas de Melhoria na Receptividade dos Serviços da Administração Pública

Decreto-Lei n.º 234/93 de 2 de Julho – Institui o Sistema Português da Qualidade

Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril – Estabelece Medidas de Modernização Administrativa

Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio – Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos

Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto – Define o Plano de Acção para o Governo Electrónico

Lei n.º 10/2004, de 22 de Março – Cria o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 4 de Maio – Cria o Programa Legislar Melhor

Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril – Aprovação da Lei Orgânica da Agência para a Modernização Administrativa

Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2008, de 30 de Dezembro – Lança o Compromisso Português para a Redução de Encargos Administrativos para as Empresas

TESES

Ganhão, Ana Paula R. (1996), *Qualidade e Administração Pública: Os Métodos do Privado ao Serviço do Público*, Tese de Mestrado em Políticas e Gestão de Recursos Humanos, ISCTE

Emerenciano, Paulo Jorge dos Santos (2008), *O Impacto do Balcão Único na Imagem do Estado no Relacionamento com o Cidadão*, Tese de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE

Andrade, Fernanda (2001), *A Qualidade na Administração Pública Portuguesa: O Reclamante*, Tese de Mestrado em Gestão, ISCTE

WEBSITES

www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx

www.oecd.org

www.administrative-burdens.com

www.cuttingredtape.mj.pt

www.cuttingredtape.eu/

ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm

www.whatarelief.eu

www.betterregulation.gov.uk

www.caf.dgaep.gov.pt/

www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000/qmp.htm

<http://www.ipq.pt/ecsi/index.html>

ANEXOS

ANEXO I – RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS N.º 196/2008, DE 30 DE DEZEMBRO

Diário da República, 1.ª série — N.º 251 — 30 de Dezembro de 2008

9163

IV — Rest days during travel, depending on its duration

16 — When an ITU official travels at the Union's expense, by air or mainly by air:

i) If the scheduled or actual flight time for the journey is between six and ten hours, he/she will not normally be required to commence duty within twelve hours of arriving at his/her destination;

ii) If the scheduled or actual flight time is more than ten hours but not more than sixteen hours, he/she will not normally be required to commence duty within twenty-four hours of arriving at his/her destination. Alternatively, the Union may decide to grant a stopover not exceeding twenty-four hours. If the final stage of the journey exceeds six hours, the ITU official will not normally be required to commence duty within twelve hours of arrival;

iii) If the scheduled or actual flight time of the journey exceeds sixteen hours, the Union may allow either two stopovers, neither of which shall exceed twenty-four hours or one stopover with a rest period not exceeding twenty-four hours on arrival at the destination.

17 — DSA is paid for the whole period of travel, including rest periods and stopovers.

V — Necessary additional expenses incurred during travel

18 — Necessary additional expenses incurred by ITU officials in connection with official business or in the performance of authorized travel may be reimbursed by the Union after completion of travel, provided the necessity and nature of the expenses are satisfactorily explained and supported by proper receipts, which shall normally be required for any expenditure in excess of six US dollars (US\$ 6).

VI — Particular restrictions

19 — For security reasons, the Secretary-General and the Deputy-Secretary General are not allowed to travel on the same flights or to use the same mode of transportation on the same date and hour.

20 — The number of ITU officials travelling on the same flight or using the same mode of transportation is limited to a maximum of thirty people.

VII — Ticket issuance

21 — Due to the high number of tickets for transportation to be issued during a limited period of time, as well as recurring modifications to be handled (changes in the staffing table, modification of travel dates, cancellations, etc.), issuance of tickets shall be made at ITU headquarters by the on-site travel agency, taking into account special negotiated fares, if any.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2008

A simplificação administrativa e legislativa é hoje, na União Europeia, parte de uma política comum, integrada numa estratégia de reforma dos ambientes regulatórios, de modernização e qualificação dos serviços públicos e de dinamização da economia.

A simplificação tem vindo a ser prosseguida pelo XVII Governo Constitucional através da concretização de um conjunto articulado de acções e de medidas de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma de lei e das práticas regulamentares e administrativas que lhe estão associadas, com o objectivo de dotar a Administração Pública de capacidade para dar resposta rápida e eficaz aos desafios de mudança e de inovação, próprios da contemporaneidade.

O SIMPLEX e o Legislar Melhor são os programas operacionais que articuladamente dão corpo a esta política.

No Programa SIMPLEX, a reengenharia dos processos administrativos, a simplificação de procedimentos complexos, a redução dos prazos de resposta e dos encargos administrativos, a desmaterialização dos procedimentos, a partilha da informação, a integração de serviços e organização de balcões únicos, a consulta pública, a participação e avaliação dos resultados, são instrumentos privilegiados de acção que têm vindo a contribuir significativamente para a criação de um ambiente legislativo e regulamentar cada vez mais amigável dos cidadãos e favorável ao desenvolvimento e ao crescimento das actividades económicas.

A simplificação legislativa e administrativa é, por estas razões, um vector essencial para a prossecução dos objectivos da Estratégia de Lisboa lançada pelo Conselho Europeu de Março de 2005.

Nesse sentido, foi apresentado o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, sendo um dos quatro objectivos estratégicos deste plano nacional de reformas o reforço da competitividade da economia portuguesa, com a implementação do Plano Tecnológico e a desburocratização dos procedimentos públicos, designadamente através da redução de encargos administrativos para os cidadãos e para as empresas e através da melhoria da qualidade e do atendimento nos serviços públicos, reduzindo o tempo gasto com o cumprimento das obrigações legais.

Também no quadro do Programa Legislar Melhor, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio, foi definido um conjunto de medidas, dirigidas ao controlo de qualidade da produção normativa, à redução de encargos administrativos, à desmaterialização e à transparência. Inovador na nossa ordem jurídica interna, mas tendo por base as experiências europeias mais avançadas em matéria de controlo dos encargos administrativos, foi adoptado o teste SIMPLEX, como instrumento de avaliação prévia de encargos administrativos no âmbito do procedimento legislativo do Governo.

Refira-se ainda que esta política nacional de simplificação administrativa e legislativa acompanha um movimento europeu em tudo semelhante.

Na declaração ministerial aprovada por unanimidade na reunião de ministros que ocorreu em Lisboa, em Setembro de 2007, por ocasião da 4.ª Conferência Ministerial de eGovernment, foi assumido o compromisso de utilizar a administração electrónica como instrumento para a redução de encargos administrativos desnecessários, comprometendo-se os Estados membros a dar prioridade aos projectos de administração electrónica que contribuam para esse facto e, em 2010, a elaborar um relatório com os resultados obtidos.

O Conselho Europeu de Março de 2007 aprovou o Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia. Aí se estabelece o compromisso de até 2012 reduzir em 25 % os encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação e regulamentação europeias, em áreas prioritárias de intervenção.

Numa lógica de reforço do princípio de acção concertada reconhecido em conselhos europeus anteriores, esse mesmo Conselho Europeu convidou cada um dos Estados membros a fixar em 2008 os seus próprios objectivos nacionais de ambição comparável nos respectivos domínios de competência, podendo para o efeito considerar a redução de encargos administrativos resultantes de medidas de simplificação desenvolvidas desde 2004.

A Comissão Europeia estima que o objectivo traçado de redução de encargos administrativos presentes quer na legislação e regulamentação comunitárias quer nas correspondentes legislações nacionais que as transpõem ou lhes dão execução possa traduzir-se num crescimento aproximado de 1,4 % no produto interno bruto europeu.

Tendo em conta os compromissos estabelecidos no Conselho Europeu de Março de 2007, a presente resolução do Conselho de Ministros vem integrar nos Programas Legislar Melhor e de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX um compromisso de redução de encargos administrativos para as empresas — 2004-2012 — e definir a forma de acompanhamento e de coordenação a nível nacional do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Integrar nos Programas Legislar Melhor e de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX um compromisso para a redução de encargos administrativos para as empresas, com o objectivo de até 2012 reduzir em 25 % os encargos administrativos impostos por normas legais e regulamentares de origem nacional, com especial destaque para os eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.

2 — Considerar encargos administrativos os custos decorrentes do cumprimento das obrigações de informação que impendem sobre as empresas, envolvendo a realização de operações administrativas de recolha, tratamento, entrega, disponibilização ou guarda de dados ou documentos à Administração Pública ou a terceiros e que só são por elas efectuadas em consequência da sua imposição por via de lei ou regulamento de qualquer tipo ou natureza.

3 — Tomar em consideração, identificar e quantificar as obrigações de informação resultantes da transposição por excesso de normas constantes de directivas comunitárias (*gold plating*).

4 — Utilizar o *standard cost model* como metodologia de base para a medição dos encargos administrativos associados a eventos de vida das empresas, com os devidos ajustamentos de forma a integrar a quantificação dos custos de oportunidade associados aos tempos de espera e às deslocações aos serviços públicos, bem como o impacto nos serviços públicos intervenientes.

5 — Estabelecer que a referida metodologia incorpore as seguintes fases:

5.1 — Mapeamento inicial dos processos, com especial destaque para os relativos aos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução;

5.2 — Identificação e quantificação — antes da simplificação — das obrigações de informação existentes no referido mapeamento;

5.3 — Elaboração de propostas de medidas de simplificação-redução, a integrar no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX, visando a eliminação e a redução dos encargos administrativos associados aquelas obrigações de informação;

5.4 — Quantificação das obrigações de informação após a concretização das medidas de simplificação;

5.5 — Identificação e quantificação das obrigações de informação constantes das iniciativas legislativas com especial destaque para as relativas aos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução, apresentadas no âmbito do procedimento legislativo do Governo, antes e depois da aprovação do diploma;

5.6 — Apuramento do saldo final pela subtração, ao montante inicialmente considerado, da diferença entre os encargos eliminados ou reduzidos e o montante dos novos encargos criados.

6 — Determinar que as actividades que integram a 1.ª fase de aplicação da metodologia — mapeamento de processos e identificação de obrigações de informação — sejam realizadas preferencialmente por recursos internos à Administração Pública.

7 — Determinar que a fase de quantificação seja desenvolvida com recurso à aquisição de serviços a uma entidade que garanta a independência da avaliação, a semelhança do procedimento adoptado a nível europeu.

8 — Prever que os custos associados à identificação e à quantificação dos encargos administrativos sejam repartidos proporcionalmente pelos ministérios envolvidos no processo.

9 — Esclarecer que nenhum acto administrativo pode criar novos encargos administrativos ou agravar encargos existentes, sem quantificação prévia nos termos previstos na presente resolução.

10 — Determinar que a redução dos encargos administrativos para as empresas prevista no n.º 1 abranja todos os eventos do ciclo de vida das empresas, designadamente os identificados em anexo.

11 — Determinar que o ponto nacional de contacto do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, adiante abreviadamente referido por SPOC, seja designado e desempenhe as funções nos termos que venham a ser determinados pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.

12 — Estabelecer que a articulação entre as diferentes acções do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia seja assegurada através de uma rede de colaboração electrónica, coordenada pelo SPOC e responsável por:

a) Promover a partilha de informação e de conhecimento;

b) Garantir a tomada de decisões de forma rápida e fundamentada;

c) Divulgar as iniciativas da União Europeia e dos respectivos Estados membros em matéria de redução de encargos administrativos;

d) Recolher, organizar e disponibilizar a documentação relevante produzida nesta matéria, ao nível da União Europeia e dos Estados membros;

e) Apoiar e articular com o SPOC as intervenções setoriais;

f) Manter actualizada uma base de dados sobre todos os programas e acções de simplificação em vigor na União Europeia.

13 — Para além do SPOC, integram a rede de colaboração electrónica as pessoas que venham a ser designadas pelos responsáveis dos seguintes serviços:

a) Centro Jurídico (Presidência do Conselho de Ministros);

b) Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (Presidência do Conselho de Ministros);

c) Direcção-Geral dos Assuntos Europeus (Ministério dos Negócios Estrangeiros);

d) Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças e da Administração Pública);

e) Direcção-Geral das Actividades Económicas (Ministério da Economia e da Inovação).

14 — Determinar que o conselheiro da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), responsável pela avaliação dos custos e benefícios da legislação comunitária a aprovar, com vista a assegurar a qualidade e a racionalidade da mesma, preste à rede de colaboração electrónica referida no n.º 12 e ao SPOC o apoio técnico necessário ao acompanhamento do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia e actue como elemento de ligação às instituições da União Europeia nos programas e nas acções de simplificação em curso e nos procedimentos de identificação, quantificação e redução dos encargos administrativos.

15 — Determinar que os gabinetes dos membros do Governo prestem no âmbito das respectivas competências o apoio que venha a ser solicitado pelo SPOC.

16 — Incumbir, em especial, a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério das Finanças e da Administração Pública e o Ministério da Economia e da Inovação de garantir o envolvimento de Portugal no Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia e de assegurar o cumprimento do compromisso de redução de encargos administrativos para as empresas.

17 — Envolver todos os ministérios no cumprimento dos objectivos fixados no programa europeu e no compromisso nacional, através das seguintes acções:

a) Colaboração com o SPOC na identificação das áreas prioritárias de simplificação, na identificação e quantificação das obrigações de informação e nos processos de transposição da legislação europeia simplificada,

b) Colaboração nos procedimentos de mapeamento, identificação e quantificação prévia — antes da simplificação — das obrigações de informação existentes com especial destaque para os eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução;

c) Formulação e integração no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX das medidas de simplificação decorrentes do exercício referido na alínea anterior.

18 — Estabelecer que, sem prejuízo da articulação entre os departamentos governamentais envolvidos em razão da matéria em acções de simplificação, incumbe, especialmente:

a) À Presidência do Conselho de Ministros, através do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, com faculdade de delegação nos serviços sob a sua dependência:

i) A criação, a operacionalização e a gestão da rede de colaboração electrónica prevista no n.º 12;

ii) No âmbito do procedimento legislativo do Governo e por via da utilização do teste SIMPLEX, a identificação e a quantificação dos encargos administrativos mantidos, reduzidos, eliminados ou criados com especial destaque para os eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução, por normas constantes dos diplomas que venham a ser aprovados em Conselho de Ministros;

iii) A elaboração e a divulgação anual de relatórios de avaliação do teste SIMPLEX, facilitando e promovendo o seu escrutínio público;

iv) O controlo do procedimento de transposição da legislação europeia simplificada no quadro do programa de simplificação 2005-2009, das acções aceleradas (*fast track*) iniciadas em 2007 e do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia;

v) A identificação e a quantificação das obrigações de informação decorrentes da transposição para o direito interno da legislação europeia simplificada no âmbito dos referidos programas europeus e o apuramento do respectivo saldo;

vi) O envolvimento de Portugal no grupo de peritos de alto nível em matéria de melhor regulamentação criado pela Decisão da Comissão Europeia de 28 de Fevereiro de 2006;

b) À Presidência do Conselho de Ministros, através da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, com faculdade de delegação nos serviços sob a sua dependência:

i) A coordenação dos trabalhos de redução dos encargos administrativos no âmbito do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX;

ii) A coordenação dos trabalhos conducentes ao mapeamento, à identificação e à quantificação prévia — antes da simplificação — das obrigações de informação existentes com especial destaque para os eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução;

iii) A coordenação dos trabalhos conducentes à quantificação das obrigações de informação eliminadas ou re-

duzidas com especial destaque para os eventos relevantes do ciclo de vida das empresas identificados em anexo à presente resolução, no âmbito das medidas constantes anualmente do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa — SIMPLEX.

c) Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros:

i) Assistir de forma integrada a participação de Portugal nos trabalhos em curso nesta matéria no âmbito das instituições da União Europeia;

ii) Assegurar o fluxo da informação relativa ao Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia e aos restantes programas e acções de simplificação;

d) Ao Ministério das Finanças e da Administração Pública a colaboração com a Comissão Europeia, no quadro do Conselho para as Questões Económicas e Financeiras (ECOFIN), no processo de identificação das áreas prioritárias a simplificar e de proposição e acompanhamento das respectivas medidas de simplificação;

e) Ao Ministério da Economia e da Inovação a colaboração com a Comissão Europeia, no quadro do Conselho Competividade, no processo de identificação das áreas prioritárias a simplificar e de proposição e acompanhamento das respectivas medidas de simplificação.

19 — Determinar que os gabinetes dos membros do Governo prestem no âmbito das respectivas competências o apoio que venha a ser solicitado pelos responsáveis pelo cumprimento do compromisso de redução de encargos administrativos para as empresas e pelo Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia.

20 — Determinar que a identificação e a quantificação dos encargos administrativos mantidos, reduzidos, eliminados ou criados no âmbito do procedimento legislativo do Governo previstas nas subalíneas ii) e iii) da alínea a) do n.º 18 entram em vigor na data de entrada do novo modelo de teste SIMPLEX, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de Dezembro.

Presidência do Conselho de Ministros, 13 de Novembro de 2008. — O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.

ANEXO

Criação de empresas

1 — Constituição de empresas.
2 — Licenciamento de actividades e de equipamentos nos seguintes sectores:

Energia e aproveitamento de recursos naturais;
Transportes e comunicações;
Indústria, comércio e serviços;
Construção e edificação;
Hotelaria e turismo;
Agricultura, pesca, pecuária e silvicultura;
Saúde;
Ensino.

3 — Acreditação de competências e de técnicos qualificados.

4 — Cumprimento de obrigações laborais, nos seguintes procedimentos:

Primeira contratação de trabalhadores;
Autorizações prévias;

Obrigações de registo e de informação no âmbito do sistema de segurança social, da administração fiscal e nos serviços do trabalho e segurança.

5 — Acesso e manutenção nos sistemas de incentivos e de crédito para iniciar actividades (PME).

Gestão e expansão de empresas e negócios

1 — Alteração do pacto social, especialmente os procedimentos de:

Mixagem da firma ou da sede;

Alteração do objecto social ou dos sócios;

Modificação do regime de funcionamento e de vinculação.

2 — Fusão, cisão ou aquisição de partes sociais.

3 — Obrigações decorrentes da fiscalização das actividades económicas.

4 — Cumprimento das obrigações fiscais e para com a segurança social:

Entrega e guarda de declarações e de documentos;

Acesso à informação e comprovação de situações;

Reclamações.

5 — Cumprimento das obrigações de prestação de contas e de informação estatística.

6 — Cumprimento das obrigações impostas pelo Código do Trabalho em matéria de:

Horários de trabalho;

Segurança, saúde, higiene no trabalho;

Formação e qualificação de trabalhadores.

7 — Importação e exportação de bens e serviços.

8 — Registo de bens e acesso à informação:

Registo predial;

Registo comercial.

9 — Registo e conservação da propriedade industrial:

Firmas;

Marcas;

Patentes.

10 — Celebração, cumprimento, alteração e resolução de contratos no âmbito:

Relações laborais;

Contratação pública;

Aquisição, operação e transmissão de bens e equipamentos.

11 — Acesso e manutenção nos sistemas de financiamento, concessão de benefícios e incentivos à inovação, modernização e internacionalização.

- 12 — Protecção dos investimentos.
- 13 — Resolução de conflitos.
- 14 — Responsabilidade social e ambiental.

Encerramento de empresas

1 — Dissolução, extinção e encerramento de sociedades comerciais:

Resolução das situações dos contratos de trabalho;
Encerrar contas e regularizar a situação patrimonial;
Determinar o destino dos bens.

2 — Insolvência.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/2008

O controlo da regulamentação atempada dos actos legislativos reveste-se hoje da maior relevância no contexto da melhoria da qualidade dos actos normativos, uma vez que a plena eficácia das normas produzidas pelo legislador está na maioria dos casos dependente da aprovação de actos regulamentares de execução.

A centralidade desta matéria é já amplamente reconhecida pela ordem jurídica, sendo de referir, a título de exemplo, a consagração, em 2002, no artigo 73.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos de um meio processual específico do contencioso administrativo para remediar os casos em que a ausência de uma norma regulamentar de execução se afigura lesiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Para além da potencial lesão da esfera jurídica dos cidadãos, a ausência de emissão atempada da regulamentação prescrita em actos legislativos pode também comprometer a execução das alterações legislativas e dos programas reformadores aprovados pela Assembleia da República ou pelo Governo, privando-os dos actos normativos complementares de execução.

Para além das consequências decorrentes da falta de regulamentação de actos legislativos, também a ausência de atempada transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna tem o potencial de diminuir a eficácia das normas aprovadas pelo legislador, obstando à coerência global da ordem jurídica comunitária e potenciando consequências para o Estado Português no plano de acções por incumprimento junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, decorrente da falta de transposição de directivas ou decisões-quadro.

Neste contexto, um dos eixos do Programa Legislar Melhor, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio, traduz-se precisamente em assegurar a maior eficácia das normas jurídicas, com destaque para os aspectos relacionados com a transposição de actos comunitários e com a regulamentação dos actos legislativos, cuja efectivação deverá ser assegurada com recurso a mecanismos automatizados de controlo.

Nos n.ºs 6.1 e 6.2 do Programa Legislar Melhor, precisamente no âmbito do controlo da eficácia das normas jurídicas, determina-se a adopção de medidas de moni-

torização automatizada, com recurso a sistema electrónico, da actividade de regulamentação administrativa dos actos legislativos, de forma a controlar o cumprimento das imposições legais de regulamentação, bem como a monitorização da transposição atempada das directivas, num quadro de estreita articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros.

Neste sentido depõe também o Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional, alterado na sequência da aprovação do Programa Legislar Melhor, cujos artigos 39.º e 43.º determinam, por um lado, que o Governo assegura a adequada e tempestiva aprovação dos regulamentos administrativos da sua competência, devendo o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros assegurar a criação e gestão de mecanismos automatizados de controlo dos prazos de regulamentação de actos legislativos e da notificação periódica dos respectivos prazos aos membros do Governo competentes em razão da matéria, e, por outro lado, que o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros deve, num prazo de oito dias contados da data de publicação de uma directiva ou de uma decisão-quadro no *Jornal Oficial da União Europeia*, informar os ministros competentes em razão da matéria e o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros do prazo da transposição daquele acto normativo para a ordem jurídica interna, devendo este último membro do Governo promover a criação e a gestão de mecanismos automatizados de notificação periódica aos membros do Governo competentes em razão da matéria dos prazos de transposição.

Assim sendo, recolhendo a experiência dos últimos dois anos de gestão dos sistemas de controlo automatizado de aprovação de actos regulamentares e legislativos, cumpre dar um passo em frente e integrar num único sistema centralizado de controlo os mecanismos já em execução na Presidência do Conselho de Ministros, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e nos demais ministérios sectoriais, criando o Sistema de Controlo dos Actos Normativos (SCAN) e cometendo a sua coordenação ao Centro Jurídico, serviço central da Presidência do Conselho de Ministros, no quadro das suas competências em matéria de acompanhamento do Programa Legislar Melhor e em articulação com um ponto focal em cada ministério sectorial.

Neste contexto, afigura-se ainda de grande utilidade a introdução de uma terceira valia no sistema de controlo, assente na monitorização da utilização pelo Governo das autorizações legislativas concedidas pela Assembleia da República, controlando os prazos conferidos para o efeito.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Criar, em execução do disposto no Programa Legislar Melhor, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 18 de Maio, o Sistema de Controlo dos Actos Normativos, abreviadamente designado por SCAN, visando acompanhar os procedimentos de aprovação de actos legislativos e regulamentares cuja emissão

ANEXO II – INTERNATIONAL STANDARD COST MODEL MANUAL

International Standard Cost Model Manual

Measuring and reducing administrative burdens for businesses

Preface

Better regulation is crucial in order to achieve growth and improve the competitive position of businesses. A central aspect of better regulation is minimising the administrative burdens for businesses. However before you can make a systematic effort to reduce the administrative burdens you need to know where the burdens come from and how you can reduce them. Therefore before you can make a serious effort to reduce the administrative burdens you need to measure them. Measuring administrative burdens is the key to reducing them. In other words “what gets measured gets done”. This manual is written by the Standard Cost Model (SCM) Network – a network which primary aim is to reduce the administrative burdens for businesses. The SCM Network was founded in 2003 and the number of member countries has since then been continuously growing.

The Standard Cost Model (SCM) is a method for determining the administrative burdens for businesses imposed by regulation. It is a quantitative methodology that can be applied in all countries and at different levels. The method can be used to measure a single law, selected areas of legislation or to perform a baseline measurement of all legislation in a country. Furthermore the SCM is also suitable for measuring simplification proposals as well as the administrative consequences of a new legislative proposal.

In August 2004 a booklet – “The Standard Cost Model – a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses” was published. This manual contained a detailed description of the Standard Cost Model method and how to apply it.

This new manual contains, besides the description of the method, a practical guide on how to perform SCM measurements, practical experiences from Denmark, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom and a chapter on how to make cross country benchmarks/comparisons.

If you have any questions and/or comments, please contact one of the members of the SCM Secretariat:

□□ Daniël Charité, d.p.charite@minfin.nl, +31 70 342 75 59, Ministry of Finance, Netherlands

□□ Susanne Lauritsen, stl@eogs.dk, +45 33 30 77 00, Danish Commerce and Companies Agency, Denmark

□□ Johanna Ahlin, johanna.ahlin@nutek.se, + 46 8 681 91 00, Nutek, The Swedish Agency for Economic and Regional Growth, Sweden

□□ Ørjan Stene, orjan.stene@nhd.dep.no, +47 22 24 65 83, Ministry of Trade and Industry, Norway
□□ Matthew Barnes, abmeasure@cabinet-office.x.gsi.gov.uk, +44 (0)20 7276 5008, Better Regulation Executive (BRE), Cabinet Office, United Kingdom
Further information on administrative burdens is also available at the SCM Networks website: www.administrative-burdens.com.

CONTENTS

1 INTRODUCTION

1.1 READING INSTRUCTIONS

2 WHICH COST DOES THE STANDARD COST MODEL MEASURE

2.1 THE COSTS OF REGULATION – FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE.

2.2 ADMINISTRATIVE COSTS VERSUS ADMINISTRATIVE BURDENS

3 OUTLINE OF THE STANDARD COST MODEL

3.1 INFORMATION OBLIGATIONS AND THEIR COMPONENTS (DATA REQUIREMENTS AND ADMINISTRATIVE ACTIVITIES)

3.2 DIFFERENT TYPES OF STANDARD COST MODEL MEASUREMENTS – EX-ANTE AND EX-POST

3.3 THE NORMALLY EFFICIENT BUSINESS

3.4 ONE-OFF AND RECURRING COSTS

3.5 MEASUREMENT OF DIGITAL SOLUTIONS

3.6 ORIGIN OF REGULATION

3.7 INVOLVED PARTIES IN A STANDARD COST MODEL MEASUREMENT

4 CHOICES TO BE MADE BEFORE STARTING TO MEASURE

4.1 PRIVATE BUSINESSES, CHARITIES, THE VOLUNTARY SECTOR ETC.

4.2 WHETHER OR NOT TO MEASURE RULES THAT ARE NOT IMPLEMENTED IN NATIONAL LEGISLATION

4.3 WHETHER TO MEASURE VOLUNTARY REGULATION OR NOT

4.4 INFORMATION OBLIGATIONS TO THE PUBLIC SECTOR AND THIRD PARTIES

4.5 FULL OR ACTUAL COMPLIANCE

4.6 REIMBURSEMENT OF ADMINISTRATIVE COSTS

4.7 LOWER THRESHOLD LIMIT

4.8 OVERHEAD PERCENTAGE

5 STEP-BY-STEP IMPLEMENTATION OF A STANDARD COST ANALYSIS

THE STEP BY STEP GUIDE

5.1 PHASE 0 – START-UP

5.2 PHASE 1 – PREPARATORY ANALYSIS

5.2.1 STEP 1: IDENTIFICATION OF INFORMATION OBLIGATIONS, DATA REQUIREMENTS AND ADMINISTRATIVE ACTIVITIES AND CLASSIFICATION BY ORIGIN

5.2.2 STEP 2: IDENTIFICATION AND DEMARCATION OF RELATED REGULATIONS

5.2.3 STEP 3: CLASSIFICATION OF INFORMATION OBLIGATIONS BY TYPE

5.2.4 STEP 4: IDENTIFICATION OF SEGMENTS

5.2.5 STEP 5: IDENTIFICATION OF POPULATION, RATE AND FREQUENCY.

5.2.6 STEP 6: BUSINESS INTERVIEWS VERSUS EXPERT ASSESSMENT

5.2.7 STEP 7: IDENTIFICATION OF COST PARAMETERS

5.2.8 STEP 8: PREPARATION OF INTERVIEW GUIDE

5.2.9 STEP 9: EXPERT REVIEW OF STEPS 1-8

5.3 PHASE 2 - TIME AND COST DATA CAPTURE AND STANDARDISATION

5.3.1 STEP 10: SELECTION OF TYPICAL BUSINESSES FOR INTERVIEW

5.3.2 STEP 11: BUSINESS INTERVIEWS

5.3.3 STEP 12: COMPLETION AND STANDARDISATION OF TIME AND RESOURCE ESTIMATES FOR EACH SEGMENT BY ACTIVITY

5.3.4 STEP 13: EXPERT REVIEW OF STEPS 10-12

5.4 PHASE 3 – CALCULATION, DATA SUBMISSION AND REPORTS

5.4.1 STEP 14: EXTRAPOLATION OF VALIDATED DATA TO NATIONAL LEVEL

5.4.2 STEP 15: REPORTING AND TRANSFER TO DATABASE

6 RECORDING CHANGES TO A STANDARD COST MODEL BASELINE MEASUREMENT

7 USING THE STANDARD COST MODEL MEASUREMENT IN THE SIMPLIFICATION PROCESS

7.1 SIMPLIFICATION PROCESS

7.2 ADVANTAGES OF SCM FOR SIMPLIFICATION

7.3 WHAT DOES SIMPLIFICATION INCLUDE?

8 CROSS COUNTRY BENCHMARK AND COMPARISON STUDIES

8.1 INTRODUCTION

8.2 CHOICES TO BE MADE BEFORE STARTING A BENCHMARK

8.3 THE PROCESS OF BENCHMARKING IMPLEMENTATION OF (EU) REGULATION STEP BY STEP

ANNEX 1: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS REGARDING THE ‘DECISION TREE’ FOR DETERMINING THE ORIGIN OF THE ADMINISTRATIVE BURDENS.

ANNEX 2: REPORT SHEET

ANNEX 3: EXAMPLE OF BENCHMARKING FORMAT

1 Introduction

Business and industry are subject to a range of different requirements and obligations imposed by regulation. This is done in order to regulate the businesses conduct so that overall societal considerations are observed. But if the businesses are subjected to expenses through regulation, that could have been avoided, then it is a matter of a societal waste. It is thus important to regulate the businesses’ conduct in a more optimal – and, for the businesses, a less resource intensive – manner, without the overall societal objectives with the regulation being set aside.

In the Netherlands the administrative burdens for businesses amounts to 16.4 billion euros on a yearly basis, corresponding to 3.6 per cent of Dutch GDP. In Denmark the total amount of administrative burdens amount to approximately 4.5 billion euros, equivalent to 2.4 per cent of Danish GDP.

It is therefore important to constantly make an effort to ensure that both existing regulation and new regulation does not impose unnecessary administrative burdens to businesses. Various national governments have placed reducing administrative burdens on business as a high priority and have set up reduction targets. Amongst others Denmark, the Netherlands and Norway have set a reduction target on 25% of the overall administrative burdens for businesses. Other countries have or are expected to set similar reduction targets.

The Standard Cost Model (SCM) is today the most widely applied methodology for measuring administrative costs. The SCM methodology is an activity-based measurement of the businesses’ administrative burdens making it possible to follow the development of administrative burdens. At the same time the results from the SCM measurements are directly applicable to governments’ simplification work, in that the results show the specific regulation and its details which are especially burdensome for businesses.

1.1 Reading instructions

This manual contains the following chapters: In **chapter two** the costs related to administrative burdens are described and explained. **Chapter three** contains an outline of the Standard Cost Model, including the definition of central SCM concepts.

In **chapter 4** some essential choices that have to be made before starting a SCM measurement are sketched. In each section the choices made in Denmark, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom are outlined.

Chapter five contains a detailed “step by step guide” on how to carry out a SCM measurement. The chapter is divided into three phases. **Chapter six** describes how to record changes to a Standard Cost Model baseline measurement.

Chapter seven gives a short presentation on how SCM measurements can be applied in the simplification process. Finally **chapter eight** contains a description of important issues in order to perform cross country SCM benchmarking or comparison studies.

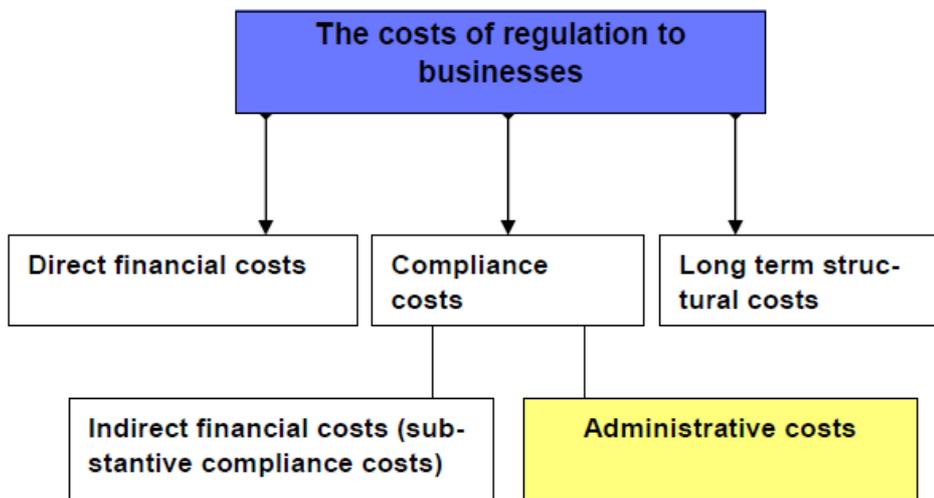
2 Which cost does the Standard Cost Model measure

Before describing the method – the Standard Cost Model - it is important to clarify what is meant by administrative costs.

2.1 The costs of regulation – financial and administrative.

Regulation has a number of consequences for businesses. Administrative costs are only one type of costs that regulation can entail. The figure below illustrates the different types of costs that regulation can impose on businesses.

Figure 1: The different costs of regulation to businesses



Direct financial costs are the result of a concrete and direct obligation to transfer a sum of money to the Government or the competent authority. These costs are therefore not related to a need for information on the part of the Government. Such costs include administrative charges, taxes, etc. For example, the fees for applying for a permit would be a financial cost of regulation.

Compliance costs are all the costs of complying with regulation, with the exception of direct financial costs and long term structural consequences. In the context of the Standard Cost Model, these can be divided into ‘*substantive compliance costs*’ and ‘*administrative costs*’.

Examples of substantive compliance costs include:

- filters in accordance with environmental requirements
- physical facilities in compliance with working conditions regulations

Examples of administrative costs include:

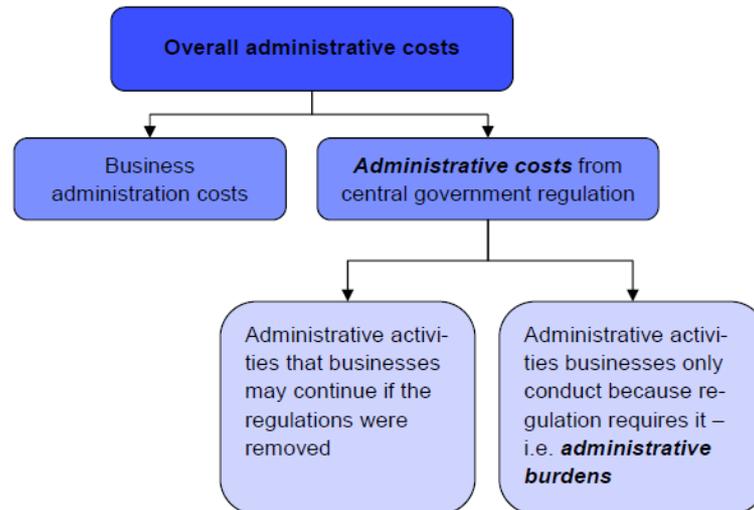
- documentation of the installation of a filter
- an annual report on working conditions

2.2 Administrative costs versus administrative burdens

Administrative burdens are the part of administrative costs that businesses sustain simply because it is a regulatory requirement.

The administrative burdens are thus a subset of the administrative costs in that the *administrative costs* also encompass the administrative activities that the businesses will continue to conduct if the regulations were removed.

FIGURE 2: ADMINISTRATIVE BURDENS VERSUS ADMINISTRATIVE COST



The SCM measures administrative costs from central government regulation. As such some activities that businesses may continue in the absence of regulation will be included. However, administrative activities that have no relation to regulation are naturally not included, i.e. administrative tasks that the business carries out in connection with running the business and that are not necessary to comply with regulatory requirements.

It might be *helpful to understand* whether businesses would continue an administrative activity if an information obligation was to be discontinued. Thus it will give an idea of the immediate “actual” effect of a simplification. However it is very resource intensive to assess a so-called burden percentage and it is therefore more realistic to assess it qualitatively.

3 Outline of the Standard Cost Model

The Standard Cost Model (SCM) is designed to measure the administrative consequences for businesses and is today the most widely employed method to do so. The SCM has been developed to provide a simplified, consistent method for estimating the administrative costs imposed on business by central government. It takes a pragmatic approach to measurement and provides estimates that are consistent across policy areas.

The SCM method is a way of breaking down regulation into a range of manageable components that can be measured. The SCM does not focus on the policy objectives of each regulation. As such, the measurement focuses only on the administrative activities that must be undertaken in order to comply with regulation and not whether the regulation itself is reasonable or not.

The SCM was initially developed in the Netherlands, but is today extensively applied in a wide number of countries. A key strength of the Standard Cost Model is that it uses

a high degree of detail in the measurement of the administrative costs, in particular going down to the level of individual activities.

This chapter provides an overview of the SCM approach.

3.1 Information obligations and their components (data requirements and administrative activities)

Information obligations:

Information obligations (IO) are the obligations arising from regulation to provide information and data to the public sector or third parties. An IO does not necessarily mean that information has to be transferred to the public authority or private persons, but may include a duty to have information available for inspection or supply on request. A regulation may contain many information obligations.

Data requirements:

Each information obligation consists of one or more data requirements. A data requirement is each element of information that must be provided in complying with an IO.

Administrative activities:

To provide the information for each data requirement a number of specific administrative activities must be undertaken. The SCM estimates the costs of completing each activity. Activities may be done internally or be outsourced (i.e. done externally). It may be necessary to make acquisitions to complete a specific activity and where these are only used in complying with the requirement they are included in the estimate.

Cost parameters:

For each administrative activity a number of cost parameters need to be collected.

Price: Price consists of a *tariff*, wage costs plus *overhead* for administrative activities done internally or hourly cost for external service providers.

Time, the amount of time required to complete the administrative activity.

Quantity: Quantity comprises of the size of the *population* of businesses affected and the *frequency* that the activity must be completed each year.

Combining these elements give the basic SCM formula:

Cost per administrative activity (or per data requirement) = Price x Time x Quantity
(*population x frequency*).

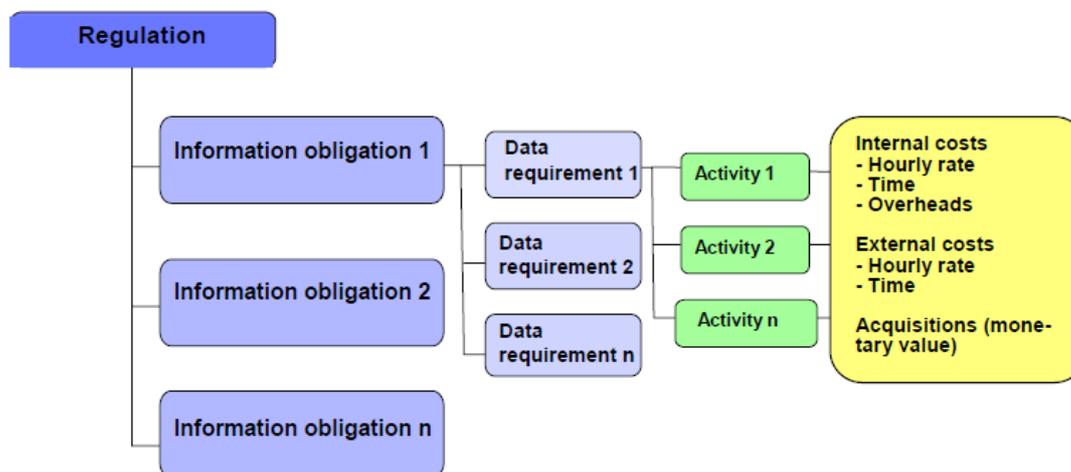
In addition certain acquisitions may be included as an average cost per year that the purchase is expected to last for. The acquisition must be incurred solely to enable the business to comply with a specific information obligation/data requirement. This price is then multiplied by the size of the affected population as this is already an annual cost. However a business may well need an Internet connection in order to comply with a digital reporting duty, but because the connection is also used for many other purposes, the costs of the connection are not included directly in the measurement. They are included indirectly through the overhead.

For example, an administrative activity takes 3 hours to complete (*time*) and the hourly cost of the member of staff in the business completing it is 10 Euros (*tariff*).

The *price* is therefore 3 x 10 = 30 Euros. If this requirement applied to 100,000 businesses (*population*) who each had to comply 2 times per year (*frequency*), the

quantity would be 200,000. Hence the total cost of the activity would be $200,000 \times 30 = 6,000,000$ Euros.

Figure 3: Structure of the Standard Cost Model:



3.2 Different types of Standard Cost Model measurements – ex-ante and ex-post

The Standard Cost Model can be used to measure the baseline of administrative burdens – a so called *ex-post* measurement, which is a measurement of the *factual* administrative consequences for the businesses in respect of an implemented law, statutory instrument or other initiative. A baseline measurement is a statement of the overall administrative costs that businesses have in following a *current* set of regulations at a given point in time. A baseline measurement may be made of selected areas of regulation or of all regulation that affects business.

A core element of the SCM is that once the baseline has been measured it needs to be updated to reflect progress on simplification and new regulations that have come into effect. It is important that estimates of administrative costs for new regulation are of a similar quality to the baseline measurement.

A SCM measurement may therefore also consist of a measurement of the *anticipated* administrative consequences of a draft law, draft executive order or other initiative. Such a measurement is designated an *ex-ante* measurement of the administrative consequences insofar as it is a matter of measuring the administrative consequences of a rule or initiative before it is implemented. The results from an ex-ante measurement may form part of the overall impact assessment of a bill's economic and administrative effects on the public sector, businesses, citizens, environment etc.

Ex-post measurements are also conducted in order to keep the baseline measurement *updated* with the consequences of new or amended rules. By regularly keeping the baseline measurement updated it becomes possible to follow the development of the overall administrative costs within a country/sector/department.

The carrying out of a Standard Cost Model measurement – whether it is a question of an ex-ante or an ex-post measurement – is dealt with in greater detail in chapter 4.

3.3 The normally efficient business

The fundamental concept – and unit of measurement – of a Standard Cost Model analysis is the *normally efficient business*. This is taken to mean businesses within the

target group that handle their administrative tasks in a normal manner. In other words the businesses handle their administrative tasks neither better nor worse than may be reasonably expected. The intention with the Standard Cost Model is thus to identify general contexts that can be traced directly back to regulation. The Standard Cost Model measurement does not, therefore, include businesses that, for various reasons, are either particularly efficient or inefficient.

The normally efficient business is found by conducting interviews with a number of typical businesses in the target group, with possible external advisors that deal with outsourced tasks for the businesses, and possibly with other experts. The objective of the interviews is to find out how much time the businesses use on the individual activity that is associated with a data requirement. A check is made to see that there is consistency in the businesses' answers. If this is *not* the case, more business interviews are conducted until it is possible to ascertain standardised time consumption associated with the administrative activities for the normally efficient business.

3.4 One-off and recurring costs

In carrying out a Standard Cost Model analysis a distinction is made between one-off and recurring costs from regulation.

One-off costs are the costs that are only sustained once in connection with the businesses adapting to a new or amended legislation/regulation. This does not include the costs that a business may have in relation to complying with existing regulations for the first time, e.g. as a consequence of increased turnover or expansion with new areas of activity in the business. As such only the introduction of a new or amended regulation can give rise to one-off costs.

The one-off costs are *not* included in the baseline measurement. However they do form part of ex-ante measurements for inclusion in a regulatory impact assessment. An example is the requirement for firms to read guidance as a result of a one-time change in a regulation.

Recurring costs are the administrative costs that the businesses constantly have in complying with the information obligations from regulation. They may be costs that arise at regular intervals, e.g. with VAT returns. They can also be costs that arise at irregular intervals for the individual business, e.g. if they are to apply for an export subsidy or submit a planning application. They can similarly be an administrative task that the individual business only experiences on one occasion, e.g. in connection with business registration where one applies for a VAT number or upon application for authorisation. Common to these two types of costs is that they arise in connection with a given situation for the business, hence the term situation-determined costs.

Such costs include those associated with starting and expanding a business. The recurring costs elements means that costs recur at the level of the whole economy.

An individual business may only experience a particular administrative cost once a year, or even less frequently. However at the whole economy level such costs do recur.

Recurring administrative costs are measured at both the ex-ante and ex-post stages.

3.5 Measurement of digital solutions

For a growing number of information obligations digital solutions are made available to the businesses whereby they are able to report the required information, apply for subsidy or permits etc via the internet. A digital solution is understood to mean that the businesses are able to send in the required information via digital communication.

A form that the businesses can download from a homepage, and which subsequently has to be printed out and submitted by letter or fax, is thus not a digital solution.

The effect of these digital solutions shall also be measured and, in the cases where digital solutions are made available to the businesses, it will be relevant to segment the businesses accordingly, cf. further details on this under step 5.

The actual measurement of a digital solution is carried out in the same way as the measurement of the corresponding manual solution, i.e. how much time do the businesses employ on the administrative activities that are involved in being able to comply with the information obligation. The effect of a digital initiative may thus be shown by comparing the time consumption of the manual solution with that of the digital solution.

3.6 Origin of regulation

In order to provide an overview of where the administrative costs of businesses originate from, each data requirement has to be classified in three main categories – depending on their origin:

A-regulation: Data requirements that are exclusively and completely a consequence of EU rules and other international obligations. It is described in the international rules which information businesses have to produce.

The classification process distinguishes between three different categories of data requirements for **type-A regulation**:

- **Category A-EU-Directive**
- **Category A-EU-Regulation**
- **Category A-International**
-

For all three type-A categories the data requirement and its implementation must be *laid down* by the EU (A-EU-Directive or A-EU-Regulation) or in other international rules (A-International). This means that the rules stipulate which information must be provided by businesses and how this should be done.

In this situation a department has limited or no influence on the administrative burdens in the short term.

B-regulation: Data requirements that are a consequence of EU rules and other international obligations. The purpose will be formulated in the international rules, while implementation (including formulation of the specific data requirements) will be left to the member states. The international rules do not describe which information businesses have to produce.

The classification process also distinguishes between three different categories in the case of data requirements of **type-B**:

- **Category B-EU-Directive**
- **Category B-EU-Regulation**
- **Category B-International**

For all three type-B categories, the data requirement must be *a consequence of* EU rules (B-EU-Directive or B-EU-Regulation) or other international obligations (B-International). In this case the international obligation will only formulate a purpose, which the states have to implement in their own regulation. The international rules do not describe which information businesses have to produce. It is therefore up to the states themselves to formulate any data requirements to be provided by businesses.

C-regulation: Data requirements that are exclusively a consequence of rules formulated at national level.

Type-C regulation only covers one type of regulation, i.e. data requirements that are exclusively a consequence of national regulations. Both the information obligation and its implementation are laid down at national level.

Classification in the seven A, B and C categories forms the basis for investigating whether and to what extent administrative burdens fall within the sphere of influence. Once a category A regulation is in place, this category does not in principle fall within a country's immediate sphere of influence, while the administrative burdens in category C fall exclusively within the nation states sphere of influence. Category B comes between these two categories, with implementation falling more or less within the sphere of influence.

Classification serves two purposes. First of all it provides a balanced picture of the composition of a department's business-related rules and the potential for rule simplification in the short term. A department with a lot of national legislation (type-C regulation) will find it easier to reduce the administrative costs of businesses in the short term than a department that is mainly responsible for regulation formulated under the auspices of the EU, for example (i.e. type-A regulation).

Classification also serves another, longer-term purpose. If substantial, inexpedient costs are identified in connection with an EU-Directive where the information obligations are laid down in the directive, the analysis can form an important element in support of simplification of the directive by the EU.

3.7 Involved parties in a Standard Cost Model measurement

A Standard Cost Model measurement is based on a high degree of involvement by a range of different people who, in different ways, have detailed knowledge of the rules to which the businesses are subjected and how compliance with these rules is effected in the businesses. In this way it is ensured that the measurement's quantitative and qualitative results are constantly assessed and validated.

The following persons would be relevant to involve.

Practitioners in the businesses: The practitioners in the various businesses who, in the capacity of their daily work, have developed expert competence in relation to how their business deals with the various administrative duties. They are therefore able to contribute with crucial information regarding the extent of the administrative costs in the businesses. It is these persons who constitute the target group for the business interviews that are conducted in connection with phase 2.

Professional bodies/industrial organisations: In addition to involving the businesses it is important to involve their professional organisations in the work, as they also possess wide knowledge of how their member businesses deal with the administrative activities.

Professional experts: Professional experts with considerable insight into the sector in question that is the subject of a Standard Cost Model measurement would be relevant to involve. In the case of a measurement of the Annual Accounts Act it was, for example, it would be relevant to involve accountants. These experts can also help to ensure that the defined cost parameters are as true and fair as possible.

Government departments: The relevant government departments are an important resource in the Standard Cost Model measurement, as it is the departments that possess the detailed knowledge of the structure of the rules. It is therefore important to involve the relevant government departments in the different phases of the measurement, e.g. in connection with validation of the legislation, the breakdown of it, the bringing to light of populations and frequencies, as well as in connection with the identification of relevant segmentation variables.

The work of implementing a SCM measurement is usually undertaken by *consultants* with experts in the field at its disposal. The measurements cannot, however, be carried out without extensive involvement by the relevant government departments, which possess the professional expertise in the regulatory areas. The departments also have to classify the regulation according to whether it is of national or international origin. Finally it is necessary to have a *central coordinating unit* that are responsible for the timetable, for ensuring that the method is consistently applied by the consultants and that the cooperation between the consultants and the departments are running as planned etc. Furthermore the central coordinating unit is often also responsible for answering questions regarding methodological issues, for the day-to-day cooperation with the consultants and departments and for the budget.

Box 1: Central coordinating units in different countries

In **Denmark** the central co-ordinating unit is the Danish Commerce and Companies Agency – the division for Better Business Regulation.

In **Norway** it is the Ministry of Trade and Industry who co-ordinates the SCM measurements.

In **the Netherlands** the Ministry of Finance has the responsibility for co-ordinating the measurements.

In **Sweden** it is Nutek, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth who co-ordinates the measurements.

In **the United Kingdom** the Better Regulation Executive, in the Cabinet Office, has the responsibility for co-ordinating the SCM measurements.

It is recommended that a **monitoring group** is established consisting of representatives from the relevant department, from business organisations and businesses, the consultancy firm and the central coordinating unit. The monitoring group has to follow and continuously validate the results of the measurement.

4 Choices to be made before starting to measure

Although the SCM method is quite detailed with fixed definitions, there are still a number of options. Before starting a SCM measurement it is important to make some decisions on a number of central matters. These central decisions are discussed in the following sections which also include descriptions of what different countries have adopted in their measurement exercises.

4.1 Private businesses, charities, the voluntary sector etc.

The SCM is designed to measure the administrative burdens on private businesses. Before beginning a SCM measurement it is essential to have a clear and unambiguous definition of what is meant by private businesses. Thus it is important to decide whether you only wish to measure **private businesses defined narrowly as:**

Units that produce and/or supply goods and/or services under market conditions with the objective of generating profit for the owners.

Or if you wish to broaden the definition and also include “semi-private” businesses like charities, the voluntary sector and public or partly public owned businesses that cover

its own costs. The definition is also important when setting a figure on the size of the population to be affected by a given rule.

Box 2. Examples of ‘private businesses’ definitions

Denmark and Sweden have all employed the narrow definition of private businesses.

Norway has applied an extended definition of private businesses including public and partly public owned businesses that cover its own costs.

The United Kingdom has applied an extended definition of private businesses including charities and the voluntary sector.

The Netherlands has besides the voluntary sector and charities also measured public owned businesses which cover its own costs.

4.2 Whether or not to measure rules that are not implemented in national legislation

Another important decision to be made before starting to measure is what types of regulation you are going to measure. Normally a baseline measurement consists of:

- 1) measurement of all regulation with information obligations and data requirements for businesses
- 2) EU rules as well as international conventions to the extent that they are implemented domestically
- 3) EU-Directives since they have to be implemented in national legislation. It is in this respect important to determine whether you also wish to include for example EU-Regulations which formally are directly applicable without domestic implementation. However EU-regulations in many cases require some domestic implementation and it is therefore important to decide whether you will measure the EU Regulations that have been implemented in national legislation or whether you wish to completely exclude all EU-Regulations. If you choose not to measure the EU Regulations that have been implemented in national legislation you might also exclude possible gold plating. The same regards for other types of international regulation/ conventions which in general are not implemented in national legislation.

Box 3 Examples of whether to measure EU-Regulations

Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden measure EU-Regulations to the extent that they are implemented in Danish respective Norwegian, Swedish or Dutch legislation. The advantage of this distinction is that it is easy to apply in the measurements and that it is less resource demanding than if you were to measure all EU Regulations. The disadvantage is that it is not necessarily the most rational delimitation since it implies that some EU-Regulations will be measured while others will not.

The United Kingdom has chosen the same approach as the above-mentioned countries. However in cases where no domestic implementation is required they have listed and flagged the EU-regulations but not measured them.

4.3 Whether to measure voluntary regulation or not

For regulations to be measured, it is important to distinguish between two types of regulations: *compulsory regulations* that businesses have to follow, and *voluntary regulations* that businesses may choose to follow.

All costs that the businesses incur in complying with information obligations in compulsory regulations should be measured in a Standard Cost Model measurement. It is however different with the rules that the businesses may *choose* to observe. Voluntary rules include applying for support schemes or grant schemes or certain types of statistical information that the businesses may choose whether they wish to provide or not.

It is possible to distinguish between voluntary rules that are considered as necessary in relation to being on the market and, and on the other hand, rules that the businesses follow without it being regarded as necessary. A voluntary rule is regarded as being *necessary* to follow when the majority of the businesses for which the rule is relevant, choose to observe the rule, e.g. requirements regarding applications for agricultural subsidies.

Before beginning a SCM measurement it is very important to decide whether you wish to measure the voluntary rules or not or if you wish to measure some of the voluntary rules e.g. the voluntary rules that are considered to be necessary to follow.

Box 4. Examples of whether to measure voluntary rules

Denmark and **Norway** measures the voluntary rules considered to be necessary (where the majority of the businesses for which the rule is relevant, choose to observe the rule).

The Netherlands did not measure support or grant schemes etc. when they carried out their baseline measurement. Since then the Netherlands has however decided to measure all voluntary rules.

Sweden does not distinguish between voluntary and compulsory rules and measure all voluntary rules. **The United Kingdom** also measures all voluntary rules. Furthermore the UK operates with a 100 percent take-up of the target groups in order to focus on the potential burden where high burdens could be a barrier to full take-up. Where there is known to be a very different level of take-up this should be noted during the listing of regulations and/or measurement process.

4.4 Information obligations to the public sector and third parties

Another decision to be made before beginning the measurement is whether you want to measure businesses' information obligations to the public sector solely or whether you also wish to include businesses information obligations to third parties. Both types of information obligations are obligations arising from regulation and causes administrative burdens for businesses. Examples of information obligations to third parties are: labelling products, e.g. energy labelling of domestic appliances and financial prospectus to customers to accompany investment products.

Box 5. Examples of whether to measure information obligations to third parties

Denmark, Norway, the Netherlands and Sweden have measured information obligations to the public sector as well as information obligations to third parties.

The United Kingdom measures information obligations to the public sector but not those to third parties.

4.5 Full or actual compliance

To measure businesses' administrative costs by following a set of regulations, it is important to make clear assumptions about compliance. The costs of complying fully or partial compliance with a regulation may be measured. There can be many different reasons why a regulation is not implemented fully by all the businesses that are covered by it. One possibility is that the legislation is misunderstood by the businesses, while another is that the businesses consciously fail to follow parts of the provisions of the set of rules.

Full compliance: A measurement of the costs that all the businesses concerned have in following the rules *completely*. It is thus not the *actual* number of businesses that observe a rule that is measured. The factor being captured is how many businesses are to follow the rule and what costs these businesses typically have (would have) in following those parts of the set of rules that they are required to.

Actual compliance: A measurement of the actual costs that the businesses concerned have in following the rules. Thus the population that is calculated with is only the number of businesses who in reality comply with the rule (even though a larger number of businesses are required to observe the rule).

Box 6. Examples of whether to measure full or actual compliance

Denmark, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom measure full compliance.

4.6 Reimbursement of administrative costs

In some cases businesses are subjected to information obligations where they receive some form of reimbursement to cover their administrative costs of complying. If you choose to measure the administrative burdens in these cases you can also choose to record the reimbursement in order to include such regulations on a net basis.

Box 7. Examples of whether to measure information obligations with cost determined reimbursement

Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden doesn't measure information obligations with cost-determined reimbursement.

The United Kingdom measure information obligations with cost-determined reimbursement, but they also record the level of reimbursement in order to include such regulations on a net-basis.

4.7 Lower threshold limit

Before beginning a baseline measurement you have to decide whether you want to measure all regulation or if you want to set a lower threshold limit. The reason for setting up a lower threshold limit is the fact that the costs involved in carrying out a measurement of the law in question, will often not be able to compare favourably with the simplification potential. Thus it is possible to set up a lower threshold limit and for example not measure laws implying *less than x hours administrative work per year* for all the businesses concerned. The threshold (number of hours) should depend on the size of the country.

Box 8. Examples of lower threshold limits

Denmark has set a lower threshold limit implying that laws which involves less than 100 hours administrative work per year for all businesses concerned are not measured.

The Netherlands, the United Kingdom and Sweden have not set a formal threshold limit.

Norway has not set a formal threshold limit, but do not measure regulations that only concern very few businesses due to assessment by experts.

4.8 Overhead percentage

The overhead covers a number of costs related to the individual employee and represents costs in addition to direct pay costs. The overhead covers costs in connection with fixed administration costs, such as expenses for premises (rent or building depreciation), telephone, heating, electricity, IT equipment, etc. The overhead also includes absence owing to illness, since the hourly pay used to calculate administrative costs should, as far as possible, be the hourly pay per effective hour.

The overhead percentage is calculated in each country and the calculation is often based on detailed information. As there is no central statistical source that can throw light on overheads for all industries and sizes of business, it is however difficult to specify an overhead percentage that is both generally applicable and accurate. Though the components of the overhead are essentially the same in each country the overhead percentage varies primarily due to different costs in the countries concerned.

Box 9. Examples of different overhead percentages

Denmark, Norway and Sweden has calculated the overhead percentage to be 25 %.

The Netherlands generally applies an overhead percentage of 25 % but an overhead percentage of 50 % has been applied in the measurement of the regulation of the financial sector.

The United Kingdom has an initial overhead percentage of 30 %, which is subject to review during the measurement process.

5 Step-by-step implementation of a standard cost analysis

Implementation of a standard cost analysis for a given area of regulation requires a detailed knowledge of the standard cost method and the circumstances prevailing in the ministerial sphere to which the area of regulation belongs.

The work of implementing a standard cost analysis is usually undertaken by a firm of consultants with experts in the field at its disposal. The responsible ministry is involved in validation during the various steps. The responsible ministry also contributes with expert knowledge of the area, including background data relating to the population of affected businesses, the proportion (i.e. rate) of businesses affected by a given requirement and the frequency with which they have to report. Furthermore it is usually preferable to let the ministry carry out the classification of the regulation according to whether it is of national or international origin.

As described in section 3.6. a way of structuring the measurements and ensuring that the SCM is applied consistently is to let a central coordinating unit take care of day-to-day cooperation with the firm of consultants and coordination with the responsible ministry.

Database

It is important that the data collected is entered in a database that is able to handle the relatively large amounts of complex data that form the basis for the results of a standard cost analysis. The data collected must be stored in the manner indicated in the *data structure*.

Before starting a measurement the responsible coordinating unit should specify the data structure. In other words it is important to clarify what you would like to use the data for and thereby which data you have to collect. The responsible coordinating unit should work out a detailed data structure, which the consultants should be provided with. Data collected in a measurement should be stored in a database either directly by the consultants or in a preliminary datasheet, which the consultants when the measurement is completed can transfer to the coordinating unit using the specified data structure.

The step by step guide

This section sets out the process involved in carrying out a measurement using the Standard Cost Model. The process can be split into four phases and 15 steps. These are summarised in table 1 below and then described step by step.

The analysis itself can be divided into four main phases with a number of subsidiary steps. These are summarised in the table below and then described step by step.

Table 1: Phases and steps in the measurement

Phase 0: Start-up
The business-related regulation to be included in the analysis is identified before the preparatory analysis is started. In the case of large analyses, especially baseline measurements, but also certain ex-ante analyses and updates, initial meetings of the department, the central coordinating unit, consultants and other key stakeholders are held.
Phase 1: Preparatory analysis
Step 1: Identification of information obligations, data requirements and administrative activities and classification by origin
Step 2: Identification and demarcation of related regulations
Step 3: Classification of Information obligations by type (optional step)

Step 4 Identification of relevant business segments
Step 5 Identification of population, rate and frequency.
Step 6 Business interviews versus expert assessment
Step 7 Identification of relevant cost parameters
Step 8 Preparation of interview guide
Step 9 Expert review of steps 1-8
Phase 2: Time and cost data capture and standardization
Step 10 Selection of typical businesses for interview
Step 11 Businesses interviews
Step 12 Completion and standardisation of time and resource estimates for each segment by activity
Step 13 Expert review of steps 10-12
Phase 3: Calculation, data submission and reports
Step 14 Extrapolation of validated data to national level
Step 15 Reporting and transfer to database

5.1 Phase 0 – Start-up

Before the analysis can be started, it is necessary to clarify what is to be analysed. This includes clarification of whether all the parts of the selected regulation fall within the scope of the standard cost analysis, cf. the definitions in section 2.3. That includes amongst other things to clarify whether the regulation relates to business, whether compliance is compulsory/necessary, whether it can be expected overall to entail more hours of administrative work than the lower threshold limit for the businesses affected (if you have set a limit), and whether a cost-determined reimbursement is involved etc. There will often be a number of borderline cases where it may be difficult to decide whether a rule falls within the scope of the standard cost analysis or not, cf. the examples in box 10 below. It is important to ensure that such borderline cases are discussed and evaluated in the light of decisions taken in other similar areas so as to ensure consistency with regard to which rules are included in the analysis.

Box 10: Examples of borderline cases in relation to the scope of standard cost analyses

Example 1: Treatment of complaints in the standard cost analysis

The right of businesses to complain about decisions is not an administrative burden and so is not measured in a standard cost analysis. It is not classified as an administrative burden because generally it will not be normally efficient to complain and no compulsory information obligations are imposed on businesses in connection with complaints. In some cases, however, it may be relevant to ask about a business's experience of the complaints system. This applies in particular to areas where it is common for businesses to complain. This may be an indication of the rules generally being difficult for businesses to understand. As part of the standard cost analysis it is, for example, possible to ask businesses about which parts of legislation they have particular trouble understanding. This would only involve qualitative reporting, with no extrapolation of burdens to a national level. This means that it would not be possible to produce a standardization of how long a normally efficient business spends on a complaint.

The results from the qualitative survey can be used to make the rules easier for businesses to understand, which may help to reduce the amount of time spent by businesses on familiarising themselves with the rules. The number of complaints can also be reduced, thereby relieving pressure on the public complaints process.

Example 2: Differentiation between households and businesses

When the self-employed apply for schemes as an employee, it often results in relatively extensive administrative activities for them. Among other things, they have to document their employment and income situation. This form of administrative work is not included in the standard cost analysis because the selfemployed are regarded in such situations as acting as employees and not as businesses.

Example 3: Measuring the administrative costs of inspections

Businesses are subject to a range of different inspections. However, administrative costs as defined by the SCM are only incurred where the inspection relates entirely to an information obligation. Inspections with a broader focus are not included.

Initial screening leaves the set of rules to be included in the analysis. It is important, however, to document which rules have been eliminated by screening and why, including how borderline cases have been handled.

The results are submitted to the responsible department for validation.

Start-up meetings

Before commencing a standard cost analysis it is recommended to set up one or more start-up meetings between key stakeholders including departments, consultants and the coordinating unit. This provides an opportunity for important matters to be clarified, including what precisely is to be analysed, how the analysis is to be carried out, a timetable for the measurement and the delivery of results, when the responsible ministry is to contribute to the analysis etc.

Completion of phase 0

The consultants prepare a data set **of the business-related regulation** to be included in the analysis. More and more information will gradually be added to the data set as the subsequent steps of the analysis are completed. A precise account of all the information that should be contained in the data set on completion of the analysis can be found in the data structure prepared by the central coordinating unit. The consultants also draw up a list of the business-related rules that are not to be included in the analysis, including the reasons for their omission.

The data set must be **submitted to the responsible department**. This is so that the department can validate that all the business-related regulation have been included in the analysis. The time allowed for this process is to be agreed in detail with the responsible department.

5.2 Phase 1 – Preparatory analysis

A large part of the work involved in carrying out a standard cost analysis is linked to the preparatory analysis, which precedes the actual collection of data. The purpose of the preparatory analysis is to identify the business-related information obligations and resulting data requirements in the relevant legislation. Then the administrative activities to be performed by businesses in order to supply the required information should be identified based on 16 standard administrative activities (cf. box 13). The next step is to identify the relevant background variables. Finally, the business segments covered by the regulation are identified.

This process is divided into nine steps. The process is continuous, however, with considerations and choices in the various steps having mutual relevance. It is therefore essential to think of the process as a whole.

It is also important to validate the information produced by the preliminary analysis on an ongoing basis. This means that:

- the central coordinating unit has to be involved on an ongoing basis with a view to making methodological and technical choices
- the responsible department has to be involved on an ongoing basis with a view to ensuring technical quality
- relevant experts are involved with a view to evaluating and validating the classifications and specifications generated in steps 1-8

5.2.1 Step 1: Identification of information obligations, data requirements and administrative activities and classification by origin

The tasks in step 1 are:

a) Break down list of regulations from phase 0 into information obligations:

Based on the list of business-related laws and executive orders produced in phase 0, the consultants (alternatively the responsible departments) break the rules down into a number of **information obligations**. This work is based on detailed perusal of the actual text of the individual rule, its explanatory notes, relevant circulars and any guidelines relating to the regulated area. The information obligations (one or more) that give rise to administration on the part of businesses are identified in the course of this perusal. Box 11 gives examples of a number of different information obligations.

Box 11: Examples of information obligations

- **Returns and reports:** This relates to returning and reporting information, e.g. tax deducted from income at source.
- **Applications for permission for or exemption from...:** This relates to all types of application for permission for or exemption from various activities, e.g. application for a licence to sell spirits.
- **Applications for authorisation:** This relates to applications for authorisation to carry out certain activities, e.g. authorisation as a sewer contractor.
- **Notification of activities:** This relates to businesses having to notify the authorities of specific activities, e.g. notification of the transportation of dangerous cargo.
- **Entry in a register:** This relates to businesses having to be entered in a register or on a list, e.g. entry in the business register.
- **Applications for subsidies or grants for...:** This means the business applying

for a subsidy or the like, e.g. a subsidy for job training.

- ***Keeping commercial emergency plans and programmes updated, etc....:*** This relates to the business keeping those documents required by the authorities up to date. It would include manuals and emergency plans, for example.
- ***Cooperating with audits/inspections of...:*** This relates to informing and assisting inspectors who carry out inspections of and auditing work for a business, or who visit a business in connection with enforcement of a regulation.
- ***Statutory labelling for the sake of third parties:*** This means, among other things, labelling products or installations with consumer information, e.g. energy labelling of domestic appliances.
- ***Providing statutory information for third parties:*** This relates to providing third parties with information (as distinct from labelling), e.g. a financial prospectus to accompany investment products.
- ***Framing complaints and appeals:*** This relates to submitting complaints about and (possibly later) appealing against a decision made by the authorities. This information obligation should only be analysed if it is characteristic of a normally efficient business to complain in the area in question.

b) Split information obligations into data requirements

Once a regulation has been broken down into one or more information obligations, the information obligations are broken down into **data requirements**. In practice the consultants will usually identify the data requirements in the same process that they identify the information obligations in a law. All the data requirements in the regulation that go to make up the individual information obligation have to be identified.

There are many different data requirements – some will be very specific with regard to the concrete information obligation, while others will recur in different information obligations in various regulations across the departments. Box 12 illustrates a number of data requirements that occur in connection with various information obligations.

Box 12: Examples of typical data requirements

An information obligation may lay down requirements with regard to the following information:

- Identity of business – name and business registry number, etc.
- Business's turnover/statement of turnover
- Statement of business's equity

c) Identify administrative activities

Once the data requirements have been pinpointed, the next task is to identify the **administrative activities** that businesses have to go through in order to comply with the individual data requirement. These will be finally validated during interviews with businesses at step 11. The identification of administrative activities is based on 16 standard administrative activities, which are described in box 13 below. The

identification of the relevant administrative activities is intended to help give an idea of the process that businesses have to go through in connection with each rule.

In the interview situation itself it is also easier for businesses to relate to specific administrative activities when they have to specify the resources they use.

As regards the first administrative activity, the resources used by businesses to *familiarize themselves with the information obligation*, it is linked to the actual information obligation, while the rest of the administrative activities are linked to the individual data requirement.

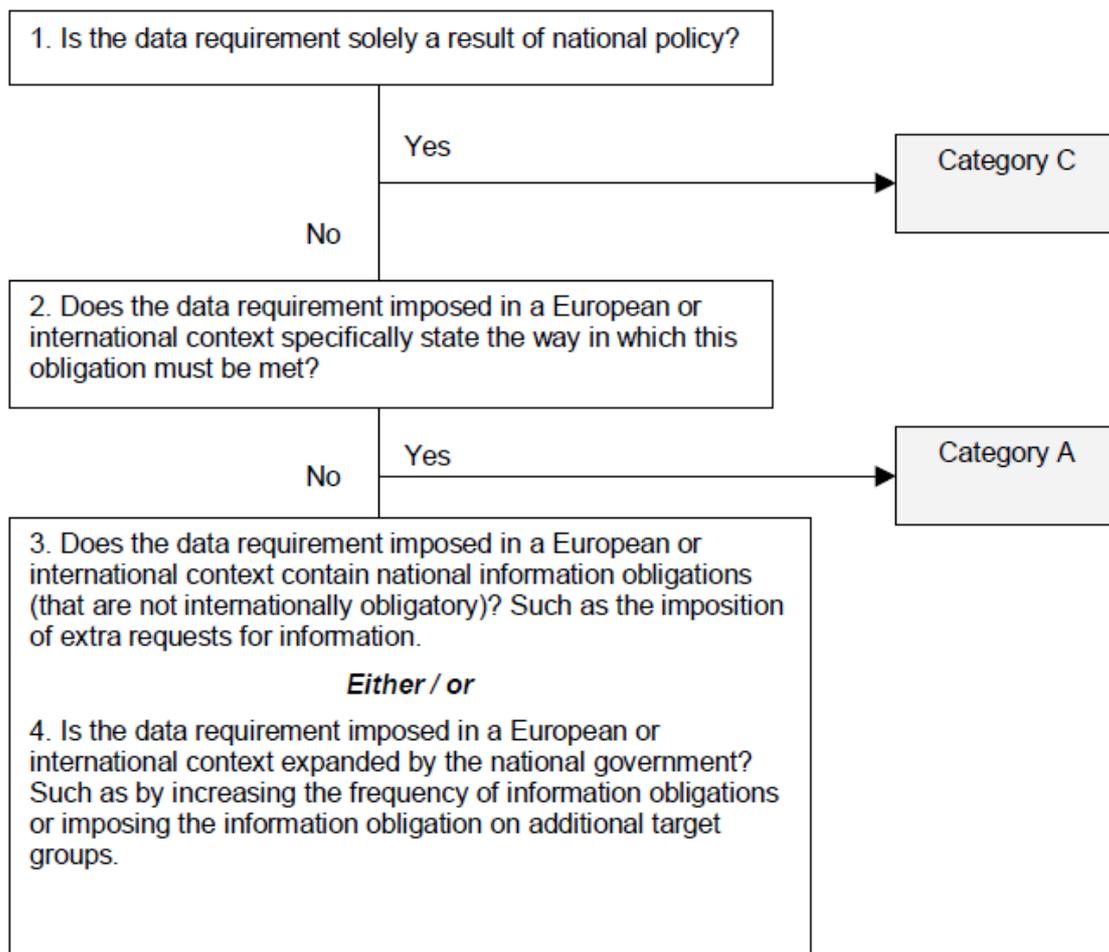
Box 13: Standard administrative activities

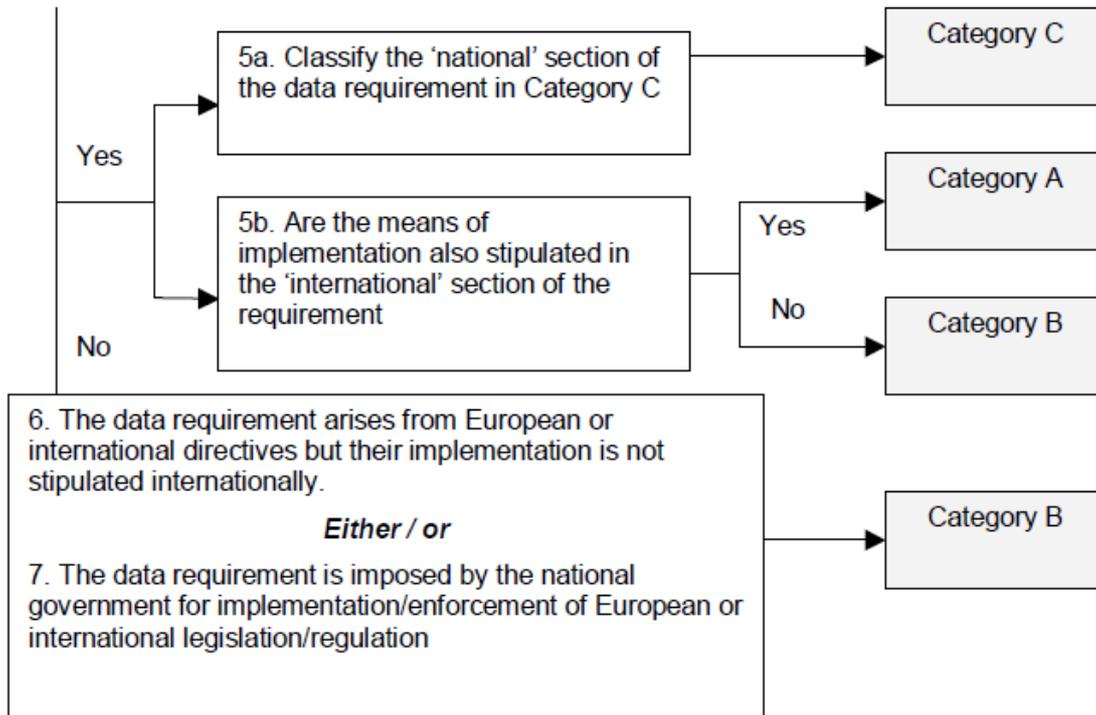
1. **Familiarisation with the information obligation.** The resource consumption of businesses in connection with familiarising themselves with the rules for a given information obligation.
2. **Information retrieval.** Retrieving the relevant figures and information needed to comply with a given information obligation.
3. **Assessment.** Assessing which figures and information are necessary for the public authorities to accept the report.
4. **Calculation.** Performing the relevant calculations needed for the public authorities to accept the report.
5. **Presentation of figures.** Presenting the calculated figures in tables or the like.
6. **Checking.** Checking the calculated figures, e.g. by reconciliation with other data.
7. **Correction.** If the business's own checks reveal errors in the calculations, corrections are made afterwards.
8. **Description.** Preparation of description, e.g. the directors' report in the Danish Financial Statements Act.
9. **Settlement/payment.** Payment of tax, charges or the like.
10. **Internal meetings.** Meeting held internally between the various personnel groups involved in complying with the information obligation.
11. **External meetings.** Meetings held in cases where compliance with the information obligation requires meetings with an auditor, lawyer or the like.
12. **Inspection by public authorities.** Businesses must assist external inspectors when they carry out their inspection at the business.
13. **Correction result from inspection by public authorities.** If the external inspection identifies faults/defects, corrections are made afterwards.
14. **Training, updating on statutory requirements.** Relevant employees must be kept up to date with rules that change frequently (at least once a year).
15. **Copying, distribution, filing, etc.** In some cases the report is copied, distributed and/or filed in order to comply with the information obligation. It may also be necessary to store the information obligation with a view to subsequent production in connection with an inspection.
16. **Reporting/submitting information.** In cases where compliance with an information obligation requires the submission of information on the business, the information must be sent to the relevant authority.

It is possible that further standard activities may be required. Proposals for new standard activities must be very well founded, however, and require the approval of the central coordinating unit.

d) Start classification of regulation by origin – ABC-classification

In order to provide an overview of where the administrative costs of businesses originate from, data requirements have to be classified in three main categories depending on their origin (see section 3.6). Usually the departments are the most competent for carrying out the classification, since they have the most profound knowledge of the origin of their regulation. However due to different circumstances some countries has chosen to let the consultancy firms carry out the classification. The classification can take place when the breakdown of the legislative material has been finalised and has to be completed when the reporting phase (phase 3) begins. Figure 4 below provides a decision tree for determining which top-level origin classification applies, i.e. A, B or C.

Figure 4: Decision tree for classification of origin



Completion of step 1

The consultants (or the department) **break down each individual business-related regulation** into information obligations and data requirements plus try to identify associated administrative activities for each data requirement. It must be possible to identify links between regulations, e.g. which primary legislation gives rise to which secondary legislation. A section and subsection reference must also be given for the data requirements so that they can be found quickly in the rule in question. In connection with step 1 it is also important that the department assists the consultants with identifying any digital reporting solutions that may be linked to the information obligations (see section 3.5).

The data set containing the breakdown of legislation into information obligations, data requirements and administrative activities must be **submitted to the responsible department**. This is so that the department can validate that all the relevant information obligations and data requirements have been identified. The deadline for completion of this process is to be agreed in detail with the responsible department.

5.2.2 Step 2: Identification and demarcation of related regulations

It is important in any standard cost analysis to clarify whether the administrative costs of an information obligation or data requirement are attributable to one or more rules. If the administrative costs are attributable to two or more rules, it is also vital to ensure they are only counted once. This problem is illustrated in the two examples below.

Box 14: Examples of demarcation with regard to related regulation

Example 1: The Financial Statements Act contains a requirement to the effect that annual accounts have to contain information on the company's turnover. This

information must also be included in businesses' tax statements, a duty that follows from the fiscal requirements for accounts laid down in the Tax Act. The same cost should not be measured twice.

Example 2: *The Bookkeeping Act* regulates the duty of commercial enterprises to record their financial transactions. The Act does not, however, require the information recorded to be submitted or the like, it just has to be possible to document that the transactions have been recorded. The recording of transactions does not therefore serve a direct purpose in relation to the Bookkeeping Act, but the information recorded is needed in all sorts of other contexts. The financial transactions recorded are, for example, used in processed form to prepare annual accounts, VAT returns, tax accounts, etc. Although these laws do not explicitly state that businesses must record their financial transactions, compliance with such rules is dependent on compliance with the requirements of the Bookkeeping Act.

As the two examples show, it is possible for the requirements of regulations to overlap. This may occur within a department or between two or more departments. In cases where two regulations require the same information, the cost of producing the information must either be assigned to one of the rules or be divided equally between the rules.

If agreement cannot be reached the central coordinating unit should be involved in the decision making.

Completion of step 2

The consultants produce a clear demarcation and definition of the area of regulation where administrative costs are to be measured. Demarcation in relation to legislation that falls within other departments' spheres must be coordinated with the relevant departments. Related regulation is identified and the "owner"/"owners" of the costs is clear so that identical information obligations are not counted more than once. The consultants integrate the information on related regulation in the data set for the business-related regulations from step 1. As part of the report that has to be produced at the conclusion of phase 1, the consultants also have to describe which regulations connect with other regulation, including whether the information obligations and data requirements identified are identical to information obligations and data requirements in other rules and/or to what extent there are interfaces between regulations. Final demarcation must be approved by the central coordinating unit.

5.2.3 Step 3: Classification of information obligations by type (optional step)

In order to obtain a better overview of the origin of costs, information obligations can be classified according to whether they constitute a duty that businesses must comply with – compulsory information obligations – or schemes that businesses can opt to make use of – voluntary information obligations.

The classification of identified information obligations according to whether they are compulsory or voluntary is optional (the United Kingdom does not use the classification) and is carried out by the firms of consultants in collaboration with the department.

The information obligations must be classified according to whether they are:

- Information obligations relating to subsidies

- Information obligations relating to certificates
- Information obligations relating to regulation requirements, which in this context cover information obligations that are neither of the above (the majority of information obligations fall into this category).

This classification can, among other things, be used to analyse which types of information obligation characterise the legislation of the individual departments.

Completion of step 3

The consultants have to integrate the information on which category each information obligation belongs to in the data set of business-related regulations. The central coordinating unit and the responsible department approves the classification.

5.2.4 Step 4: Identification of segments

In step 4 the consultants have to classify businesses in relevant segments. In other words, businesses have to be segmented according to the criteria that affect the scope of resources used to comply with information obligations and data requirements.

The relevance of criteria depends to a large extent on the rule involved. If the rule affects all types of business, it may be relevant to segment according to industry or size if these criteria are judged to be significant variables. A lot of legislation is industry specific, however, in which case the segment is specified in advance. In other legislation a business's turnover or number of employees, for example, determines whether the business is covered or not and which of the rules it has to comply with.

If a digital solution has been made available for reporting an information obligation, it will always be relevant to segment according to whether the business reports digitally or manually.

Similarly, it will be relevant to distinguish between businesses that have opted to outsource the task, i.e. use external assistance to perform the task to a large extent, and businesses that do the work themselves.

If the size of business (number of employees) is not judged to be a significant variable, segmenting does not have to be done by size. However e.g. the United Kingdom has chosen always to segment by size to allow results to be presented by firm size to reflect domestic policy focus on small and medium sized enterprises. Even if segmenting is not done according to the size of businesses, the consultants should make sure as far as possible when selecting businesses for interviews that businesses of different sizes are included in the analysis.

It may be "tempting" to segment on the basis of a number of different variables. Any attempt to capture the complexity in full will, however, soon result in the method breaking down because it is case based. Because complexity increases as more and more factors are included in the analysis, such an attempt would very quickly lead to measurements having to be carried out in far too many business segments. It is therefore essential to achieve a sensible balance between the degree of segmentation, optimisation of benefits and resource consumption in the project. It is necessary to focus on those factors that are judged to be most important when it comes to identifying differences in the administrative costs of businesses. The number of segments will vary from time to time, and will depend on a concrete assessment in relation to the specific information obligation. The decisions made on what to include and what not to include in the measurement must be well founded and should also be documented so that it will be possible to reproduce the results of the analysis at a later stage.

Completion of step 4

Segmentation is approved by the coordinating unit and the information is integrated in the data set of business-related regulations from step 1.

The status report that has to be produced at the conclusion of phase 1 should also include a description of how segmentation was completed.

5.2.5 Step 5: Identification of population, rate and frequency.

Tasks in step 5 are:

- Identify **population** for each information obligation
- Establish **rate** for each data requirement
- Determine **frequency** for each data requirement/information obligation

Population

Each regulation/information obligation has a *population*. The population indicates how many businesses are affected by the regulation in question. As a regulation can affect several different business segments – as identified in step 4 – populations have to be identified for each segment. Note that different regulations impact at different levels within a firm. Some affect individual sites, some affect particular reporting units (such as for statistical surveys and tax), some are based on company registrations, etc.

A population is generally the number of businesses affected by a given regulation. It is important to be aware, however, that a population can also be an event: e.g. the number of annual applications or reports. An appropriate population level must be found for each information obligation.

If an information obligation can be reported both manually and digitally, the population for each of the two options also has to be specified. Because the figures from the population specifications are used at step 14 to extrapolate the standardised resource consumption per business when complying with a rule, it is important for the population to be as accurate as possible. However it can sometimes be very difficult to determine a population. In such cases it may be necessary estimate the population by using experts. Specifically when calculating **the population for subsidy schemes**, it is possible to differentiate between two types. First, those schemes where the subsidy is granted if a number of objective criteria are satisfied. This applies to hectare subsidies, for example. In this case the population is only those businesses that receive the subsidy, while those businesses that do not satisfy the criteria and do not receive the subsidy have to be left out of the population. Second, there are schemes where the subsidy is granted on the basis of an assessment of all the applications received. The applicant cannot therefore be sure of receiving the subsidy in advance. An example of this would be innovation grant schemes, where businesses submit project proposals, after which a selection committee decides which proposals will receive a grant. In this case the population is the number of project proposals submitted.

Rate

Each information obligation contains a number of data requirements. The data requirements may not have a population specification, but a **rate**. The rate indicates the proportion of businesses complying with the information obligation that comply with the given data requirement. However it is not required to use a “rate” instead of using a rate the data requirements can have a population.

Frequency

The frequency indicates how many times a year a data requirement/information obligation has to be complied with. In some cases the frequency can be derived directly from the regulation. In certain instances there may be an information obligation/data requirement that all businesses have to report, but to a varying extent. This applies to a number of statistics such as Intrastat and commodity sales statistics, for example. It is also important to be aware that some information obligations are not required every year – this applies to a range of statistical information, for example. The frequency for such obligations will therefore be 0.5 if the statistic has to be reported every other year and 0.33 if it has to be reported every three years, etc.

Sources for population, rate and frequency

There are several different **sources** that can be used to determine population, rate and frequency:

- Departments have information on how many inspections have been carried out, how many applications have been received, how many businesses have been registered for a certain circumstance, etc. Beside these cases departments will often have an understanding of the number of businesses they regulate.
- Information can be taken from statistical material. It is, for example, only possible to calculate the administrative costs of maternity leave on the basis of statistics regarding the number of instances of leave in the private sector. Standard population totals will be made available based on statistical sources broken down by industry and size band. These will be at the enterprise level.
- In some cases it may be necessary to carry out a survey in order to identify the number of business affected by a certain regulation, or the ratio of businesses that employ a certain option in the regulation. If it is a matter of certain businesses dealing with an information obligation themselves while others outsource it, it may also be necessary to carry out a survey in order to establish what proportion of businesses outsource, and what proportion of businesses handle the task themselves.
- If it is not possible to obtain the necessary information, the solution may be to make a qualified estimate of the information in question.

Whatever the method used, it is import to document the source of the information so that the information can be reproduced in the same way at a later date. Specifically in situations where an estimate has been made, it is essential to document the criteria for the estimate.

Completion of step 5

Through the abovementioned sources consultants obtain as much information as possible about populations, rates and frequencies, and incorporate it in the data set. This information is validated by the responsible department, who again try to help identify any information that might still be missing. The central coordinating unit is involved with a view to pinpointing the information that neither the consultants nor the responsible department could identify.

The process of identifying population, rate and frequency can take a long time. Therefore, it does not have to be completed during phase 1, since the information will not actually be used until extrapolation is carried out in phase 3. It is essential, however, to identify which information obligations affect the most businesses so that this information can be included in considerations regarding what the business interviews

should focus on, as considered in step 6 regarding clarification of what should be calculated by means of business interviews and expert assessment respectively.

5.2.6 Step 6: Business interviews versus expert assessment

Tasks in step 6:

- Criteria for deciding to interview or use expert assessment must be specified
- Identify which information obligations will be assessed using business interviews and which will not and note this in database
- List information obligations to be estimated by expert assessment with reasons for decision

The basic assumption in a standard cost analysis is that all relevant regulation that implies administrative burdens for businesses has to be evaluated. This also applies to information obligations that might only be relevant for a small number of businesses or that only involve minor administrative activities for the individual businesses. However, not all information obligations must necessarily be evaluated by means of business interviews. Information obligations that only cover a very small number of businesses and minimal administrative costs can, for example, be quantified using other methods. This includes expert assessment, in which specialists with considerable knowledge of the field in question are involved in quantification of the administrative costs for a normally efficient business. An alternative would be to make use of the extensive data gathered in already conducted business interviews. Based on data from other interviews, it will often be possible to quantify less burdensome information obligations by comparing them with similar information obligations analysed by means of business interviews. This is done in step 12 of phase 2.

It is difficult to produce unambiguous criteria for when a less burdensome information obligation can be evaluated using expert assessment or existing data. A concrete appraisal has to be performed in each case, but it is important to emphasize that it must be made clear which information obligations and data requirements are being selected for later evaluation. The data structure should stipulate that the consultants must make a note in the database to show which information obligations have been analysed not by means of interviews, but on the basis of similar existing data or expert assessment.

Completion of step 6

The consultants incorporate the information on which information obligations will be measured by business interview and which will be evaluated later in the data set of business-related regulations from step 1. The criteria on which the division between interviews and expert assessment is based must be made as clear as possible in order to facilitate validation by the responsible department. These criteria must also be included in the status report to be prepared at the conclusion of phase 1. The material is sent to the coordinating unit and the responsible department for approval.

5.2.7 Step 7: Identification of cost parameters

The relevant cost parameters of businesses for the work involved in complying with individual data requirements must be identified. This applies to both cost parameters within the business and cost parameters relating to work done by external advisers, etc. The work involved in this step mainly consists of making sure that the relevant cost parameters of businesses are identified before the interviews are conducted in step 11. It is these interviews that finally establish which occupation groups perform a given administrative activity.

The cost parameters used are set out in table 2 below.

Table 2: Cost parameters for administrative activities

Cost areas	Cost parameters in the calculation
Internal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Number of hours / minutes spent on administrative activity ➤ Hourly pay for various occupation groups that perform administrative activities ➤ Overhead
External	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Number of hours/minutes spent on administrative activity ➤ Hourly rate for various external service providers that perform administrative activities
Acquisitions	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expenditure on necessary acquisitions to comply with specific information obligations and/or data requirements

Internal occupation groups

The internal occupation groups are the employee groups within the businesses that perform the administrative activities. The hourly pay of these groups is based on pay statistics from the National Statistic Offices. Hourly pay should be specified in a given years prices and should represent median rates for the entire country irrespective of gender.

The coordinating unit should make a list of the most common occupation groups and their hourly pay and provide it to the consultancy firms. The consultants are obligated to use the occupation groups with their hourly pay from the list when identifying the occupation groups who carry out the administrative activities. If the consultants are unable to find an occupation group on the list that corresponds to the occupation group that performs the administrative activity/activities they are charting, they must suggest a new occupation category with hourly pay. This occupation category must be approved by the coordinating unit.

Overhead

The central coordinating unit must set an overhead percentage. In order to minimize the complexity of the measurement it is recommended that only one overhead percentage is applied unless specific circumstances suggest otherwise. As described in section 4.8. an overhead percentage of 25% has been applied in most measurements so far. The overhead for the individual employee represents costs in addition to direct pay costs. The overhead covers costs in connection with fixed administration costs, such as expenses for premises (rent or building depreciation), telephone, heating, electricity, IT equipment, etc. The overhead also includes absence owing to illness, since the hourly pay used to calculate administrative costs should, as far a possible, be the hourly pay per effective hour.

As there is no central statistical source that can throw light on overheads for all industries and sizes of business, it is difficult to specify an overhead percentage that is both generally applicable and accurate. In cases where the consultants suggest that the

guide overhead of is nowhere near the overhead costs that they encounter for the personnel groups performing the administrative activities, they must calculate the overhead percentage themselves. The consultants must state why the overhead percentage differs from the guide overhead percentage and the coordinating unit must approve the percentage.

External service providers

In some cases businesses outsource administrative activities to service providers outside the business. These providers groups are called external service providers.

The central coordinating unit should make a list that specifies the most common external service providers with their hourly pay. The consultants must use the service providers with their hourly pay from the list when identifying the personnel groups who carry out the administrative activities. If the consultants are unable to find an external service provider on the list that corresponds to the personnel group that performs the administrative activity they are charting, they must suggest a new personnel category with hourly pay. This personnel category must be approved by the coordinating unit. An overhead should not be added to the hourly rate for external service providers.

Acquisitions

Acquisitions are defined as acquisitions that are necessary in order to comply with an information obligation or data requirement and are used solely for that purpose. The costs of such an acquisition are included as a cost parameter in administrative burdens alongside internal and external pay costs.

Examples of an acquisition might be the postage for letters sent in order to comply with an information obligation or data requirement, e.g. the costs involved in sending in annual accounts. Another example might be the cost of purchasing and installing a meter to enable the business to take a reading for subsequent reporting. A third example might be the cost of purchasing external administrative services that cannot be converted directly into hours. Examples of this include costs connected with external payroll administration for which a fixed annual charge is payable. This cost cannot be broken down into a specific number of hours spent by the external supplier.

The costs are calculated per year. Where an acquisition has a service life of several years – e.g. a meter – a fixed annual cost equivalent to the total cost divided by expected service life is specified for the acquisition. After a certain number of years it is assumed that a new meter will be purchased – if this is the type of acquisition involved – on the same terms. Often the Office for National Statistics can provide information on asset lives as used in the National Accounts.

As the examples illustrate, the costs must be incurred solely to enable the business to comply with a specific information obligation/data requirement. A business may well need an Internet connection in order to comply with a digital reporting duty, but because the connection is also used for many other purposes, the costs of the connection are not included directly in the measurement. They are, however, included indirectly through the overhead.

As far as postage is concerned, the relevant postal rate is used plus X Euros per letter to cover paper, printing and insertion costs. Any indirect production costs such as relevant machinery, computer equipment, etc., are already included in the overhead and so do not count. As far as the example of the meters is concerned, it will be possible to obtain information on the costs of purchasing and installing a “normal” meter.

This will be compared to costs cited by businesses to ensure it is an appropriate estimate. Then the same cost will be applied to all businesses.

Completion of step 7

The administrative activities are split into a number of cost parameters that can be evaluated at interview.

5.2.8 Step 8: Preparation of interview guide

Tasks at step 8:

- Produce and test interview guide
- Demonstrate interview guide will ensure uniform, consistent and accurate data collection

The purpose of an interview guide is to ensure uniform, accurate data collection which ensures that all the information to be used for calculations in the database is gathered with the greatest possible precision. The guide should be tested, for example through pilot interviews to ensure suitable results are obtained.

It is also important for the interview guide to be structured in such a way that the interviewees can answer the questions as precisely as possible, allowing the interview to be conducted efficiently.

In addition to the collection of quantitative data at activity level, it is important that the interview sheds light on qualitative aspects as well so that such information can be included in subsequent reporting. It is, for example, important to gather knowledge concerning:

- Proposals for rule simplification
- Irritation burdens
- Best practice in businesses
- Whether businesses use the information in other contexts (cf. demarcation in relation to other legislation)
- Whether businesses just prepare information for the government or whether they also use it themselves

It is important for the interview guide to give businesses the opportunity to make suggestions with regard to rule simplification and digitalisation initiatives within the information obligations in question. It is also important to note how businesses perceive given regulation, particularly if an information obligation is regarded as especially irritating/onerous.

An important element of the interviews also consists of acquiring knowledge of efficient ways of handling the administrative work, i.e. best practice. Such knowledge can subsequently be used to advise other businesses on what they can do themselves to reduce the costs of the administrative work.

In connection with the interviews it is also important to ascertain whether the information to be provided by businesses is only used to comply with the information obligation in question or whether it is also used in other contexts. This would include reporting to other departments. The information obtained in this way will have to be coordinated with the demarcation of legislation carried out in step 2.

In addition, it is interesting to clarify in the course of the interview whether the business would continue to produce the information in full or in part even if the information obligation were to be discontinued. The basic assumption is that the business complies with the information obligation in question and related data requirements purely because of a statutory requirement. If there is anything to suggest that the business

would continue to comply with all or part of the information obligation if there were no statutory requirement this should be stated for each information obligation.

On this basis it is possible to take account of areas where the administrative burden may be only a small proportion of the total cost measured (see figure 2 in section 2.2.).

Most businesses would, for example, keep books even if there were no government requirement for them to do so. Bookkeeping helps give businesses an adequate information basis concerning their own financial activities. However, they may not keep such detailed records of their financial transactions if there were no specific statutory requirements to do so.

Completion of step 8

The firm of consultants prepares an interview guide, which is approved by the coordinating unit.

5.2.9 Step 9: Expert review of steps 1-8

Tasks at step 9:

- Produce end-of-phase report summarising all work undertaken in phase 1, including specific information outlined in steps 1 to 8, for review by the relevant **monitoring group** (consisting of representatives from the relevant department(s), the coordinating unit, business organisations and businesses and other experts/key stakeholders)
- The monitoring group quality assure work undertaken in phase 1 and approve commencement of phase 2

Completion of step 9 and end of phase 1

Based on the material that is produced continuously in connection with phase 1, the consultants have to draw up an end-of-phase report for the work in phase 1 that describes the implementation of steps 1-8, including how the work of identifying the components of business-related regulations was done, which information obligations and data requirements are important, what demarcation has been done in relation to other legislative areas and integrated processes, which administrative activities are relevant, the segmentation of businesses, etc.

The report must be submitted to the responsible department and presented to the monitoring group for approval. The consultants decide in consultation with the coordinating unit and the responsible department whether the monitoring group's comments give rise to changes. Once any such changes have been implemented, phase 1 is completed.

5.3 Phase 2 - Time and cost data capture and standardisation

Based on the preparatory analysis in phase 1, the task in phase 2 is to gather empirical data from interviews with a selection of typical businesses affected by a given piece of legislation. The overall task is thus to fill in all the "cells" in the data structure for the individual segments with standardised figures for each information obligation, data requirement, administrative activities and cost parameters. In most cases, this is done on the basis of at least three in-depth interviews with typical businesses in each of the identified segments.

5.3.1 Step 10: Selection of typical businesses for interview

Tasks in step 10 are:

- Draw up plan of how to identify businesses to interview including an estimate of total number of interviews
- Selection of businesses for interview to cover all segments and information obligations to be estimated using interviews
- Packaging of interviews to ensure the most effective use is made of business time and that full coverage is achieved
- Information to provide to businesses produced in co-operation with the responsible department and the coordinating unit.
- Selection of further businesses/repackaging of interviews based on progress with interviews in step 11

Businesses can be selected for interview in several ways. In the case of an information obligation where the target group is easy to define and where a large proportion of the target group is judged in advance to be affected, one option is to take a random sample and start to contact the businesses to arrange an interview. When it comes to screening the businesses for interview, the businesses can be asked a few questions with a view to gaining an indication as to whether it is typical of the target group. It is also possible to use this initial contact as an actual survey, with the businesses being asked about outsourcing, IT use or other matters that are judged significant with regard to the business's resource consumption in complying with an information obligation.

In some cases it will be difficult to find sufficient affected businesses using the above method. Here it may be advantageous to make use of the often very concrete information held by the responsible department on the individual businesses covered by the given information obligation. In such situations it will be possible for the responsible department, working in cooperation with the coordinating unit, to write to some of the affected businesses and offer them the opportunity to take part.

The selection of businesses should result in it being possible to implement interviews with at least three typical businesses in each business segment. This will provide an insight into the resource consumption of a normally efficient business with regard to the information obligation in question.

While one business can logically only cover one segment with regard to a given information obligation, the same business can be interviewed about other information obligations within the legislative area by which it is affected.

Consideration should also be given to whether external experts can be involved in connection with assessing the administrative costs for a normally efficient business.

With an external expert it is possible to cover several business segments at once with regard to a given information obligation. An accountant, for example, will often be able to assess the administrative costs for a number of business segments. The assessments made by external experts must never be used in isolation, however.

Completion of step 10

The consultants draw up a plan of how to identify businesses to interview and the total number of planned interviews. Both parts of the plan should be approved by the coordinating unit. The procedure must also be described in the status report to be produced at the conclusion of phase 2.

Information about the process, why administrative costs are being measured, etc will be produced to give to the businesses. Businesses are contacted ahead of being interviewed.

It is normally the firm of consultants that contacts the businesses. In rare cases however it will be more appropriate for the responsible department or the coordinating unit to make initial contact with the businesses.

5.3.2 Step 11: Business interviews

Tasks at step 11:

- Conduct interviews with businesses as determined in step 10 using the interview guide produced at step 8
- Assess responses to determine if a stable result for the normally efficient business has been identified
- Conduct further interviews if necessary to identify the normally efficient response

Using interviews with businesses that are affected by the legislation, it is possible to identify which of the 16 standard administrative activities a business has to carry out in order to comply with a data requirement and how much time is spent on each activity. This makes it possible to evaluate the individual data requirements that make up an information obligation. In some cases it will not be possible for the business to say how long it spends on each administrative activity. In such cases it may be necessary to ask how much time is spent on complying with the actual data requirement and how that time is divided between the administrative activities that are carried out in order to comply.

The interviews will also make it possible to validate the information obtained with regard to time, wages, outsourcing, etc.

Implementing the interviews with businesses is a task that requires experienced interviewers with fundamental knowledge of the method and area of regulation. The interviewers must use the interview guide, prepared under step 8, and the interview itself should take the form of a qualified dialogue between the business and the interviewer.

There are three ways of interviewing businesses:

- **Personal interviews** with businesses are the preferred method for identifying the administrative costs of regulation. The interviews typically last 1-2 hours for each business, but this can vary depending on the complexity of the area of legislation in question. In the case of complex areas of legislation it may also be an advantage to have two interviewers.
- **Telephone interviews** with businesses can be used in cases where only the costs of isolated information obligations have to be identified and where the interview may be expected to last less than half an hour.
- **Focus group interviews** with a small number of businesses and relevant experts may be an option in the case of highly complex legislation. The discussions of the focus group can, for example, help to analyse complex information obligations correctly, including the administrative activities that a normally efficient business has to carry out and how long they take.

Specifically with regard to personal interviews and telephone interviews, it is important for the interviewers to be sure both during and after the interview that the business interviewed can still be described as typical as far as resource consumption is concerned. It is difficult to set out clear criteria for when a business is not normally efficient, but resource consumption that is substantially different from that specified by other businesses *without* there being a good explanation for the discrepancy must be

regarded as not meeting the criteria for a normally efficient business (see figure 5). If a business is excluded from the data material, it must be replaced with a new business, which will have to be interviewed.

Completion of step 11

The consultants must describe the procedure for implementing the interviews for use in the status report to be produced at the conclusion of phase 2.

5.3.3 Step 12: Completion and standardisation of time and resource estimates for each segment by activity

Tasks at step 12:

- Standardise results for each segment to provide a single estimate for a normally efficient business to complete each administrative activity
- Use experts to estimate results where there are gaps in the interview results or where determined at step 6
-

Identifying the normally efficient business

When all the interviews have been carried out, the results have to be summarised for the individual business segments. Based on the interview material, an assessment must be made of how long it takes a normally efficient business to carry out the various administrative activities required to comply with a data requirement for a given information obligation. Then the business's internal costs and costs for external assistance are calculated.

In other words, based on the information provided by the businesses in the interviews, the consultants have to make a qualitative assessment of how long businesses spend on each individual administrative activity connected with compliance with a data requirement. This should make it possible to insert a standardised figure in the data template. It is important in this context to make a critical assessment of the individual results and decide which results are most reliable. It goes without saying that this is a time-consuming process in which it is important to document the individual considerations on which each choice is based.

The approach does not entail calculating a mean average uncritically on the basis of the data collected. Instead a standardised figure has to be set on the basis of the data collected and any expert assessments.

Figure 5 shows how the time consumption for a normally efficient business can be calculated and illustrates where a business can be described as normally efficient or not.

Figure 5: Identifying the normally efficient business

Administrative activity A:				Administrative activity B:			
Company 1	10 min.	} 10 min.		Company 1	10 min.	} 15 min.	
Company 2	10 min.			Company 2	20 min.		
Company 3	10 min.			Company 3	10 min.		
Company 4	10 min.			Company 4	20 min.		
Company 5	30 min.			Company 5	15 min.		
Administrative activity C:				Administrative activity D:			
Company 1	10 min.	} More interviews		Company 1	10 min.	} 20 min.	
Company 2	20 min.			Company 2	20 min.		
Company 3	50 min.			Company 3	25 min.		
Company 4	2 min.			Expert 1	20 min.		
Company 5	5 min.			Expert 2	15 min.		

As far as activity A is concerned, business 5 is clearly different from the others and therefore should not be counted as a normally efficient business. There is no need to carry out further interviews though. In the case of activity B, the consultants have assessed what the level for a normally efficient business should be. Further interviews will have to be conducted with regard to activity C because the answers given by the businesses vary too much for it to be possible to assess the level for a normally efficient business. In this case consideration should also be given to whether the businesses selected are not typical or whether it is simply because specific circumstances mean that the businesses have different resource consumption. In this case the segmentation carried out as part of the preparatory analysis should be reconsidered and, if necessary, further segmentation carried out, resulting in more business interviews. In the case of activity D an expert assessment should be made of what the level is for a normally efficient business.

Before aggregate results can be calculated, it is necessary to ensure that each data requirement/activity/segment cell has an estimate for the normally efficient business for all relevant parameters.

Having identified such estimates using the results of business interviews, any gaps must now be filled in using estimates. Such gaps may arise because of issues arising in the interview process or they may be areas left for expert assessment. Estimates can be derived using expert groups, including representatives from departments and business. Measurements for other similar cells can provide a useful source of information (as described in step 6).

Completion of step 12

All the cells in the data structure are filled in with the relevant standardised entries.

5.3.4 Step 13: Expert review of steps 10-12

Tasks at step 13:

- Produce end-of-phase report summarising all work undertaken in phase 2, including specific information outlined in steps 10 to 12, for review by the relevant monitoring group (consisting of departments, business representatives, the coordinating unit and other experts/key stakeholders)

- Monitoring group quality assure work undertaken in phase 2 and approve commencement of phase 3

Completion of step 13 and end of phase 2

Based on the material that is produced continuously in connection with phase 2, the consultants have to draw up an end of phase report for the work in phase 2 that describes the implementation of steps 10-12, including an account of the choices and estimates made.

The end of phase report must be approved by the coordinating unit and responsible department and presented to the monitoring group for approval. The consultants decide in consultation with the coordinating unit and the responsible department whether the monitoring group's comments give rise to additional work. Once any such work has been implemented, phase 2 is complete.

5.4 Phase 3 – Calculation, data submission and reports

5.4.1 Step 14: Extrapolation of validated data to national level

Tasks at step 14:

- Scaling up of approved, standardised data from phase 2 to the national level for each administrative activity and segment
- Produce totals required for reports at step 15, including total costs by segment and information obligation, by information obligation only, by regulation, by departmental organisational unit and by department

Once the standardised data from phase 2 have been approved, the validated data material has to be scaled up to national level for each individual segment in the analysis. This is generally done by multiplying the standardised time and resource consumption (time x pay costs (inc. overhead)) for a normally efficient business in a segment by the population of the segment and by the frequency. The results are then combined.

Completion of step 14

The consultants make the relevant calculations, which then form the basis for writing the report in step 15.

5.4.2 Step 15: Reporting and transfer to database

In addition to giving the administrative costs for the area of regulation analysed, the report communicating the results from a standard cost analysis must also explain how the analysis was carried out, what problems were encountered in the course of the analysis and how these problems were handled. The detailed requirements for reporting an ex-ante and an ex-post standard cost analysis respectively should be specified by the coordinating unit in a standard reporting template.

The main features of the reporting template for each part of the measurements (e.g. department) could be:

- Focus on the regulations that are the most burdensome and explaining why they are burdensome, including what part of the regulation (information obligation/data requirement) that especially causes administrative burdens for businesses.
- Analyse the source of the department's regulation (EU, domestic, etc) and the burden from each source
- Document proper application of the methodology and any issues for the department.

- This should include a summary of the measurement process including its timing, the number of interviews conducted, problems encountered, demonstrating agreement where departments have overlapping regulations – i.e. who is taking responsibility, etc. This may refer back to earlier reports but should be presented in such a way as to summarise the main issues without the need to refer back.

- Include chapters that describe the businesses suggestions with regard to rule simplification and digitalisation initiatives. A description of the regulations/information obligations that is regarded as especially irritating/onerous. And cases of best practice.
- Include annexes with complete listings of obligations, burdens, etc.

Before the consultants write the final report, the report contents and the level of detail must have been agreed with both the department and the coordinating unit. This is important to ensure that the recipients of the report get what they expect.

Completion of step 15 and end of phase 3

The consultants write a report in which the main results are presented and which gives a detailed account of the method used and considerations involved.

The coordinating unit and the responsible department approve the report, before being sent to the monitoring group for consideration.

Once the report has been finally approved, the consultants deliver a data set to the coordinating unit based on the data structure.

6 Recording changes to a Standard Cost Model baseline measurement

A core element of the SCM is that once the baseline has been measured it needs to be updated to reflect progress on simplification and new regulations that have come into effect. It is important that estimates of administrative costs for new regulation are of a similar quality to the baseline measurement. As described in chapter 3.2. the updating of the baseline measurement essentially is a question of analysing the consequences of new/amended rules in the same way as the baseline measurement (step 1-15). However there are different ways of updating the database since changes in administrative burdens can be the result of new information obligations in existing or amended regulation or a result of the removal of information obligations.

Also new intelligent ICT-solutions or a growth in the use of existing solutions can result in changes of the administrative burdens and should therefore be measured.

These changes should on a regularly basis (e.g. annually) be recorded in the database.

Ex-ante or ex-post

Updating the baseline measurement with new regulations/initiatives can be done via ex-ante measurements. Ex-ante measurements are often an important part of the regulatory impact assessment of new regulatory proposals and are measurements of the *anticipated* administrative burdens. An ex-ante measurement is conducted in the same way as an ex-post measurement (step 1-15) the only difference is that businesses don't have any experiences with complying with the regulation and therefore the responses from the businesses must be regarded as somewhat more an approximation than an ex-post measurement. However, due to the SCM's high degree of detail the results of an ex-ante

measurement are very reliable. Using ex-ante measurements to update the database it is important that costs will only be added to the stock of regulation when they are finalised. For example, legislation must have been passed and any amendments properly taken into account. In order to get a more accurate picture of the actual administrative burdens in a new regulation/initiative the up-dating of the baseline measurement should be based on ex-post measurements – implying that a new regulation/initiative are measured when businesses have experience with complying with the regulation and therefore can give a more accurate estimate of the time spend on complying with the obligation.

Different updating methods

The approach for updating changes in the administrative burdens in the database depends on the character of the amendment of the regulation/digital initiative. However it is always important to map the new or amended regulation into information obligations and data requirements.

- **When an existing information obligation/data requirement is removed or changed:**

In such cases it can be quite simple to update the database. If an information obligation/data requirement is fully removed the obligation can also be removed from the database. If the frequency or the population of an information obligation/data requirement is changed, it is also simply a question of changing the frequency/population in the database. However when the amendment is more complex it might be necessary to conduct new interviews with businesses and follow the step by step guide in order to get a valid estimate of the change.

- **When a new law/information obligation/data requirement is added:**

In these cases there are generally two possibilities. If the new information obligation etc. is similar to an information obligation that has been measured it might be possible to use the data from the already measured information obligation. In these cases it is of course important to be aware of differences in rates, frequencies and populations. However if the new information obligation does not resemble an already measured information obligation it is necessary to go carry out a new measurement and go through step 1-15.

Structural changes

In order to make sure that the level of administrative burdens in the database only varies because of changes in policies it is recommended to keep a number of structural indicators constant. Thus economic indicators like inflation and wage level as well as business structure indicators like the population of businesses in different industry sectors and the number of employees should be frozen.

7 Using the Standard Cost Model measurement in the simplification process

SCM measurements highlight where areas of regulation ripe for administrative burden reductions exist. Due to the action-orientated nature of its results, the natural extension for SCM measurements is simplification.

The key advantage of using the SCM measurements for simplification is that ‘what gets measured gets done’. The SCM provides a crucial baseline and source of ideas for simplification opportunities.

7.1 Simplification process

Simplification work should involve a number of key stages:

- 0) Focussing, planning, organising and anchoring work;
- 1) Working with inputs from SCM measurements, enterprises, and authorities (potentially mixed committees); it is useful to gain stakeholders suggestions for simplification to discover the regulatory areas they find most burdensome and irritating;
- 2) Assessing all potential proposals that could reduce administrative burdens and their impact (including how they will be delivered and who could be affected);
- 3) Analyse the consequences of the implementation of the identified simplification proposals
- 4) Summarising initiatives and recommending solutions to reduce burdens;
- 5) Implementing simplification projects

Denmark has developed a Digital Toolbox to systematically review legislation for simplification that contains the above-mentioned stages (6 phases in total). A digital toolbox is a detailed guide for people working with simplification in the ministries. It can be used systematically in the simplification work or as “a place to go” when needing guidance and inspiration for legislative simplification.

7.2 Advantages of SCM for simplification

The advantages of adopting the SCM in the simplification process are numerous:

- By using the method it is possible to point out some specific parts of the legislation that are particularly burdensome for the businesses to comply with;
- A baseline measurement reveals where in business processes administrative costs occur, and thus where simplification can be accomplished to greatest effect;
- The ABC classification of the origin of the administrative burdens shows where the simplification effort should be focused;
- The collected data may be employed in analysing how amendments to an information obligation will affect the administrative costs: using a database it is possible to simulate changes in the regulation in order to examine the consequences for stakeholders;
- The SCM may provide inspiration for new digital initiatives, or greater data sharing between government agencies;
- The SCM assists in the identification of which department/ministry is responsible for burdensome regulation;
- The SCM assists departments/ministries in identifying the total costs of administrative burdens;
- Furthermore the qualitative results from the baseline measurement are highly relevant. They can help identify which burdens provide the largest ‘irritation’ factor for business or areas which businesses find inappropriate or difficult to comply with.

7.3 What does simplification include?

Simplification work includes:

- Deregulation – removing regulations from the statute book, leading to greater liberalisation of previously regulated regimes;

- Consolidation – bringing together different regulations into a more manageable form and restating the law more clearly;
- Rationalisation – using “horizontal” legislation to replace a variety of sector specific “vertical” regulations and resolving overlapping or inconsistent regulations;
- Administrative burdens reductions (simplification) – reducing the length of forms, increasing the intervals between information requests, sharing data etc.

To assist departments in identifying potential administrative burden reductions for simplification plans the UK have developed a checklist for departments to use.

Example of an administrative burden simplification checklist:

You should look for burden reduction potential by considering whether:

- an information obligation can be removed altogether or, if not, whether the number of enterprises affected by a regulation can be reduced by targeting businesses of a certain size or in a particular sector. This may be achieved by removing the need for a form, or reducing it in size (you should look at the form-filling requirements you currently impose by calculating the total number of forms and looking to rationalise requirements);
 - the intervals between information requests can be increased, or whether information can be provided on an exceptional rather than a regular basis;
 - all of the information requested is necessary, or whether it can be obtained from another department or regulator as part of a data-sharing initiative;
 - there are better ways information from business can be delivered, eg by improving form design, making them simpler to complete and easier to understand, pre-populating forms, and making forms more user friendly, for instance, by allowing information to be delivered in the way businesses would compile it for their own purposes;
 - more resources could be directed to provision of advice and guidance in order to reduce the time taken to understand regulations, and any associated data requirements;
 - reducing the need for senior staff or specialist consultant involvement with information obligation requirements.
- The greatest benefits of this type of administrative burdens reduction would be felt where a business is no longer forced to bring in a specialist contractor or consultant (such as a legal-expert or accountant) to comply with the information obligation.

Whilst SCM measurements are key to simplification work, simplification also encompasses a bigger picture, for example encouraging culture change.

This document does not comprehensively cover all elements of simplification, however work is currently ongoing within the SCM network to address this.

8 Cross country benchmark and comparison studies

8.1 Introduction

The SCM provides transparent measurements, which are ideal when trying to simplify legislation and lower administrative burdens. The SCM also makes it possible to make comparisons between countries. Such comparisons/benchmarks can provide countries

with fresh ideas for reducing burdens. They can also be used as a tool to highlight the impact of international legislation, especially EU regulation. Generally two types of benchmarks can be carried out:

- 1) Benchmark/comparison identical areas of regulation (e.g. the VAT or specific sectors – the transport sector, the financial sector etc.)
 - 2) Benchmark the implementation of EU-Directives/Regulations in member states In this chapter we will describe a framework for benchmarking the implementation of EU or other international regulation (**option 2** in the above-mentioned).
- Conducting a benchmark presents a number of specific challenges. It is important that any differences in measurements in each country are understood and as far as possible minimised.

In the next sections the process of benchmarking the implementation of common rules with the SCM method is described. First some important preconditions for a good benchmark are outlined. In section 8.3 a step-by-step guide is provided.

8.2 Choices to be made before starting a benchmark

Benchmarking between countries is complex. There are a number of preconditions for a good benchmark:

Preconditions

1. A clear goal must be defined
2. Countries must be comparable
3. Objects of comparison need to be comparable or identical
4. A consistent methodology including a clear set of indicators

1. A clear goal must be defined

When starting a benchmark it is very important to have a clear goal (what should the results of the benchmark be, what do we want to use the benchmark for etc.). The goal affects the selection of the countries that can be benchmarked, and the set of regulations, which can be compared.

For example, if countries want to learn how international regulation has been implemented in different countries, and are interested in efficiency gains to be reached without considering policy changes, it can be argued that a benchmark with a country that has made completely different policy choices when implementing (such as having 1 rather than 3 VAT rates) may be less helpful than a comparison with a more similar country. As such it is important to keep the goal in mind when selecting the set of regulations and the countries for benchmarking. It is best to analyse and describe the complete context before starting a benchmark.

2. A comparable context

Countries differ socially, historically and economically with each other. This affects the way a country implements regulation, including international regulations, which may be of interest for benchmarking. To ensure the lessons learned from benchmarking are maximised, the basic differences between the countries involved should be understood. Countries do not have to be identical to conduct a benchmark but they must be reasonably comparable. For example comparing two EU member states will provide useful information due to the large amount of basic common regulation. A comparison between an EU member state and a developing economy in Africa may be less useful as the differences are likely to be large and reflect very different economic circumstances.

To ensure that a useful benchmark can be undertaken, the social, historical and economic differences between the countries should be understood. This should focus on those differences likely impact on the regulation being compared. Documentation of the known differences is a key element in the reporting of benchmarks.

3. Objects of comparison need to be comparable or identical

For a good benchmark it is important that the objects being compared are comparable or identical. This naturally is the case if you choose to benchmark common rules (e.g. EU-legislation).

4. A consistent methodology

The most important precondition for a benchmark of administrative burdens is that the measurements are carried out in exactly the same way. This is critical to ensure that differences observed are due to differences in the regulations and not simply different approaches to measurement. The methodology for measuring administrative burdens is described in this manual. However because it is a framework it allows choices that are important to be aware of if you wish to benchmark. To conduct a benchmark the following points need to be agreed:

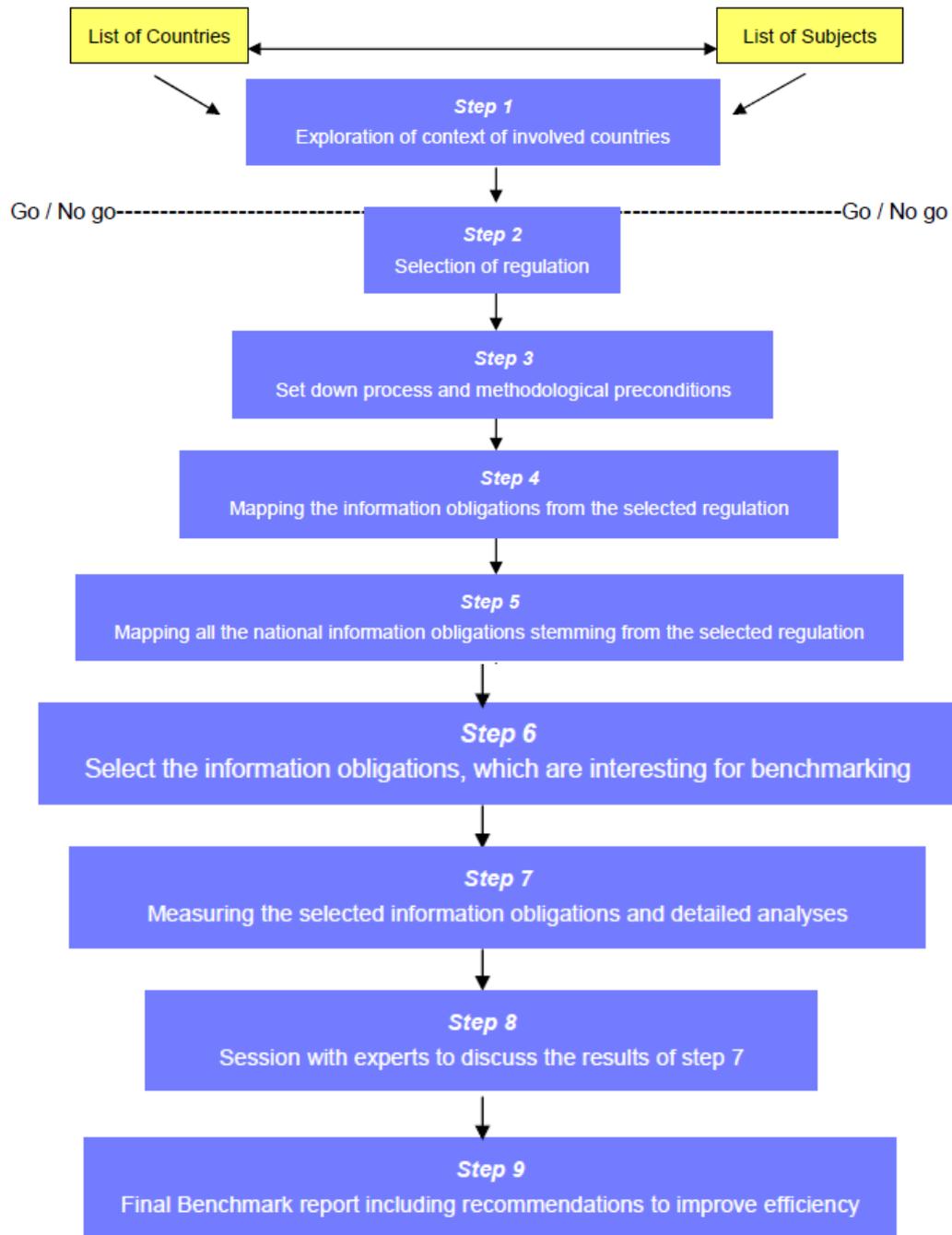
- Definitions; same definition of information obligation, government regulation, businesses etc.
- The level of detail in the measurement.
- Collected data; agree on which data will be collected and how they will be reported. For example; are the businesses segmented by size (small, medium and large firms) or not?
- How is the overhead calculated?
- What is the approach to activities that a business may choose to continue in the absence of regulation (normal business costs)?
- How are one-off costs dealt with?

These preconditions need to be considered and agreed on before starting the actual benchmark. As many countries have already measured a wide range of national as well as international originating rules it is naturally possible to make use of these measurements. In that case the definitions etc. applied in the measurement should be clarified.

8.3 The process of benchmarking the implementation of (EU) regulation step by step

The benchmarking process consists of nine steps. These are shown in figure 1.

Figure 1: The benchmarking process



Step 1; Exploration of context of involved countries

As outlined in section 8.2, countries differ socially, historically and economically with each other. This affects the way a country implements regulation. If countries want to learn from each other about how regulations are implemented, they need to be (within reason) comparable. Before starting a benchmark it is important to examine the comparability of the different selected countries.

Step 2; Selection of regulation

For a good benchmark it is important that the objects of comparison are comparable or even identical. Therefore benchmarking common international rules is rational. In this

step the participating countries should to draw up a list of international legislation that they would like to benchmark. The list needs to be agreed upon by all participating countries before proceeding to step 3. Example of rules for benchmarking

List of rules for benchmark:

1. EU Directive 98/76 (amending Directive 96/26)
2. EU Directive 76/914
3. EU Directive 2003/59 (amending Regulation 3820/85 and Directive 91/439/EEC and repealing Directive 76/914)
4. EU Directive 96/35
5. EU Directive 2000/30
6. Etc.

Step 3; Set down process, indicators and methodological preconditions

After the countries have agreed on the list they need to agree on a timetable and set the methodological preconditions. It is especially important to discuss and agree on the definitions that will be used, the level of detail in the analyses, how the overhead is calculated and how normal business costs and one-off costs will be dealt with.

Step 4; Mapping the information obligations stemming from the selected legislation

Before the actual measurement can be started it is necessary to map all information obligations stemming from the selected regulation. A list has to be drawn up with:

- a) all the obligations from the selected regulations that lead to information obligations when implemented (for example an obligation like; “arrange good inspection”) and
- b) Information obligations directly prescribed in the selected regulation

It's important that all participating countries agree on the list, because the selected (information) obligations are the objects of comparison for the benchmark.

Figure 2 shows an example of how such a list may look.

Figure 2: Reporting sheet on information obligations stemming from EU legislation (the examples are from a Dutch-Polish benchmark of the transport sector)

Law	Directive 96/26	Directive on admission to the occupation of road / passenger transport		
EU information obligations				
EU nr	Law and article	Obligation	Description obligation	Remarks
1	3.1	Presenting, reporting and showing information/reports	Conditions of road transporters. Companies that want to execute this profession have to be reliable, have to own sufficient financial resources and have to meet the conditions of professional skills	
2	3.2	Presenting, reporting and showing information/reports	MS set conditions, that are in force on their territory, that companies in the MS have to meet to be able to meet the demand of reliability.	

Step 5; Mapping all the national info obligations

When all countries have agreed on the list of information obligations stemming from the selected regulation the next step can be taken.

All countries have to map the implemented information obligations that are stemming from the selected international legislation. Countries need to fill in a format, which contains the following information:

- The international (information) obligation
- The national information obligations stemming from the international legislation
- A description of the national information obligation

Below an example is given of how the format could look like. This format is linked to the format of Step 4 (figure 2).

Figure 3; Reporting sheet on national information obligations stemming from the selected EU legislation

		National obligations			
EU nr	Nat nr	Law and article	Obligation	Description	Remarks
	Netherlands				
1	1	Law on Passenger Transport	Application for a license/permit...	Only a company that meets the conditions of reliability, creditworthiness and professional skills are granted a license.	Exemptions exist conform AMvB.
2	2	Decision on Passenger Transport 2000, art 22	Presenting, reporting and showing information/reports...	Collective passenger transport or taxi transport. The transporters here meets the conditions of reliability, if he submits the statement of good behaviour (which cannot be older than 2 months).	

Step 6; Select the information obligations, which are interesting for benchmarking

For the actual benchmark the information obligations need to be measured and analysed in more detail. This takes a lot of time so it may be useful to select a sample (10 for example) information obligations, which are of particular interest to benchmark. Field experts and experts in the field of administrative burdens select the most interesting information obligations together.

At the end of this step all countries need to agree on the list of information obligations that are selected for the actual benchmark.

Step 7; Elaboration of the selected information obligations into more detailed level

When all countries have agreed on the list of information obligations that are selected for the benchmark, these information obligations need to be measured and analysed in more detail. The following information is needed to benchmark the information obligations:

- Number of international legislation
- Short description of the international information obligation
- Detailed mapping of the data requirements and the administrative activities of the international information obligation under review

- Detailed mapping of the data requirements and the administrative activities and visualization of the national implementation of the international information obligation
- Measuring the administrative burdens of the information obligations:
 - Description & size target group
 - Thresholds & exemptions for target groups
 - Frequency
 - Administrative costs of information obligation (P)
 - Time to fulfil the information obligation (T)

A lot of information is already known from steps 1 to 6. All this information has to be put in a format, which is identical for all participating countries. In annex 3 an example is given of how such a format could look.

Step 8; Session with experts to discuss the results of step 7

In this step the actual benchmark takes place. A group of experts of the involved countries discuss the outcomes of step 7 and see which lessons may be learned from the other participating countries.

Step 9; Final benchmark

After the session a final benchmark report has to be drawn up. This should include recommendations for each country to simplify and/or improve the efficiency of their regulation.

ANEXO III – MANUAL PT SCM

Programa para a Redução dos Encargos Administrativos

**GUIA PRÁTICO PARA A QUANTIFICAÇÃO DOS ENCARGOS
ADMINISTRATIVOS DE ACORDO COM A METODOLOGIA
STANDARD COST MODEL
– MANUAL PT SCM -**

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	122
1.1.	ENQUADRAMENTO DAS MEDIÇÕES DE ENCARGOS ADMINISTRATIVOS	122
1.2.	A METODOLOGIA STANDARD COST MODEL.....	124
1.3.	ÂMBITO DE APLICAÇÃO NACIONAL	126
1.3.1.	O OBJECTO DE MEDIÇÃO	126
1.3.2.	OUTROS CUSTOS	126
1.4.	DIFERENÇAS ENTRE O PT SCM E O EU SCM	126
2.	IMPLEMENTAÇÃO PASSO A PASSO DE UMA ANÁLISE PT SCM	127
2.1.	FASE 1: PREPARAÇÃO.....	129
2.2.	FASE 2: LEVANTAMENTO E CARACTERIZAÇÃO.....	130
	Passo 1 – Mapeamento dos processos de cada evento	130
	Passo 3 – Definição de segmentos	137
	Passo 4 – Identificação da população e frequência	138
	Passo 5 – Transferência	140
	Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas a realizar a empresas	143
2.3.	FASE 3: QUANTIFICAÇÃO DE TEMPOS E CUSTOS	146
	Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista	146
	Passo 9 – Entrevistas	147
	Passo 10 – Estandarização dos valores quantitativos e compilação das informações qualitativas recolhidas nas entrevistas	148
2.4.	FASE 4: CÁLCULO E REPORTE	150
	Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional	150
	Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação)	150
	Passo 13 – Relatório final	151
3.	ANEXOS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.1.	GLOSSÁRIO	152

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento das medições de encargos administrativos

A simplificação administrativa e legislativa é hoje, na União Europeia (UE), parte de uma política comum, integrada numa estratégia de reforma dos ambientes regulatórios, de modernização e qualificação dos serviços públicos e de dinamização da economia. O Conselho Europeu de Março de 2007 aprovou o Programa de Acção para Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, no qual foi estabelecido o compromisso de, até 2012, reduzir em 25% os encargos administrativos para as empresas, decorrentes de legislação e regulamentação europeias, em áreas prioritárias de intervenção.

Numa lógica de reforço do princípio de acção concertada, esse mesmo Conselho Europeu convidou cada um dos Estados-Membros a fixar em 2008 os seus próprios objectivos nacionais de ambição comparável nos respectivos domínios de competência. Em Portugal, a simplificação tem vindo a ser prosseguida através da concretização de um conjunto articulado de acções e de medidas de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma de lei e das práticas regulamentares e administrativas que lhe estão associadas, com o objectivo de dotar a Administração Pública de capacidade para dar resposta rápida e eficaz aos desafios de mudança e de inovação, próprios da contemporaneidade. O SIMPLEX e o LEGISLAR MELHOR são os programas operacionais que articuladamente dão corpo a esta política.

No SIMPLEX, a reengenharia de processos, a simplificação e desmaterialização de procedimentos, a redução dos prazos de resposta, a partilha da informação e integração de serviços são os principais instrumentos que têm vindo a contribuir para a criação de um ambiente cada vez mais favorável ao desenvolvimento. No quadro do Programa Legislar Melhor, foi definido um conjunto de medidas dirigidas ao controlo de qualidade da produção normativa e à introdução de encargos administrativos, tendo sido adoptado o teste SIMPLEX como instrumento de avaliação prévia..

Respondendo ao desafio do Conselho Europeu de Março de 2007, Portugal assumiu o compromisso de acompanhar o programa de redução dos encargos administrativos para as empresas da UE e de desenvolver o seu próprio programa nacional. Assim, foi integrado nos Programas LEGISLAR MELHOR e SIMPLEX - um compromisso para a redução de encargos administrativos para as empresas, com o objectivo de até ao ano 2012 diminuir em 25% os encargos administrativos impostos pelas normas de origem nacional nos eventos relevantes do ciclo de vida das empresas.

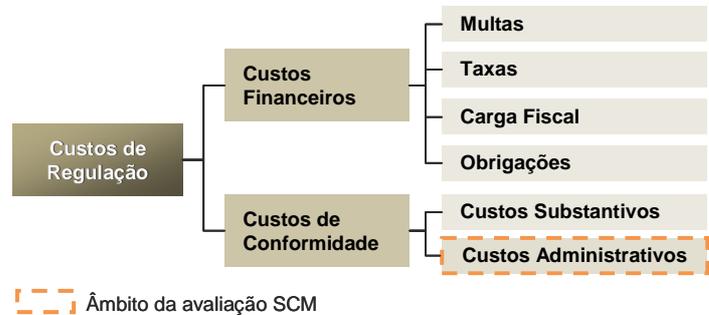
1.1. A metodologia Standard Cost Model

O *Standard Cost Model* (SCM) é a metodologia de base adoptada pela Comissão Europeia e pelos Estados Membros para identificação e quantificação dos encargos administrativos para as empresas, decorrentes da legislação que têm de cumprir.

Os encargos com a regulação podem incluir **custos financeiros** directos e **custos de conformidade**, sejam eles *substantivos* ou *administrativos*.

Vejam os exemplos: Para uma empresa, o cumprimento com a legislação pode implicar:

- 1) efectuar o pagamento de uma taxa a uma entidade pública;
- 2) alterar o seu produto e/ou processo de fabrico para cumprir requisitos ambientais
- 3) disponibilizar informação.



Nesta situação, a primeira obrigação corresponde a um **custo financeiro**. A segunda obrigação – e.g.: a instalação de filtros para cumprir com as quotas de emissão de poluição - corresponde a um **custo de conformidade substantivo**. A terceira obrigação - e.g.: a produção e submissão dos documentos necessários para a instalação dos filtros ou a manutenção de registos da emissão de agentes poluentes - consiste num **custo de conformidade administrativo**.

O SCM apenas tem como objecto de análise os custos de conformidade administrativos. Estes podem ser definidos como os encargos suportados pelas empresas para prestar informação sobre a sua actividade²⁰.

²⁰ O apuramento dos custos totais da regulação implica proceder a outras análises, não apenas junto das empresas mas também na própria Administração pública e na sociedade.

A determinação do custo administrativo de determinada **imposição legal ou regulamentar** pressupõe a identificação:

- das *obrigações de informação* (OI) e dos *elementos de informação* (EI) a ela associados,
- das *actividades administrativas* executadas para o seu cumprimento.

A. Os **custos administrativos inerentes ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação, por uma empresa**, resultam do apuramento individual dos custos associados à realização de cada uma das actividades administrativas (que reflectem as horas despendidas pela organização e também as aquisições de serviços externos) e o somatório dos mesmos para todas essas actividades.

P: Custo Administrativo das Actividades associadas à OI

B. O **custo administrativo global dessa obrigação de informação** resulta então da aplicação do valor apurado para uma empresa, à totalidade população alvo abrangida e à frequência com que essa obrigação deve ser cumprida.

Encargos ou Custos Administrativos = P * Q

C. Finalmente, **custo total da imposição legal** resulta da soma dos encargos inerentes ao cumprimento de todas OI nela contidas.

Legislação (associada ao evento)



Ao assegurar visibilidade sobre os encargos administrativos impostos pela legislação, a metodologia SCM é considerada pela OCDE como adequada:

1. “para medir os efeitos de iniciativas de simplificação” avaliando o impacto antes e depois do desenvolvimento de medidas – **avaliação ex-post** e
2. “as consequências administrativas de uma nova proposta legislativa” identificando de forma preventiva, os encargos administrativos contidos nos projectos normativos – **avaliação ex-ante**

O manual PT SCM foca-se unicamente na primeira vertente.

1.2. Âmbito de aplicação nacional

Por ser uma metodologia de base, o EU SCM foi testado a nível nacional com o objectivo de aferir a sua adequação e eventuais oportunidades de optimização. Após a incorporação de alguns ajustamentos, que permitissem simultaneamente responder aos requisitos da CE e às características do processo de simplificação a nível nacional, é adoptada em Portugal a metodologia PT SCM.

1.2.1. objecto de medição

A metodologia PT SCM considera o processo ou o “evento de vida” de uma empresa como o objecto relevante para efeitos de medição (perspectiva centrada na dimensão procura), em detrimento do enfoque no diploma legislativo, típico das abordagens SCM tradicionais (perspectiva centrada na dimensão oferta).

O ponto de partida para a identificação das obrigações de informação é um dado evento tal como praticado pela empresa (ex. criação de uma empresa, prestação de informação financeira e contabilística). A este evento estão associadas disposições legais específicas, dispersas por vários diplomas cuja aplicação é da competência de diferentes entidades. Assim, em vez de um mapeamento de todos os diplomas para identificação de todas as OI neles constantes, centra-se a análise apenas nas disposições legais directamente associadas ao evento.

A medição dos encargos administrativos associados a eventos ou processos permite não só obter orientações para a identificação de oportunidades de simplificação, mas também obter o ponto de partida (*baseline*), a partir do qual será possível avaliar periodicamente o sucesso e eficácia de medidas de simplificação.

1.2.2. Outros custos

A abordagem nacional difere ainda da “tradicional” ao incorporar outro tipo de dimensões geradoras de custos, cuja redução se considera relevante medir.

O ajustamento à metodologia EU SCM permite que as vantagens da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação sejam consideradas, ao valorizar a redução dos custos associado ao tempo perdido em deslocações, atendimento presencial e esperas para realização dos actos administrativos.

Este manual descreve, passo a passo, a metodologia PT SCM que será utilizada nas medições de encargos administrativos em Portugal, facultando:

- **aos serviços da Administração Pública** as informações e instrumentos que permitam proceder ao mapeamento dos processos objecto de medição e à identificação das Obrigações de Informação (OIs) a eles associadas;
- **às entidades externas seleccionadas** executar as actividades necessárias à quantificação das obrigações de informação e à sua extrapolação.

1.3. Diferenças entre o PT SCM e o EU SCM

Na tabela abaixo resumem-se as principais diferenças entre a metodologia base – EU SCM, adoptada pela Comissão Europeia nas suas medições, e a metodologia portuguesa PT SCM, que neste manual se descreve.

	PT SCM	EU SCM
Âmbito	• Legislação relacionada com a	• Legislação relacionada com a

	<p>satisfação de uma necessidade concreta: constituição de empresa, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> Legislação nacional (incluindo transposição de Directivas EU) 	<p>determinada área: <i>Company Law, Environment, ...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Transposições de directivas comunitárias na legislação nacional
Mapeamento dos processos de cada evento	<ul style="list-style-type: none"> Mapeamento de processos, identificação dos suportes utilizados em cada actividade administrativa, identificação dos meios aceites para a submissão da informação solicitada (online, física) 	<ul style="list-style-type: none"> Pouco enfoque no mapeamento dos processos, apenas sendo referidas as macro actividades cumpridas pelas empresas para cumprir com cada obrigação de informação
Definição de entrevistas e recolha de informação	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de empresas que sejam afectadas por determinado evento/ processo e, conseqüentemente, por mais do que uma OI 	<ul style="list-style-type: none"> Identificação de empresas que estejam sujeitas às mesmas OI Constituir grupos de empresas que sejam afectadas por mais do que uma OI
Método de recolha de informação	<ul style="list-style-type: none"> Medições por entrevista para praticamente todas as OIs Estimativa para algumas actividades conhecidas e facilmente estimadas, a partir de informação de referencia obtida nas entrevistas (exemplo: arquivo e cópias) 	<ul style="list-style-type: none"> Medições por entrevista para apenas 20% das OIs (os mais relevantes) Estimativas para as restantes OI, menos relevantes (baixo custo e baixa frequência)
Custos com deslocações e tempos de espera	<ul style="list-style-type: none"> Incorporação dos custos com deslocações e tempos de espera para atendimento nos serviços públicos (atendimento presencial) 	<ul style="list-style-type: none"> Integração dos custos quando os mesmos sejam relevantes no contexto da IO avaliada (ou seja, quando esses custos são significativos)
Ano de Referência para medição	<ul style="list-style-type: none"> Estatísticas e valores de frequência referentes a 2006 ou 2007 (maior qualidade e disponibilidade de informação estatística), assegurando sempre a utilização de valores anteriores à concretização da medida legislativa ou de simplificação que esteja em análise (para avaliações <i>ex-post</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Estatísticas e valores de frequência referentes a 2004

2. IMPLEMENTAÇÃO PASSO A PASSO DE UMA ANÁLISE PT SCM

A metodologia PT Standard Cost Model prevê 4 fases, com um total de 14 passos, alguns dos quais opcionais, e que deverão ser executados de modo a determinar o encargo administrativo (quantificado) associado ao cumprimento das obrigações de informação no contexto de um determinado processo ou evento.



<p>Passo 1 – Mapeamento dos processos</p> <p>Passo 2 – Identificação das obrigações de informação e elementos de informação requeridos</p> <p>Passo 3 – Definição de segmentos</p> <p>Passo 4 – Identificação da população e frequência</p> <p>Passo 5 – Transferência</p> <p>Passo 6 – Identificação dos parâmetros de custo relevantes</p> <p>Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas</p>	<p>Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista</p> <p>Passo 9 – Entrevistas</p> <p>Passo 10 – Estandarização</p>	<p>Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional</p> <p>Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação)</p> <p>Passo 13 – Relatório final</p>
--	---	--

A execução das fases de preparação e caracterização (Fases 1 e 2) deverão, preferencialmente, ser asseguradas pelos organismos públicos, com o apoio técnico da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), devendo por seu lado as fases de quantificação, extrapolação e reporte (Fases 3 e 4) ser asseguradas por entidades externas, garantindo a confidencialidade da informação recolhida e a idoneidade das análises e informação reportada.

Ainda durante a fase 2, as actividades previstas para os passos 6 e 7 poderão ser já efectuadas com o apoio de entidades externas.

A abordagem SCM desagrega processos e regulamentação em componentes que possam ser medidas: obrigações de informação, elementos de informação requeridos e actividades administrativas. O SCM estima o custo de desenvolvimento de cada actividade administrativa (AA) que tem de ser executada para dar cumprimento a uma obrigação de informação, estimando com o somatório de todas elas o custo total de cumprimento de cada OI. As estimativas são feitas com base num conjunto de parâmetros de custo:

- **Tempo** necessário para completar cada AA e assim cumprir com determinada OI;

- **Tarifa** horária associada à execução das AA;
- **Frequência** com que cada OI tem de ser cumprida anualmente
- **População** implicada no cumprimento de determinada OI
- **Outros encargos** associados à sua execução



A determinação de cada um destes parâmetros, ao longo dos vários passos do modelo, permite apurar os encargos administrativos de um evento ou processo de empresa, mediante o somatório dos encargos associados a cada uma das suas obrigações de informação:

$$\begin{aligned} \text{Encargo Administrativo}_{OI} &= \sum_{AA} (\text{Tempo} \times \text{Tarifa} + \text{Outros encargos}) \times \\ &\quad (\text{População} \times \text{Frequência}) = \\ &= \text{Preço (de determinada OI)} \times \text{Quantidade (total de vezes que uma OI é cumprida} \\ &\quad \text{num ano)} \end{aligned}$$

$$\text{ENCARGOS ADMINISTRATIVOS DE UM EVENTO} = \sum \text{ENCARGOS ADMINISTRATIVOS}_{OI}$$

2.1. FASE 1: Preparação

Antes de se dar início à análise SCM é necessário clarificar o objecto e âmbito da análise a efectuar. Isto inclui definir e clarificar a metodologia e as condições de partida:

- **Âmbito** – Selecção dos eventos/ processos a analisar; definição do tipo de análise (ex-ante ou ex-post) e do tipo de medição (cumprimento total ou cumprimento efectivo)
- **Baseline** – Definição do(s) ano(s) a que o estudo se referirá
- **Responsabilidades** – definição da unidade coordenadora; identificação e definição dos interlocutores de cada um dos organismos intervenientes no processo identificado; definição das responsabilidades de cada um dos interlocutores dos organismos.
- **Calendário** – Calendário de projecto e os momentos em que cada interveniente será chamado a colaborar, nomeadamente o momento de transição do projecto para entidades externas
- **Mecanismos de reporte e acompanhamento** - Definição do formato e periodicidade das reuniões de acompanhamento de projecto entre todos os

intervenientes, assegurando a partilha de informação e o consenso de decisões entre todos os intervenientes.

2.2. FASE 2: Levantamento e caracterização

PASSO 1 – Mapeamento dos processos de cada evento

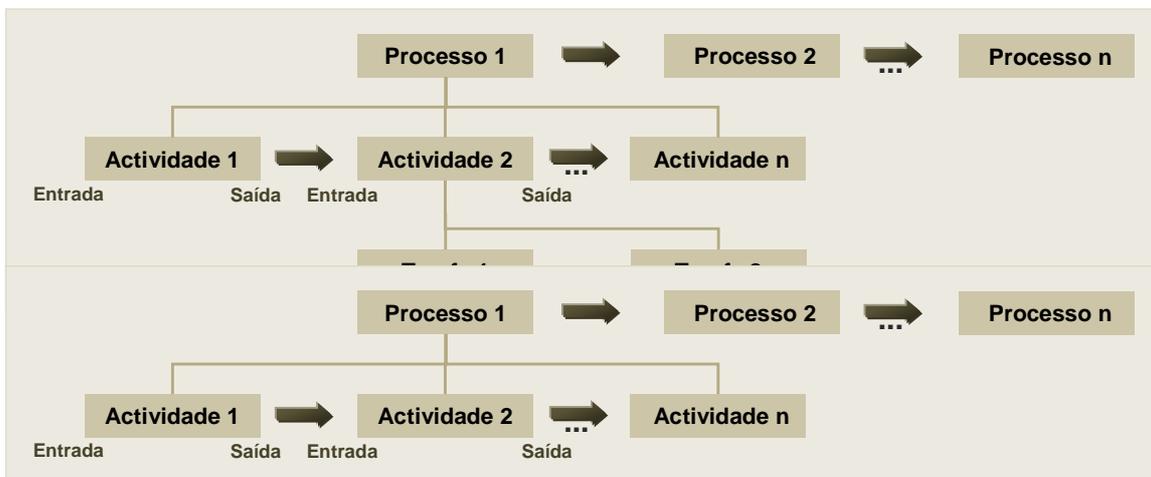
O conhecimento dos eventos/ processos a medir é fundamental para a execução dos passos seguintes, principalmente quando executados por entidades distintas.

Assim, após a definição dos eventos a avaliar, é necessário mapear e caracterizar os processos e circuitos administrativos associados a cada evento.

Este primeiro passo deverá ser assegurado pelos organismos públicos responsáveis pelas medidas de simplificação relacionadas com o evento em análise, pois são quem tem o melhor conhecimento da realidade.

Um **processo** consiste num conjunto de actividades executadas com uma determinada ordem ao longo do tempo e do espaço, com um início e um fim, com inputs e outputs claramente definidos. Uma **actividade** é um conjunto lógico de tarefas agrupadas para executar uma função de negócio específica. As actividades produzem um *output* intermédio do processo (e.g. solicitar documentos, analisar proposta do fornecedor, etc.)

A figura seguinte ilustra a estrutura hierárquica do processo.



O mapeamento de processos consiste na representação e caracterização das suas actividades, inputs (informações requeridas) e outputs, fluxos e ciclos de trabalho, tempos de despacho e de espera, sendo necessário:

Representação:

Os processos devem ser representados graficamente o que permite mostrar as sequências e as dependências entre as actividades, pontos de decisão e tarefas.

- **Identificar o início e o fim do processo**, determinando a fronteira do processo:
 - Evento de início – Evento de negócio que determina o início do processo (input inicial).

- Fim do processo (resultado) – Resultado (output final) da execução do processo.
- Ponto de saída - Ponto no processo a partir do qual não é possível alcançar o objectivo ou resultado final. Um processo poderá ter vários pontos de saída.
- **Identificar todas as actividades e pontos de decisão** do processo:
 - Actividade - Conjunto lógico de tarefas agrupadas para executar uma determinada função de negócio, por um indivíduo ou equipa.
 - Ponto de decisão - Consiste em qualquer ponto no processo em que seja necessário tomar uma decisão, e a partir do qual o processo segue caminhos alternativos distintos (com actividades, pontos de saída ou pontos de fim de processo).

Caracterização:

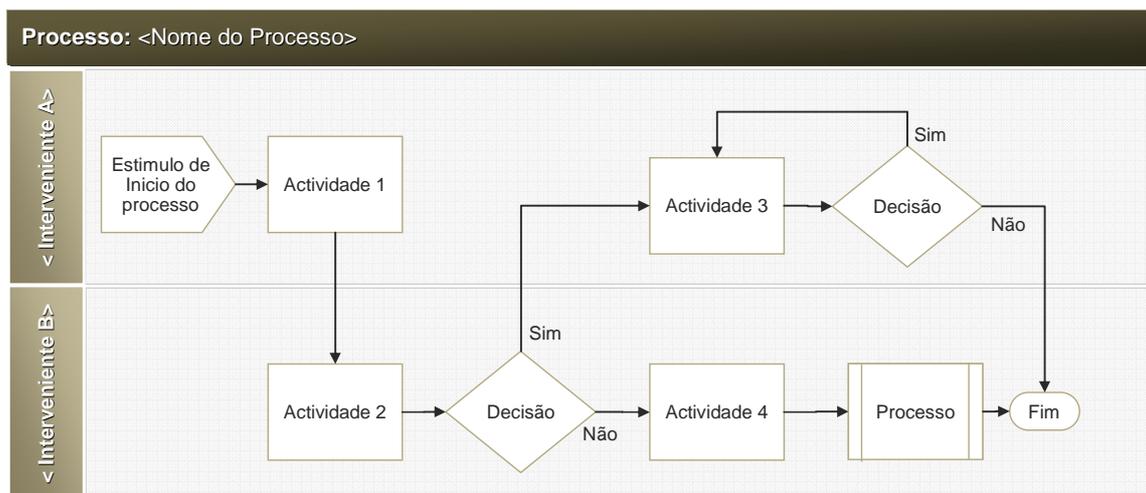
Para além daquela representação devem ser feita, para os processos a avaliar, uma **descrição detalhada de cada actividade**, recolhendo e sistematizando um conjunto de informação em formulários auxiliares:

- **Identificar o responsável** pela execução da actividade
- **Identificar os inputs** – Informação necessária à realização da actividade (ex: documentos, impressos, ficheiros, etc.).
- **Identificar os outputs** - Informação gerada pela realização / execução da actividade (e.g. notificações, alertas, etc.).
- **Identificar o suporte tecnológico** – Identificação da aplicação informática que suporta o desenvolvimento da actividade.
- **Identificar a legislação** (diploma e artigo) que regula a actividade.

A documentação do processo deve ser assegurada em templates específicos²¹, utilizando uma notação comum.

Template I: Representação do Processo

²¹ As ferramentas de apoio técnico ao desenho dos processos são fornecidas pela Agência para a Modernização Administrativa



Template 2: Descrição do Processo

Processo: <Nome do Processo>

Objectivo

<Descrição do objectivo do processo>

Actividade	Descrição	Inputs	Outputs	Intervenientes	Suporte	Legislação	Tempo
Actividade 1	<Descrição da Actividade>	<dados/ documentos>	<dados/ documentos>	<Empresa/ entidade publica/ departamento>	<Aplicação de suporte/ formulário>		<Prazo médio e/ou legal>
Actividade 2
...

Passo 2 – Identificação das obrigações de informação e elementos de informação requeridos

2.1) Desagregar os eventos em obrigações de informação

Tendo como base a legislação e regulamentação identificada para cada uma das actividades que compõem o evento/ processo em análise, devem agora ser identificadas todas as obrigações de informação (OI) a que as empresas estão sujeitas no âmbito desse processo.

As obrigações de informação devem ser classificadas segundo um dos seguintes 11 tipos:

Tipologia das OI	Exemplos de Obrigações de Informação
Notificações de actividades (específicas) ou eventos	<ul style="list-style-type: none"> • Notificação de transporte de mercadorias perigosas • Notificação de acidentes ferroviários graves • Notificação da suspensão ou retirada do mercado de um medicamento
Submissão de relatórios/documentação (recorrente)	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração anual de IVA • Prestação de contas anuais • Relatório anual de segurança ferroviária

Rotulagem	<ul style="list-style-type: none"> • Preço de venda • Símbolos de alerta (ex. tóxico, inflamável) em embalagens de produtos perigosos • Ingredientes e data de validade em embalagens de géneros alimentícios
Informações para terceiros	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação pública de informação sobre instituições financeiras • Publicação no website da empresa (se existir) do relatório e contas • Plano de segurança e saúde em obras de construção civil para consulta dos trabalhadores
Pedidos de autorização ou de isenção	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização de introdução no mercado de medicamentos • Autorização para operações de tratamento de veículos em fim de vida • Pedido de isenção de horário de trabalho para os trabalhadores da empresa
Registos internos	<ul style="list-style-type: none"> • Conservar durante 10 anos todos os documentos de contabilidade • Registo interno dos acidentes ocupacionais ocorridos na empresa • Registo dos visitantes num hotel
Registos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Registo de constituição, fusão ou cisão de sociedades • Registo simplificado de um medicamento homeopático • Registo das explorações animais no Sistema Nacional de Informação e Registo Animal
Certificação de produtos ou processos	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de certificado de destruição de veículos • Pedido de certificado de segurança para empresas ferroviárias • Certificação de qualidade dos lotes de fabrico de produtos farmacêuticos
Inspecções	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperar com inspecções às instalações • Disponibilizar todos os documentos/informações requeridas durante uma inspecção • Submeter documentos às autoridades para inspecção
Pedidos de subsídios, incentivos ou isenções	<ul style="list-style-type: none"> • Candidaturas a fundos europeus ou incentivos governamentais • Pedidos de pagamento intermédios e finais de fundos europeus • Pedido de isenção de pagamento de imposto
Outras	<ul style="list-style-type: none"> • ...

Durante a identificação das OIs toda a informação que possa facilitar análises posteriores deverá ser registada, nomeadamente: fonte (diploma/artigo), a população alvo (responsável pelo cumprimento da OI), frequência (quando tem de ser executada), e outras particularidades que se consigam inferir pela leitura da legislação (que

complementem a informação recolhida no mapeamento de processos) e que sejam úteis à execução dos restantes passos do modelo.

Na figura seguinte apresenta-se o template que poderá ser utilizado como suporte à identificação das obrigações de informação e restante informação de caracterização necessária à execução do modelo.

Template 3: Caracterização das Obrigações de Informação

Processo: Chegada de navio ao porto								Exemplo Ilustrativo	
Obrigação Informação			Diploma / Artigo	População alvo		Frequência		Elementos Requeridos	Observações
Tipo OI	Nome	Descrição		Descrição	Quantificação	Descrição	Quantificação		
Pedido de autorização	Informar chegada de navio (Aviso de Chegada)	Anunciar escala de navio no porto para obtenção de autorização de entrada, manobra e operações de carga / descarga	DL 46/2002 DL 265/72 ...	Armador ou seu legal representante		Cada escala do navio e respectivas actualizações	10.156 (n.º de escalas efectuadas pelos navios)	Dados do Navio e Comandante Resumo de dados da carga Dados das operações e serviços a efectuar	Como a frequência é variável, considera-se o n.º de ocorrências, ou seja, o n.º de escalas

A identificação de uma obrigação de informação é, normalmente, fácil de efectuar. No entanto, existem situações que poderão suscitar dúvidas, devendo a equipa discutir cada uma dessas situações e tomar uma decisão, sendo que as decisões tomadas devem ser consistentes ao longo de toda a execução do modelo. No quadro seguinte listam-se alguns exemplos desses casos.

Exemplos de Obrigações de Informação que suscitam dúvida

Custos puramente substantivos – apesar da instalação de um filtro numa fábrica poder estar sujeita a uma obrigação de informação (ex. notificar as autoridades dessa instalação), a instalação do filtro em si não o é.

Submissão voluntária de informações – a resposta a um inquérito facultativo, enviado pelas autoridades às empresas, para, por exemplo, avaliar a satisfação do utente com determinado serviço público, não constitui uma obrigação de informação

Exercício do direito a reclamações – os custos subjacentes a uma reclamação não são considerados encargos administrativos e como tal não é uma obrigação de informação

Testes – quando uma empresa, para obter uma autorização ou certificado, tenha que submeter os seus produtos ou serviços a determinado teste, os custos com esse teste devem ser imputados à obrigação de informação

Inspecções – as empresas são sujeitas a um grande número de inspecções, no entanto apenas as inspecções inteiramente dedicadas a uma obrigação de informação devem ser contabilizadas. Inspecções realizadas com outro âmbito não devem ser consideradas e inspecções de âmbito mais generalista devem ser desagregadas de modo a permitir a imputação, à obrigação de informação, apenas do custo que com ela está relacionado.

Planos de emergência e evacuação – estes planos prevêm normalmente a execução de simulacros, definição de estratégias de evacuação, formação de alguns trabalhadores, etc. Estas actividades não devem ser consideradas nos encargos administrativos. Neste caso, apenas as actividades de elaboração do plano, eventual submissão do mesmo às

autoridades e respectivo arquivo, deverão ser contabilizadas como custo e imputadas à obrigação de informação.

2.2) Categorização das obrigações de informação por origem

De modo a determinar a origem dos encargos administrativos, os organismos devem classificar cada obrigação de informação quanto à sua origem, atendendo aos regulamentos que a definem.

Tendo em conta a existência das regiões autónomas da Madeira e Açores, com poderes legislativos, bem como o facto de Portugal estar integrado na União Europeia, as obrigações de informação podem ser classificadas quanto à sua origem numa das seguintes 3 categorias:

I – Obrigações de informação impostas exclusivamente por **actos jurídicos da União Europeia** (Regulamentos e Directivas) **ou regulamentações internacionais**, ou seja, obrigações de informação que são directamente aplicáveis a partir da legislação internacional ou que tenham sido transpostas para o ordenamento jurídico nacional.

P – Obrigações de informação decorrentes de **regulamentação nacional** e que têm aplicabilidade no continente e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

A ou M – Obrigações de informação que são consequência exclusiva de **actos jurídicos regionais**, ou seja, de regulamentações das regiões Autónomas dos Açores (A) ou da Madeira (M).

2.3) Desagregação das obrigações de informação em elementos de informação requeridos

Após a identificação das obrigações de informação, estas devem ser desagregadas nos elementos de informação (EI) específicos que são requeridos para cumprir com essa obrigação de informação. O nível de desagregação deve ser o suficiente para se compreender, de entre os elementos de informação requeridos, quais os que mais contribuem para o encargo da obrigação de informação.

O detalhe de cada elemento de Informação dependerá do detalhe de cada OI. Se a OI consiste em submeter uma declaração de rendimentos, então cada um dos anexos é um EI. Se a OI consiste em submeter um formulário simples, então cada conjunto lógico de campos (dados identificação; dados de produtos, etc.) constitui um EI.

Na caixa abaixo encontram-se alguns exemplos de elementos de informação requeridos em obrigações de informação.

Exemplos de Elementos de Informação Requeridos

Registo da prestação de contas – Desde 2007 que a obrigação de prestar informação as contas está integrada na IES (Informação Empresarial Simplificada), devendo cada empresa preencher um conjunto de diferentes anexos. Neste caso, o “registo da prestação de contas” constitui a obrigação de informação, e cada um dos anexos constitui um “elemento de informação”.

Candidatura a um concurso público – Aquando do envio de uma proposta de prestação de serviços, no âmbito de um concurso público, é requerido às empresas, que submetam várias declarações/documentos comprovando o cumprimento dos critérios de selecção bem como declarações/documentos comprovando negativamente os critérios de exclusão.

Neste caso, a obrigação de informação é a “submissão de documentos relacionados com os critérios de selecção e exclusão” enquanto que cada uma das declarações ou documentos requeridos constituem os elementos de informação.

Informar chegada de navio a porto – Todos os navios que pretendam entrar num porto nacional têm de efectuar o aviso de chegada para efeitos de autorização de entrada em porto, operações de manobra e operações de carga/descarga das mercadorias e serviços ao navio, devendo para tal enviar informação sobre o navio e comandante, carga a bordo, operações e serviços a efectuar no porto e informação sobre a escala do navio. Neste caso, o “aviso de chegada” constitui a obrigação de informação do comandante do navio e os dados do navio, do comandante, da carga, das operações e da escada solicitados constituem os elementos de informação requeridos.

Declaração de exportação – A submissão do Documento Único Administrativo (DAU) para efeitos de exportação pressupõe a disponibilização, num único formulário, de um conjunto distinto de elementos de informação, nomeadamente Identificação do exportador (nome, sede, etc.), do país de destino da mercadoria, da mercadoria (marcas, quantidade, peso e valor), etc.

2.4) Identificação das actividades administrativas necessárias a cada elemento de informação requerido

Para cada elemento de informação requerido devem identificar-se as actividades administrativas que, com maior probabilidade, serão necessárias executar pelas empresas para preparar o elemento de informação e cumprir com a obrigação de informação. Podem ser necessárias várias actividades para completar um elemento de informação, de entre aquelas que se apresentam na tabela seguinte.

Actividades Administrativas	Exemplos de Actividades Administrativas
Familiarização com a obrigação de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Leitura da legislação donde provém a OI, frequência de cursos de formação específicos para adaptação à nova OI, ler instruções ou circulares emitidas por organismos públicos, consultar regulamentação emitida anualmente com novas tabelas/valores de referência ...
Recolha de dados	<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de documentos/informações a terceiros, recolha de informação guardada em bases de dados ou arquivo, ...
Ajustar dados	<ul style="list-style-type: none"> • Análise e avaliação dos dados recolhidos, cálculos/estimativas, verificação e correcção de dados, ...
Produzir novos dados	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de documentos como relatórios, notificações, ...
Preenchimento de formulários	<ul style="list-style-type: none"> • Preenchimento de formulários on-line ou físicos, ...
Reuniões	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões internas (directores, administradores) ou externas (advogados, solicitadores), ...
Inspecções e monitorizações	<ul style="list-style-type: none"> • Presença durante inspecções, monitorização de emissões ou qualidade do ar ambiente, ...
Impressões e/ou cópias	<ul style="list-style-type: none"> • Impressão de documentos, distribuição de cópias pelos trabalhadores, ...
Pagamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de pagamentos de taxas

Arquivo de informação	• Arquivo de documentos originais e cópias, ...
Deslocações	• Deslocações efectuadas para submeter informações, ...
Tempos de espera	• Tempo despendido num serviço público a aguardar por atendimento para submissão de informações, ...
Submissão e/ou envio da informação	• Envio de documentos às autoridades, entrega presencial de documentos (atendimento em balcão), submissão on-line de informação ou formulários...

Por exemplo, para uma obrigação de informação do tipo “registos internos”, as actividades administrativas mais prováveis de ser executadas pelas empresas são a “produção de documentos”, o “preenchimento de formulários” e as “impressões e arquivo”. Embora possam ser executadas outras actividades pelas empresas, a identificação das actividades mais prováveis garante que, na fase de entrevista, essas actividades serão analisadas.

Passo 3 – Definição de segmentos

Este passo consiste na segmentação da população-alvo, de acordo com critérios (ex. dimensão da empresa, utilização de tecnologia, recurso a *outsourcing*, etc.) que afectam o tipo e a abrangência de recursos dedicados ao cumprimento das obrigações de informação e ao fornecimento dos elementos de informação requeridos e que, consequentemente, afectam o custo da obrigação de informação.

A segmentação visa possibilitar a extrapolação dos encargos apurados para empresas ou eventos semelhantes (passo 11), que será executada na fase de quantificação.

Deve, racionalizar-se o n.º de segmentos a considerar nas análises, já que quanto maior o n.º de segmentos maior o esforço e a dificuldade da sua caracterização (em termos de custo, população, frequência, etc.).

Outro critério relevante na segmentação prende-se com diferenciação entre as entidades legalmente obrigadas a cumprir com a obrigação de informação (empresas) e aquelas que efectivamente asseguram o seu cumprimento (intermediários subcontratados). No caso em que as empresas tenham uma reduzida intervenção nos processos e no cumprimento das OI a estes associados, devem considerar-se os intermediários como população-alvo (ex: despachantes; agentes de navegação; etc.), já que a avaliação sob a perspectiva das empresas se limitaria ao apuramento dos custos externos incorridos com serviço de subcontratação.

Na caixa abaixo apresentam-se alguns exemplos de segmentação:

Exemplos de segmentação para uma mesma Obrigação de Informação (OI)**OI: Obter autorização de introdução de medicamentos no mercado****População alvo: Indústria farmacêutica**

Existem diferenças significativas nos custos suportados por **empresas de diferentes dimensões** com o cumprimento das OI específicas desta indústria: as grandes empresas beneficiam de economias de escala e de experiência ou de software específico, muitas vezes adquirido por grupos internacionais. Também o **tipo de produto** comercializado determina encargos distintos para as empresas deste sector: uma empresa de genéricos tem mais informação disponível sobre o seu medicamento, e tem de realizar menos estudos e testes do que uma empresa de medicamentos inovadores.

OI: Elaborar o Plano de Segurança e Saúde (PSS)**População alvo: Empresas de construção civil**

O PSS avalia os riscos da construção e descreve as medidas de mitigação para esses riscos, estando a sua complexidade associada ao n.º e tipo de riscos ou seja, ao tipo e **complexidade de obra**: as grandes obras (ex. construção de uma ponte) comportam riscos elevados, enquanto que nas obras simples (ex. restauro de uma fachada de uma pequena habitação) os riscos são menores. Também o **tipo de recursos** afectos ao cumprimento da OI (recursos internos vs subcontratação) tem impacto nas avaliações efectuadas. Assim, neste caso, poder-se-iam ter 4 segmentos, combinando as variáveis complexidade (ou risco) e tipo de recurso afecto à elaboração do plano.

OI: Entregar a Declaração de exportação**População alvo: Exportadores**

O preenchimento e submissão da declaração aduaneira para exportação é, normalmente, assegurado na íntegra por empresas especializadas (despachantes), subcontratadas pelos exportadores sobre quem, legalmente, recai a obrigação de informação. Neste caso, sendo estes **intermediários** quem, na realidade, executam as actividades administrativas e beneficiam de quaisquer medidas de simplificação propostas/implementadas, o(s) segmento(s) de empresas considerado(s) para avaliação desta obrigação de informação é constituído pelos intermediários

Passo 4 – Identificação da população e frequência

Para cada segmento reconhecido na fase anterior (um ou mais segmentos), procede-se com a identificação da população afectada por cada obrigação de informação (n.º de empresas) e da frequência da obrigação de informação. Caso não seja possível definir uma frequência deverá ser aferida a taxa real de cumprimento, ou seja, o n.º de ocorrências.

A determinação da população (P) e frequência (F) consideradas nas análises efectuadas nos passos anteriores é necessária para a extrapolação dos encargos a nível nacional (no passo 11).



Para as actividades a desenvolver neste passo, considera-se:

População (P)– Número de empresas afectadas pela obrigação de informação em análise e/ ou que executam as actividades administrativas necessárias ao seu cumprimento.

Frequência (F)– Frequência anual de cumprimento de uma obrigação de informação ou elemento de informação requerido. A frequência poderá estar claramente definida na legislação (ex: a submissão da declaração de IRC é anual), ou depender da regularidade com que certos eventos ocorrem (ex: inspecções ou pedidos de certidões).

ou

Ocorrências (O)– Nos casos em que a frequência anual de cumprimento da OI pelas empresas é variável (referidos no ponto anterior), deve optar-se pelo número anual de ocorrências a nível nacional, ou seja, pelo n.º efectivo de casos verificados em toda a população (ex.: número de produtos alimentares rotulados ou n.º de certidões de empresas solicitados/emitados).

Quantidade = População (n.º empresas) * Frequência (n.º de vezes que uma empresa cumpre com a obrigação de informação)

ou

Quantidade = Ocorrências (n.º de casos verificados em toda a população a nível nacional, num determinado ano)

A avaliação de cumprimento total (*full compliance*) deve ser adoptada para as obrigações de informação cuja frequência esteja previamente determinada.

- Numa avaliação de cumprimento total, considera-se toda a população P (empresas) obrigada ao cumprimento da OI e a frequência F (conhecida e determinada) dessa obrigação. Por exemplo: a submissão da IES é anual e obrigatória para todas as empresas, sem excepção.

A avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) deve ser uma opção para as restantes situações.

- Numa avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) deve considerar-se o n.º de total de ocorrências O para o total da população analisada, já que se trata da análise que incorpora menos desvios face à realidade avaliada. Por exemplo: a solicitação de certidão permanente dependente do n.º de empresas requerentes e do n.º de certidões solicitadas por cada uma dessas empresas.

No quando seguinte apresentam-se alguns exemplos de população e frequência a utilizar em diferentes situações.

Exemplos de população e frequência a utilizar

Inspecções a barcos de pesca – Em 2007 foram realizadas aproximadamente 11.000 inspecções a embarcações de pesca, existindo aproximadamente 8.700 embarcações em Portugal. Neste caso, devem considerar-se 11.000 ocorrências e não a população de 8.700 embarcações.

Inquérito às plantações de árvores de fruto – Em 2002 foram inquiridas 6.311 explorações frutícolas, sendo que este inquérito se realiza de 5 em 5 anos. Neste caso,

deve considerar-se uma população de 6.311 e a frequência (bem definida) de 0,2 (1 inquérito/ 5 anos)

Relatórios periódicos de segurança – As empresas farmacêuticas têm de submeter semestralmente um relatório periódico de segurança sobre cada medicamento comercializado em Portugal. Em 2006 existiam 11.984 medicamentos autorizados em Portugal. Neste caso deve considerar-se um n.º de ocorrências de 11.984 * 2.

A determinação da população e frequência deve ser efectuada, sempre que possível, por recurso a estatísticas oficiais publicadas pelo INE ou pelos organismos envolvidos em cada um dos eventos a avaliar (ex: Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Instituto dos Registos e Notariado, etc.). Nas situações em que não seja possível obter estes valores através de entidades oficiais (por inexistência de dados estatísticos oficiais centralizados), pode optar-se por consultar outras fontes de informação ou efectuar estimativas com especialistas, sendo sempre necessário confirmar os elementos estatísticos assim obtidos com os organismos responsáveis e conhecedores do processo/evento em análise. As fontes de recolha da informação a adoptar deverão ser as seguintes, por ordem de preferência:

1. Dados estatísticos oficiais, facultados por entidades oficiais (INE, BdP e outros organismos públicos)
2. Dados estatísticos de associações sectoriais, estudos e inquéritos
3. Estimativas efectuadas por especialistas do sector em análise

Passo 5 – Transferência

Neste momento os trabalhos que até agora foram executados por uma equipa composta pelos organismos responsáveis pelos processos sob os quais recai esta avaliação e pela Agência para a Modernização Administrativa, são transferidos para uma entidade externa que, de forma independente, irá proceder à medição dos encargos administrativos associados ao processo antes e após a sua simplificação. É então necessário realizar uma reunião para partilha e transferência dos trabalhos executados até ao momento.

Neste passo será fundamental discutir o processo mapeado e as obrigações de informação identificadas, assegurando um correcto entendimento dos mesmos e do respectivo impacto nas empresas que serão entrevistadas.

Neste momento deverá ser também recolhida a informação de caracterização das fases anteriores e discutidas as questões relevantes para os passos seguintes, nomeadamente: as características da população e possíveis segmentos relevantes para cada OI (empresas ou intermediários; grandes ou pequenas, etc.); associações empresariais existentes; entidades normalmente envolvidas no cumprimento da OI; taxas de cumprimento (cumprimento efectivo vs cumprimento total), se a OI tem uma frequência fixa ou se será avaliada pelo número real de ocorrências etc. Em suma, deve ser discutida toda a informação qualitativa que tenha influência directa na forma como a Obrigação de Informação é cumprida.

Passo 6 – Identificação dos parâmetros de custo relevantes

Para cada uma das actividades administrativas podem considerar-se 5 parâmetros de custo com influência no custo final da obrigação de informação:

- **Custos internos** – Custos com os recursos humanos envolvidos na execução das actividades administrativas, apurados por multiplicação do n.º de minutos necessários para realizar cada actividade administrativa de determinada obrigação de informação pela remuneração horária do funcionário que as execute. A tabela de remunerações por código CAE e por qualificação é fornecida pelo Instituto Nacional de Estatística.

Tendo em conta que a informação estatística disponível pode apresentar um elevado nível de desagregação, considera-se pertinente a adopção de uma abordagem de simplificação, de modo a facilitar o levantamento de informação durante a entrevista com a empresa e, principalmente, o processo de quantificação de custos associados a cada actividade administrativa. Deste modo, sugere-se uma abordagem com aplicação prática já testada, e bem sucedida, que se recomenda na ausência de uma aproximação mais rigorosa.

- O primeiro passo é recolher, junto do Gabinete de Estatística e Planeamento (GEP) do MTSS, a versão mais actual dos “Quadros de Pessoal”, dos quais devem ser extraídos os quadros que contém informação de remunerações médias mensais, por nível de qualificação, por sector de actividade (designação CAE) e número de pessoas ao serviço, por nível de qualificação, por sector de actividade (no mesmo período).
- Com base na informação destes dois Quadros, o que se pretende é apurar uma remuneração ou custo por minuto, por trabalhador, com base no nível de qualificação e sector de actividade onde opera.
- Primeiramente, será feita uma simplificação aos níveis de qualificação definidos pelo INE, pela integração dos nove níveis em apenas três, conforme tabela abaixo.

Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Quadros Superiores • Quadros Médios • Encarregados, contramestres, mestres e chefes de equipa
Médio	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionais Altamente Qualificados • Profissionais Qualificados • Profissionais Semi-qualificados
Reduzido	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionais não Qualificados • Praticantes e Aprendizizes • Não Qualificado

- De modo a apurar a remuneração média mensal, para cada um dos três níveis, por trabalhador, é feita uma média ponderada entre remuneração média e número de pessoas ao serviço recorrendo informação dada directamente pelos dois Quadros. Apresenta-se abaixo um exemplo de cálculo:

Apuramento de remuneração média ponderada para nível “Médio”

Número de pessoas ao serviço “Profissionais Altamente Qualificados” *
Remuneração média mensal “Profissionais Altamente Qualificados”

+

• Número de pessoas ao serviço “Profissionais Qualificados” *
Remuneração média mensal “Profissionais Qualificados”

+

• Número de pessoas ao serviço “Profissionais Semi-Qualificados” *
Remuneração média mensal “Profissionais Semi-Qualificados”

= Y

Y / (Número de pessoas ao serviço “Profissionais Altamente Qualificados” + Número de pessoas ao serviço “Profissionais Qualificados” + Número de pessoas ao serviço “Profissionais Semi-Qualificados”)

= Z (Remuneração média ponderada nível Médio)

- v. Este cálculo deve ser feito para cada sector de actividade. No caso da medida ser transversal aos sectores de actividade, deve fazer-se uma média do custo com base nos diferentes custos apurados para todos os sectores.
- vi. Tendo agora o valor da remuneração média mensal auferida por um trabalhador, para cada nível de qualificação, calcula-se a remuneração por minuto, considerando 8 horas de trabalho diárias.
- vii. Este valor por minuto, por nível e por sector será depois aplicado aos tempos de realização de cada actividade administrativa a levantar nas entrevistas com as empresas, conseguindo obter-se no final, o custo administrativo associado a cada OI.
- **Aquisição de serviços externos** – Custos cobrados pelas empresas externas (contratadas) por uma determinada peça de trabalho necessária ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação (horas de trabalho ou produtos).
 - **Outras aquisições** – Despesas com aquisições incorridas pela empresa de modo a cumprir com a obrigação de informação, como a aquisição de determinado equipamento e/ou software específico, aquisições de formulários específicos, etc.
 - **Custos de operação (*overhead*)** – Parte dos custos indirectos suportados pelas empresas no cumprimento das obrigações de informação, como por exemplo, despesas de telefone, electricidade, tecnologias de informação não específicas, etc. Com base nas medições já realizadas pela Comissão Europeia e por outros Estados-Membros a percentagem de custos de operação recomendada é de 25%.
 - **Gestão Corrente (*business as usual*)** – Existem obrigações de informação, ou algumas actividades administrativas executadas para cumprir com determinadas obrigações de informação, que as empresas executariam mesmo que não

houvesse legislação a determiná-lo. Eventualmente poderá ser aplicada uma percentagem destes custos de gestão corrente a cada obrigação de informação, em quantidade proporcional à percentagem da obrigação de informação que as empresas executariam de qualquer forma, mesmo que a isso não fossem obrigadas. Na maioria dos casos será necessário proceder a uma estimativa para determinar a percentagem de custos de gestão corrente a aplicar.

Na caixa seguinte apresenta-se um exemplo de cálculo do custo de uma obrigação de informação com maior grau de complexidade, por incluir vários parâmetros de custo.

Exemplo de cálculo dos vários parâmetros de custo de uma obrigação de informação

Para cumprir com determinada obrigação de informação anual, um trabalhador de uma empresa necessita despender **9 horas** e utilizar um software adquirido especificamente para cumprir com esta OI.

O software, com uma vida útil de **10 anos**, teve um custo de aquisição de **1.000€**. O trabalhador, altamente qualificado, tem uma remuneração média horária de **5€/hora**

Para cumprir com esta mesma obrigação de informação, a empresa subcontrata ainda os serviços de um advogado (**3 horas**), cujos serviços têm um custo de **20€/hora** e adquire um estudo a uma empresa especializada pelo valor de **300€**

Para elaborar este estudo, a empresa especializada requer vários documentos internos, os quais são recolhidos por uma administrativa, que despense **2 horas** nesta actividade e cuja remuneração média horária é de **2,5€/hora**

Tanto o estudo elaborado pela empresa especializada (**100%**) como uma pequena parte do documento (**~10%**) elaborado pelo advogado, apesar de requeridos por lei, salvaguardam a posição da empresa no mercado no caso de algo imprevisto acontecer.

Para a situação descrita, os custos suportados pela empresa no cumprimento da obrigação de informação são:

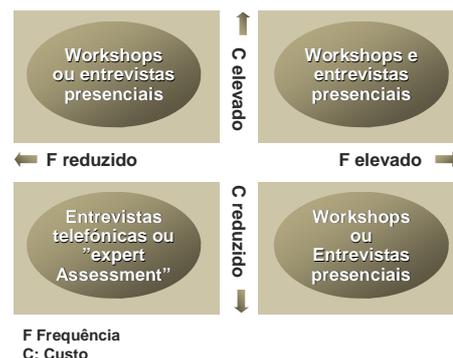
- **Custos internos:** profissional altamente qualificado $9h \times 5€/h = 45€$ e administrativa $2h \times 2,5€/h = 5€$
- **Custos de serviços externos:** advogado $3h \times 20€/h = 60€$ e estudo 300€
- **Outras aquisições:** software $1000€/10anos = 100€/ano$
- **Gestão Corrente:** atendendo a que o estudo e parte do documento do advogado são importantes para salvaguardar o negócio da empresa, podemos considerar que estes ($10\% \times 60€ + 100\% \times 300€$) integram a gestão corrente da empresa ou seja, podemos estimar 306€ são de gestão corrente (o que corresponde a cerca de 60% da OI).
- **Custos de Operação:** 25%

O custo total desta OI é de: $(45 + 5 + 60 + 300 + 100 - 6 - 300) \times 1,25 = 255€$

Passo 7 – Definição de campanhas e preparação das entrevistas a realizar a empresas

7.1) Selecção do método de avaliação mais adequado

A selecção do método mais adequado para avaliação das OI abrangidas por um determinado evento/processo em análise deve atender à frequência (F) e custo estimado (C) associados a essas obrigações de informação. A realização de entrevistas presenciais ou workshops prevê-se sempre que o custo ou frequência das OI sejam elevados e a realização de entrevista telefónica ou avaliação por *expert assessment* nos restantes casos, consistindo este último método na quantificação dos custos por especialistas na matéria (como por exemplo, associações profissionais, empresas de auditoria/ consultoria especializadas, etc.).



A tabela seguinte resume os prós e os contras de cada um dos principais métodos de entrevista.

	Prós	Contras
Workshop	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendado para cobrir OI complexas • Grande probabilidade de recolha de oportunidades de melhoria concretas • Maior precisão dos dados recolhidos, pois existe a possibilidade de confrontação directa entre diferentes opiniões • Possibilidade de simular situações no momento 	<ul style="list-style-type: none"> • Difícil agendamento (conciliação de datas e horários entre vários intervenientes) • Implica deslocações dos entrevistados • Não pode ser aplicado a OI sensíveis pelo facto de estarem juntas empresas do mesmo sector (concorrência) • Maior consumo de tempo para preparação do workshop
Entrevista telefónica	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendado para cobrir OI simples e/ou sensíveis • Possibilidade de realizar várias entrevistas num curto espaço de tempo • Requer pouco tempo despendido por parte das empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Não aplicável para OI complexas • Difícil validação das respostas • Desconfiança em responder a este tipo de estudos por telefone, duvidando das intenções de quem está a recolher a informação
Entrevista Presencial	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicável a OI fáceis, complexas e/ou sensíveis • Recomendado para detalhar processos, medidas de simplificação e problemas • Evita deslocações das empresas • Possibilidade de entrevistar mais do que uma pessoa no momento 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em conseguir agendar as entrevistas (empresas têm pouco tempo disponível) • Dificuldade em conciliar mais do que 2 entrevistas por dia por entrevistador, devido aos tempos despendidos em deslocações e entrevista (tendem a prolongar-se para além do previsto)

As entrevistas podem, quando necessário, ser complementadas por validações com os organismos e associações empresariais representativas das empresas inquiridas, de modo a confirmar os valores obtidos.

7.2) Definição das campanhas (quando aplicável)

Uma campanha caracteriza-se pelo agrupamento de obrigações de informação de diferentes eventos que recaem sobre um mesmo grupo alvo. Desta forma assegura-se uma melhor rentabilidade do tempo despendido pelas empresas, garantindo simultaneamente a adequada cobertura dos elementos de informação a recolher (ex. numa só entrevista a uma empresa é possível conjugar a recolha de informação sobre dois eventos distintos como a entrega das declarações de IVA e o registo da prestação de contas).

Quando, no contexto de uma análise *ex-post*, se pretenda efectuar, simultaneamente, a avaliação das realidades antes e após implementação das medidas de simplificação, a definição de campanhas deve ainda procurar acomodar estas duas realidades, racionalizando o número de entrevistas e tirando o maior proveito de cada uma das entrevistas realizadas (ex: submissão de Informação Empresarial Simplificada vs prestação de contas).

7.3) Preparação das entrevistas

A preparação das entrevistas a realizar com as empresas envolve a preparação de, pelo menos, dois documentos:

- Uma **carta/email de apresentação** do projecto e da equipa, identificando os objectivos do estudo, a entidade governamental responsável pelo mesmo, a metodologia de entrevista que será adoptada, as obrigações de informação a analisar, etc. Esta carta/ email deverá ser enviada a todas as empresas recrutadas para as entrevistas (passo 9).
- Um **template de suporte à entrevista** que assegure a recolha de todos os parâmetros relevantes para o apuramento do custo de forma consistente e uniforme para todas as empresas, designadamente 'perfil do funcionário' e 'tempo dispendido', mas também de informação genérica que permita aferir a dimensão da empresa (ex. número de empregados e volume de negócios). Este template deve ainda suportar o registo de propostas de simplificação ou desmaterialização, problemas com que a empresa se tenha defrontado, boas práticas implementadas na empresa, e outras informações qualitativas que permitam caracterizar os custos recolhidos. Na figura seguinte apresenta-se o template de suporte a entrevista que poderá ser utilizado.

Processo: <Nome do Processo>							
Tipo: <Tipo de OI>		Obrigação de Informação: <Nome da OI>					
	Empresa Inquirida	Actividade Administrativa 1	Actividade Administrativa 2	...	Actividade Administrativa n	Custos com Aquisições	Custos Externos
Minutos	Empresa 1	<minutos despendidos>					
Perfil/ Qualificação		<perfil do interveniente>					
Minutos	Empresa 2						
Perfil/ Qualificação							

Tipo: <Tipo de OI>		Obrigação de Informação: <Nome da OI>					
	Empresa Inquirida	Actividade Administrativa 1	Actividade Administrativa 2	...	Actividade Administrativa n	Custos com Aquisições	Custos Externos
Minutos	Empresa 1						
Perfil/ Qualificação							
Minutos	Empresa 2						
Perfil/ Qualificação							

A informação sobre o ‘*perfil de interveniente*’²², recolhida nas entrevistas, quando cruzada com o sector e dimensão da empresa permite extrair, da tabela de salários disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística, os valores de tarifa horária. Esta tarifa será, por sua vez, aplicado à informação ‘*minutos despendidos*’.



Para tornar as entrevistas mais céleres e precisas, no template de suporte à entrevista, devem ser realçadas as actividades administrativas mais prováveis para cada obrigação de informação/ elemento de informação, ou seja, aquelas que se prevê que sejam as executadas ao cumprir com a obrigação de informação em análise (conforme o passo 2).

2.3. FASE 3: Quantificação de Tempos e Custos

Terminada a fase 2, inicia-se a recolha da informação junto das empresas, de modo a alimentar o modelo.

Passo 8 – Selecção da amostra de empresas para entrevista

Definidos os segmentos (passo 3), os métodos de avaliação e as campanhas a efectuar (passo 7), é necessário seleccionar uma amostra de empresas, representativa dos principais segmentos, que será sujeita a entrevista.

No modelo SCM isto significa que a amostra deve integrar as empresas padrão (empresas mais representativas do universo ou segmento definido), pois este modelo não pretendendo representatividade estatística, baseia-se na determinação do custo incorrido por uma empresa de eficiência média (uma empresa padrão), extrapolado para o universo de empresas.

²² O perfil será atribuído numa escala de 1 a 3, representando diferentes perfis dos colaboradores envolvidos na tarefa, em que o perfil 1 corresponde a um cargo de direcção, o perfil 2 a um técnico ou colaborador especializado e o perfil 3 a um administrativo ou operário.

De modo a viabilizar a identificação da empresa de eficiência média, serão necessárias 5 observações para cada obrigação de informação, ou seja, terão de ser entrevistadas 5 empresas por campanha ou grupo de obrigações de informação a quantificar.

A definição da amostra base (identificação de um conjunto de empresas para entrevista), sempre que possível, deve ser efectuada com o grupo de trabalho ministerial, de acordo com os princípios de segmentação e com as campanhas definidas nos passos anteriores, rentabilizando o conhecimento existente sobre o sector em análise. Também as associações sectoriais poderão apoiar na selecção da amostra de empresas e na intermediação dos contactos.

As entrevistas a especialistas também poderão constitui-se como uma forma de cobrir várias campanhas (ex. técnicos oficiais de contas, despachantes alfandegários, solicitadores, etc.). Estes podem revelar os custos dos serviços que prestam às empresas (aquisições de serviços externos), bem como estimar os custos internos que as empresas suportam com as restantes actividades administrativas.

Passo 9 – Entrevistas

Este passo consiste na realização das entrevistas junto das empresas seleccionadas na fase anterior.

Normalmente, após o primeiro contacto telefónico com as empresas para agendar a entrevista, é requerida a formalização do pedido de contacto e a explicitação dos objectivos da entrevista, momento em que se procede ao envio da carta/email preparados no passo 7.

Durante o agendamento das entrevistas é importante requerer a presença dos executantes das actividades administrativas na entrevista, pois são quem detêm um melhor conhecimento sobre os tempos despendidos na sua execução. Alternativamente, a entrevista poderá ser realizada com alguém que, apesar de não executar as actividades em análise, tenha uma visão geral sobre todo o processo e saiba quantificar as várias actividades administrativas executadas para cumprir com cada obrigação de informação. Durante as entrevistas deve ser recolhida toda a informação necessária para completar o template de entrevista (passo 7), ou seja, todos os custos internos, externos, aquisições e informações qualitativas.

No quadro seguinte apresenta-se um exemplo real, não exaustivo, das questões colocadas na entrevista a uma empresa farmacêutica sobre os procedimentos de autorização para fabrico de medicamentos de uso humano.

Exemplo de questões colocadas numa entrevista para recolha da informação

Informação genérica qualitativa:

- Quantos trabalhadores tem a empresa em Portugal?
- Qual o volume de negócios da empresa em Portugal?
- Quantos produtos comercializam em Portugal?
- ...

Informação quantitativa:

- Qual o tempo necessário para recolher toda a informação a submeter para obter

autorização de fabrico? Quem/qual o perfil da pessoa que executa essa recolha?

- Quanto tempo despende a organizar/ajustar toda a informação recolhida? Quem/qual o perfil da pessoa que executa essa actividade?
- Como é submetida a documentação (correio, email, em mão)? Quais os custos que o envio comporta (correio, papel, CDs, deslocações)?
- Após a submissão do pedido de autorização de fabrico, quanto tempo demora a auditoria do INFARMED? Quem/qual o perfil da pessoa que está presente durante a auditoria?
- ...

Por vezes poderá ser difícil aos entrevistados indicarem os custos, de forma individualizada, para cada uma das 13 actividades administrativas (por lhes ser difícil distinguir claramente algumas das actividades). Nesses casos deve ser solicitado ao entrevistado que indique percentagens de esforço associado a cada actividade, ou confrontar o entrevistado com tempos indicativos (ex. uma hora? Uma semana? Um mês?), já que os entrevistados, mesmo que não tenham noção exacta dos tempos despendidos, têm mais sensibilidade para os estimar do que o entrevistador. Ao longo das entrevistas poder-se-ão confrontar os entrevistados com os resultados de entrevistas realizadas noutras empresas (ex. tempos despendidos, problemas, sugestões de melhoria, etc.), de modo a validar resultados e perceber as diferenças que possam existir.

Passo 10 – Estandardização dos valores quantitativos e compilação das informações qualitativas recolhidas nas entrevistas

10.1) Estandardização dos valores e identificação da empresa de eficiência média

O SCM tem por objectivo determinar os custos administrativos de uma empresa típica (empresa padrão ou de eficiência média). Este passo visa determinar o tempo e os recursos consumidos por uma empresa normalmente eficiente para cumprir com determinada obrigação de informação e, desta forma, identificar o padrão a considerar nas análises posteriores,

Assim, para efeitos da extrapolação a realizar para o universo de empresas, será seleccionada a empresa mediana²³ (em termos estatísticos) e não na empresa média, evitando que empresas com valores excepcionais (e não representativos) distorçam a análise do cumprimento de determinada obrigação de informação.

Para tal, com base na informação recolhida nas entrevistas para cada segmento de empresas, procede-se à avaliação qualitativa do tempo despendido por cada empresa em cada actividade administrativa desenvolvida para cumprir com um elemento de informação ou obrigação de informação, de modo a determinar o custo estimado de uma empresa de eficiência normal com um determinado evento/ processo (ver exemplos abaixo). É necessário proceder a uma avaliação crítica dos resultados individuais e decidir quais os resultados mais fiáveis, documentando as escolhas efectuadas.

Quando não seja possível, a partir da informação já recolhida nas 5 primeiras observações, determinar o valor padrão para uma ou mais actividades, devem efectuar-

²³ Estatisticamente, a mediana é o valor central ou do meio.

se entrevistas adicionais a um novo conjunto de empresas, até que esse valor possa ser determinado (podendo ser suficiente efectuar entrevistas a menos do que 5 empresas).

Actividade Administrativa 1

Empresa 1	10 min
Empresa 2	10 min
Empresa 3	10 min
Empresa 4	10 min
Empresa 5	10 min

Padrão: 10 min

Actividade Administrativa 3

Empresa 1	10 min
Empresa 2	20 min
Empresa 3	10 min
Empresa 4	20 min
Empresa 5	15 min

Padrão: 15 min

Actividade Administrativa 2

Empresa 1	10 min
Empresa 2	20 min
Empresa 3	50 min
Empresa 4	2 min
Empresa 5	5 min

Requer alargar o nº de entrevistas

Actividade Administrativa 4

Empresa 1	10 min
Empresa 2	20 min
Empresa 3	25 min
Empresa 4	20 min
Empresa 5	15 min

Padrão: 20 min

Apurados os valores padrão de cada actividade administrativa associada a determinada obrigação de informação, é seleccionada como empresa padrão, para essa OI, a empresa cujos resultados sejam os que mais se aproximam dos valores padrão obtidos para o conjunto de actividades desenvolvidas para cumprir com essa OI.

Nas abordagens seguidas por muitos países simplifica-se o processo de standardização, considerando cada actividade administrativa individualmente (ou seja, para cada actividade administrativa é seleccionada a empresa cujo resultado corresponde ao valor padrão obtido). No entanto, no mundo real as actividades desenvolvidas por uma empresa estão relacionadas entre si, pelo que deve ser seleccionada a empresa cujos resultados em cada actividade administrativa se aproximem dos valores padrão obtidos (ou seja, a empresa que mais se aproxime dos valores padrão de todas as actividades administrativas).

10.2) Sistematização da informação qualitativa

Neste momento deve também proceder-se à compilação e avaliação crítica da informação qualitativa recolhida nas entrevistas sistematizando todas as sugestões de oportunidades de melhoria, os problemas reportados pelas empresas com o cumprimento das OI e as boas práticas implementadas em algumas empresas, entre outras informações.

10.3) Validação de resultados

Durante a standardização e sistematização da informação poder-se-ão detectar informações inconsistentes entre as diferentes entrevistas, para as quais não existam explicações documentadas. Estas situações podem acontecer, por exemplo, porque a empresa possui uma determinada característica que influencia os custos e essa característica não foi detectada na entrevista, ou porque os dados fornecidos não foram os mais correctos.

Detectadas estas inconsistências, devem efectuar-se contactos com vista ao esclarecimento junto das respectivas empresas (por telefone), preferencialmente rápidos e focados no ponto a esclarecer.

Os resultados da standardização devem ser discutidos e validados com os organismos responsáveis, de modo a identificar necessidades de entrevistas adicionais.

2.4. FASE 4: Cálculo e Reporte

Passo 11 – Extrapolação dos dados a nível nacional

Após a aprovação dos custos standardizados por segmento procede-se à extrapolação dos dados ao nível nacional, para cada actividade administrativa e segmento populacional. A extrapolação efectua-se pela multiplicação dos custos de uma empresa de eficiência normal num determinado segmento pela população desse segmento e pela frequência (ou seja, custos administrativos x (frequência x população do segmento de empresas)).

Quando, no contexto de uma avaliação de cumprimento efectivo (*actual compliance*) se considere o n.º de total de ocorrências indicado para o universo de empresas considerado (e não a frequência de cumprimento de uma empresa padrão), então a extrapolação far-se-á com base nesse valor (custos administrativos x ocorrências total da população).



Devem-se ainda produzir sub-totais e totais necessários à elaboração do relatório final, incluindo os encargos totais por segmento (ex. custo para as grandes empresas com o cumprimento com a IES), por obrigação de informação (ex. custo do registo da prestação de contas), por segmento e obrigação de informação, por evento ou processo (ex. custo da IES para as empresas em Portugal).

Passo 12 – Avaliação comparativa (antes e após medidas de simplificação)

Nos casos em que se pretenda avaliar o impacto da implementação de determinada medida de simplificação (custo antes da implementação vs custo depois da implementação), será necessário efectuar uma análise comparativa entre os encargos associados ao cumprimento das obrigações de informação decorrentes do processo anterior e os encargos associados ao cumprimento das obrigações de informação do novo processo. Desta forma será possível determinar e quantificar o impacto que essa medida de simplificação teve nos encargos administrativos que impõe às empresas.

De modo a possibilitar a comparação entre diferentes realidades (antes e depois) e determinar o impacto efectivo das medidas de simplificação, é necessário fixar as variáveis do modelo que não foram directamente impactadas pela medida de simplificação (tipicamente as variáveis quantidade e tarifa), fazendo variar apenas as variáveis da fórmula SCM que são directamente sensíveis à medida de simplificação: ***Custo = Tempo x Tarifa x Quantidade (população x frequência)***

Exemplo do cálculo do impacto com base na variação do tempo despendido a cumprir com a OI:

$$\text{Impacto} = \underbrace{\text{Tempo}_n \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1}}_{\text{Antes}} - \underbrace{\text{Tempo}_{n+1} \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1}}_{\text{Depois}}$$

As medidas de simplificação podem ter impacto numa ou mais variáveis do modelo:

- **Tempo** – desmaterialização, simplificação do processo de cumprimento com a OI, eliminação de certos elementos de informação requeridos, ...
- **Tarifas** – eliminação da obrigatoriedade de elaboração de determinado documento por um perito qualificado, passando a ser possível qualquer pessoa elaborar esse documento
- **População Alvo** – eliminação da obrigatoriedade das micro-empresas cumprirem com determinada obrigação de informação
- **Frequência** – alteração da frequência de semestral para anual

Complementarmente, de modo a avaliar o impacto económico real de determinada medida num determinado ano, deve efectuar-se o cálculo sem fixar nenhuma variável:

Exemplo do cálculo do impacto com base na variação de múltiplas variáveis:

$$\text{Impacto} = \underbrace{\text{Tempo}_n \times \text{Tarifa}_n \times \text{Quantidade}_n}_{\text{Antes}} - \underbrace{\text{Tempo}_{n+1} \times \text{Tarifa}_{n+1} \times \text{Quantidade}_{n+1}}_{\text{Depois}}$$

Passo 13 – Relatório final

O relatório final deverá conter a análise dos custos efectuada no passo anterior, bem como explicar a metodologia e as opções adoptadas na análise, os problemas encontrados e decisões tomadas ao longo do estudo. Deverá ainda explicitar as *baselines* utilizadas para as análises comparativas antes e após a implementação de medidas de simplificação.

Assim sendo a estrutura deverá conter, nomeadamente:

- Principais objectivos e conclusões – onde se apresentam brevemente os eventos em estudo, a metodologia e um resumo das principais conclusões da avaliação efectuada (Obrigações de Informação que comportam mais encargos, actividades administrativas que comportam mais encargos, etc.).
- Análise detalhada por evento/processo – onde se contextualiza cada evento/obrigação de informação e detalham os custos por obrigação de informação, por segmento e por evento.
- Abordagem metodológica – onde se resume o processo de medição efectuado, nomeadamente o período em que o mesmo decorreu, o n.º de entrevistas

realizadas e de segmentos identificados, os problemas encontrados e os pressupostos assumidos, etc.

- Sugestões e recomendações – onde se descrevem as oportunidades de melhoria identificadas e as sugestões de simplificação administrativa apresentadas pelas empresas entrevistadas, as obrigações de informação consideradas particularmente “irritantes” ou onerosas e as boas práticas identificadas.
- Anexos – onde se apresenta a lista de legislação abrangida pelo evento em medição, as obrigações de informação, os valores de referência utilizados na quantificação e extrapolação, os elementos estatísticos recolhidos, os custos estandardizados considerados na extrapolação,

No final dos trabalhos de cálculo e reporte, principalmente quando estes tenham sido desenvolvidos por entidades externas, deve promover-se uma sessão de apresentação e validação dos resultados com os principais organismos envolvidos nos eventos processos analisados e associações empresariais representativas das empresas impactadas.

Glossário

Actividade Administrativa - Actividade que a empresa tenha de executar de modo a cumprir com uma obrigação de informação. Podem ser necessárias várias actividades para completar um elemento de informação requerido.

Análise ex-ante – Procedimento prévio de verificação da existência de encargos administrativos e do seu peso para as empresas, constituindo um instrumento para avaliar as normas jurídicas contidas nos projectos de actos normativos. A análise é semelhante a uma medição SCM normal (*ex-post*) com a diferença de que os custos e tempos têm de ser estimados. Esta análise vai ao encontro do conceito de *better regulation*.

Análise ex-post – Análise destinada a medir os encargos administrativos derivados de regulamentação já em vigor. Esta análise permite evidenciar a regulamentação que mais tem sobrecarregado as empresas e identificar oportunidades de melhoria que possam ser implementadas e que venham a reduzir os encargos actuais.

Baseline – Data ou datas a que se refere a medição. Estas datas determinam os anos a que os valores de população se devem referir. Apenas existirão duas datas nos casos em que se esteja a fazer uma análise comparativa entre o antes e depois da implementação de determinada medida de simplificação

Cumprimento total (*full compliance*): Medição dos encargos que todas as empresas têm (teriam) em seguir integralmente as regras definidas, assumindo-se uma taxa de cumprimento com a obrigação de informação de 100%. Não se trata assim de medir o número real de empresas que efectivamente respeitam uma determinada regra, mas sim captar os custos que normalmente teriam ao cumprir com as regras que estão obrigados. Por exemplo, todas as empresas estão obrigadas a submeter a IES, embora possam existir empresas que o não façam. Neste caso deve considerar-se na medição o n.º total de empresas obrigadas a cumprir com o OI (*full compliance*) e não o n.º de empresas que efectivamente o faz (*actual compliance*). Deve ser utilizada para obrigações de informação em que a frequência seja bem definida (ex: submissão de IES)

Cumprimento efectivo (*actual compliance*): Medição dos encargos reais que as empresas têm em seguir as regras. A população considerada para os cálculos abrange exclusivamente o número de empresas que, na realidade, cumprem com a regra (apesar de um maior número de empresas serem obrigadas a observá-la). Deve ser utilizado

para as obrigações de informação que não tenham frequência claramente definida (ex. notificação de acidentes)

Custos internos – Custos com os recursos humanos envolvidos na execução das actividades administrativas, apurados por multiplicação do n.º de minutos necessários para realizar cada actividade administrativa de determinada obrigação de informação pela remuneração horária do funcionário que as execute.

Custos de aquisição de serviços externos – Custos cobrados pelas empresas externas (contratadas) por uma determinada peça de trabalho necessária ao cumprimento de uma determinada obrigação de informação (horas de trabalho ou produtos).

Custos de operação (*overhead*) – Parte dos custos indirectos (25%) suportados pelas empresas no cumprimento das obrigações de informação, como por exemplo, despesas de telefone, electricidade, tecnologias de informação não específicas, etc.

Custos de gestão corrente (*business as usual* ou *anyway costs*) – Custos com obrigações de informação ou algumas actividades administrativas que as empresas executariam mesmo que não houvesse legislação a determiná-lo.

Elementos de informação requeridos (*data requirements*) – Todos os elementos distintos que constituem uma obrigação de informação e que devem ser facultados para cumprir com a OI. Os elementos de informação requeridos podem referir-se, entre outros, à empresa (nome da empresa, morada, NIPC.), à sua actividade de produção (volumes produzidos, taxas de emissão de gases), ao pessoal (salários, regime laboral, formação), a informação de aquisições ou vendas (valores de aquisições/ vendas; movimentações de stocks.), a dados dos produtos ou serviços desenvolvidos (peso, componentes, etc.) ou ainda a informação financeira. Dependendo da obrigação de informação que integram, pode tratar-se de um conjunto de dados de identificação da empresa (nome, morada, etc.) ou de um documento ou relatório mais complexo.

Estandardização - Processo de avaliação do tempo e dos recursos consumidos por uma empresa normalmente eficiente para dar cumprimento à Obrigação de Informação.

Frequência – Número de vezes em que é necessário cumprir com uma obrigação de informação, no intervalo de tempo de um ano.

Grupo Alvo – empresas que estão, segundo a regulamentação, obrigadas a cumprir com a obrigação de informação (ex. médias empresas, empresas farmacêuticas, transportadores, empresas gestoras de infra-estruturas ferroviárias, empresas de construção civil, empresas com mais de 500 trabalhadores)

Obrigação de informação – A obrigação de adquirir ou preparar informação e torná-la disponível para uma entidade pública, bem como o dever de facilitar a recolha e preparação de informação por terceiros (por exemplo, cooperar com uma auditoria, visita ou inspecção). Excluem-se deste conceito informações que seriam produzidas e/ou recolhidas pelas empresas mesmo que não existisse regulamentação que estipulasse essa obrigatoriedade. Incluem-se neste conceito informações que sejam transferidas quer para autoridades públicas quer para entidades privadas; também se incluem tanto aquelas que apenas tenham que ser guardadas e/ou estar disponíveis para inspecção como as que tenham de ser submetidas se tal for requerido.

Outras aquisições – Despesas com aquisições incorridas pela empresa de modo a cumprir com a obrigação de informação, como a aquisição de determinado equipamento e/ou software específico, despesas de portes de correio, aquisições de formulários específicos, etc.

Segmento - A população de uma determinada obrigação de informação pode ser dividida em vários segmentos, de modo a assegurar que a correcta avaliação dos encargos administrativos para empresas de diferentes segmentos, com processos diferenciados

Standard Cost Model - Metodologia que suporta a medição dos encargos administrativos impostos às das empresas por normas legais e regulamentares criada pelo governo e pelo sector público.

ANEXO IV – MANUAL SCM PARA CIDADÃOS (VERSÃO NÃO OFICIAL)

Standard Cost Model for citizens

User's guide for measuring administrative burdens for citizens

[Introduction](#) 4 Better Regulation

[Chapter 1 Basics](#) 5 Costs of Regulation

6 Administrative Burden

[Chapter 2 Standard Cost Model](#) 8 Standard Cost Model

9 Structure

10 Components

[Chapter 3 Reducing AB](#) 12 Reduction measures

13 Case study

[Chapter 4 Step-by-Step approach](#) 15 Before Starting

16 Stepwise

17 Start-up

18 Consult government employees

19 Gather data

20 Calculate and Report

[Chapter 5 Advanced SCM Use](#) 21 Using a Spreadsheet

22 SCM spreadsheet at a glance

23 Working principles

[Chapter 6 SCM in practice](#) 24 SCM for citizens in practice

[Appendix](#) 26 Other resources

27 Glossary

Part one

An introduction of key concepts

Introduction

This is a User's Guide of the Standard Cost Model (SCM) for citizens. The SCM for citizens is an instrument of great utility for policy makers. With it one can measure and quantify the (often hidden) administrative costs of laws and regulations. An insight into these costs can aid policy makers in their effort to arrive at Better Regulation.

Better Regulation means improving the quality of laws and regulations while reducing unnecessary bureaucracy and heavy-handed administrative procedures. Better Regulation aims to establish a good balance between necessary regulation and minimal compliance costs.

Complying with information obligations laid out in laws and regulations costs citizens time and money. We call these costs a burden, to be precise an Administrative Burden. With the SCM for citizens these costs, this administrative burden can be measured and quantified.

Once (previously hidden) costs are out in the open it becomes possible to identify and prioritize cost-effective measures to reduce the administrative burden on citizens.

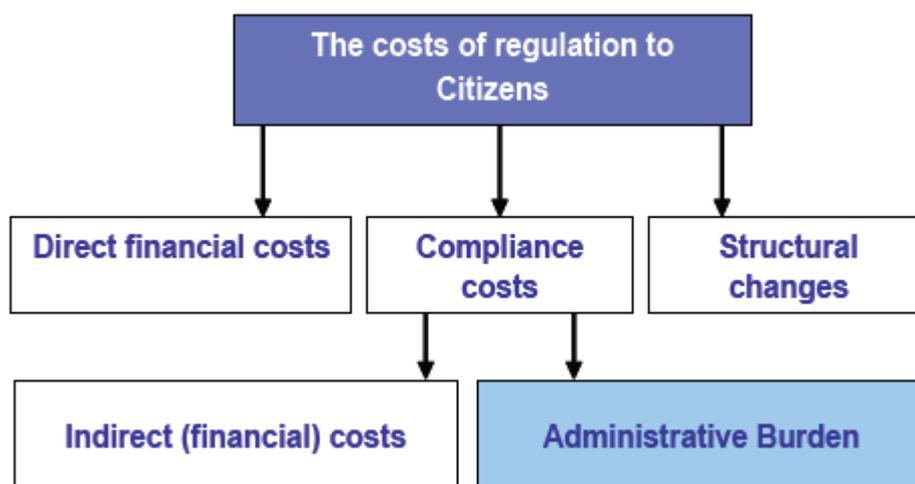
With the SCM one can obtain objective information on administrative burdens for citizens. It brings facts into politics. It makes it possible to (1) set a quantitative target on reducing administrative burdens for citizens, (2) measure effects of new regulation and (3) monitor the results of implemented reduction proposals. It is important to note however that the SCM is developed to give an indication of administrative burdens, it is not intended to give detailed or exhaustive information.

The SCM provides quantitative information. However, one should always keep qualitative aspects in mind. With this we refer to the feeling of citizens towards

legislation. To make reduction measures noticeable for citizens, one should emphasise better service delivery, i.e. use of ICT, one-stop-shops, simple language in forms, etc. Implementing measures to reduce administrative burdens positively affect the satisfaction ratings governmental agencies receive. An administrative burden reduction program will be perceived by citizens as a sincere effort to create a more responsive government. A government that listens to its subjects, treats them with respect and addresses their needs. In other words, reducing the administrative burden on citizens strengthens the legitimacy of the body politic, which is vital to bridge the gap between citizens and politics.

1 Basics

The figure below illustrates the different types of costs that regulation can impose on citizens.



Direct financial costs are the result of a concrete and direct obligation to transfer a sum of money to the Government or the competent authority. These costs are therefore not related to a need for information on the part of the Government. Examples are Taxes, Contributions and Fines.

Compliance costs are all the costs of complying with regulation, with the exception of direct financial costs and long term structural consequences. These can be divided into ‘indirect (financial) costs’ and ‘administrative burden’. Examples of indirect (financial) costs are the obligations of citizens who make use of social security, to look for work, or to participate in schooling.

‘**Administrative Burden**’ are the costs incurred by citizens in order to comply with information obligations. To put it differently. In order to comply with information obligations, certain administrative activities are required of citizens. In the process of carrying out these administrative activities citizens incur costs. We call these ‘administrative burdens’, and they include the filling in of a form, keeping records or responding to information requests.

Structural changes are the long term effects of governmental rules and legislation on the life and living/working environment of citizens. Examples are changes in childcare or elder care provisions.

In order to safeguard public interests, the Government imposes various measures on citizens obliging them to carry out or avoid certain activities or behaviour (content

obligations). It also imposes obligations to provide information about activities and behaviour (information obligations).

These obligations can involve costs. Only the costs ensuing from information obligations can result in administrative burden:

[Administrative burdens are the costs incurred by citizens in complying with information obligations ensuing from government regulations. This includes both compliance with obligations and exercise of rights.](#)

The basic premise for determining whether an information obligation causes administrative burdens, is the presence of government imposed legislation and regulations. A voluntary agreement between the government and a citizen, or a group of citizens, will not result in administrative burden.

Note that complying with information obligations can also be exercising rights. For example applying for a government grant is no obligation, but the application has to be done according to the regulations.

Therefore it also causes administrative burdens. It is important to note that all layers of government can impose information obligations on citizens.

To comply with information obligations a citizen must give information about his or her conduct. Here are some examples:

Reporting, Applying for a permit, Applying for recognition, Applying for permission or exemption, Cooperating with audits or inspections, Keeping abreast of new legislation, Objections and appeals procedures, Dealing with complaints, and so on.

In order to be able to give information a citizen must carry out various administrative activities. Here are some examples:

Receiving information, gathering information, filling in or entering the information into a form or application, carrying out calculations or evaluating, copying, printing the results of the calculations, sending data, filing data, posting documents, and so on.

[Examples of administrative activities](#)

Many laws and regulations contain information obligations.

Here are some examples:

Income Tax legislation, Passport legislation, Road Safety legislation, Residency legislation, Statutory law, Education legislation, Healthcare legislation, Social Security legislation, Environmental legislation, Customs duty tariffs and procedures, Election legislation and voting systems, Childcare provisions, Elder care provisions, Pension system, and so on.

[Examples of relevant laws and regulations](#)

Laws and regulations should never be an objective in themselves, but always a means of safeguarding a public interest or achieving a public goal. In the last few decades, the legislation in a lot of countries has become increasingly complex and therefore difficult to understand. Sometimes several interpretations are possible and it can be hard to discover the logic behind regulations. This hampers compliance and is unnecessarily time-consuming, expensive and irritating.

Several European countries and the EU Commission have recognized these problems and have established Reduction programmes. A key aspect in these programmes is the measurement of administrative burdens with the Standard Cost Model (SCM).

The SCM is a quantitative method for measuring the administrative burdens for citizens and businesses. The SCM is used to measure a single law, selected areas of legislation or to perform a baseline measurement of all legislation in a country.

The Standard Cost Models intends to provide:

- An understanding of the administrative burdens resulting from regulation on an indicative (rather than statistically robust) basis.
- The means to identify proposals for administrative burden reduction and a way of monitoring future progress in reducing the administrative burdens.
- Mechanisms to integrate better regulation practices into policy making.

2 Standard Cost Model

The Standard Cost Model (SCM) is a model designed to present the administrative burdens caused by legislation and regulations in a way that provides insight and allows for comparison of the outcomes.

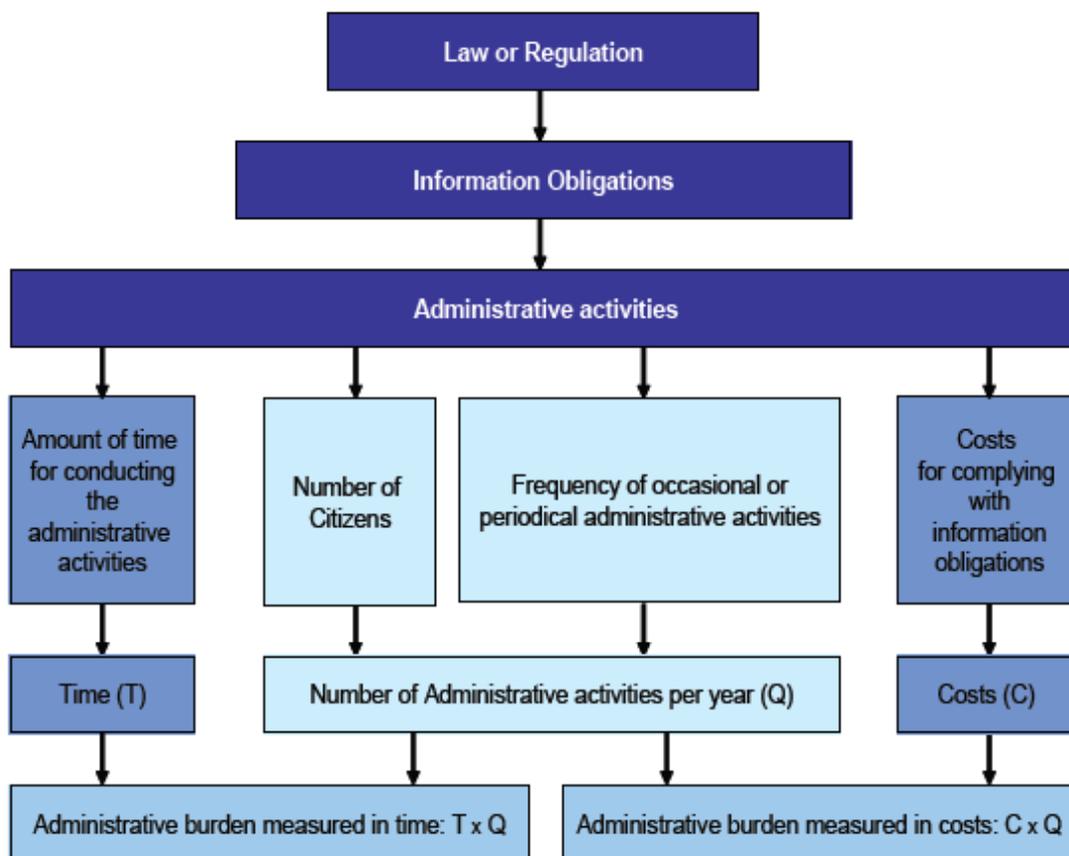
The SCM can be used for (baseline) measurements of administrative burdens for:

- A complete domain of regulations.
- A specific law.
- A specific information obligation.

The model makes it possible to:

- Obtain detailed insight into the administrative burden per law.
- Obtain insight into the starting points and basic data, thereby enabling the (effects of) reduction proposals to be properly quantified.
- Calculate the costs of alternatives to intended legislation and regulations, and their effects.
- Draw up reliable reports (at law level) on the development of administrative burdens during the course of a Cabinet period.

The basic structure of the SCM is represented in the figure below:



AB are calculated in the following manner:

- The total administrative burdens of a law is equal to the sum of the Time (T) and the Costs (C) per information obligation.
- The Time (T) and Cost (C) per information obligation is equal to the sum of the Time (T) and Costs (C) per administrative activity.
- The time per administrative activity is equal to $T \times Q$ expressed in (hours) and the costs per activity are equal to $C \times Q$ expressed in (€).

The administrative burdens are calculated by multiplying $T \times Q$ and $C \times Q$ and adding up the results. We define T and C as the costs of an administrative activity and Q as the number of times the administrative activity is performed.

T and C stand for Time and Costs.

Time (T)

The variable time should be taken to mean the time (in hours) that it takes a citizen to perform a certain administrative activity.

Costs (C)

The variable costs should be taken to mean the Out-of-Pocket (OOP) costs which are costs a citizen incurs after contracting services required to satisfy information obligations. Examples are postal or travel fees. Please note that direct financial costs such as taxes or fees are excluded from the definition of OOP costs.

Variable Q

Q is calculated on the basis of two variables:

- Number of citizens
- Frequency

Number of citizens

This refers to the number of citizens to which the information obligation applies. It is important to distinguish the target group clearly.

Frequency

The frequency is the number of times that a citizen has to carry out an administrative activity per year.

Case Study

Suppose a citizen spends 5 hours (Time) in order to apply for a building permit. His postal duties (Out of pocket) are € 2. Then $T = 5$ hours and $C = € 2$.

1.000.000 citizens apply for a building permit per year (Number of activities) therefore $Q = \text{number of activities} = 1.000.000$

The total annual administrative burden to apply for a building permit are $T (5 \text{ hours}) \times Q (1.000.000) = 5.000.000$ hours and $C (€ 2) \times Q (1.000.000) = € 2.000.000$.

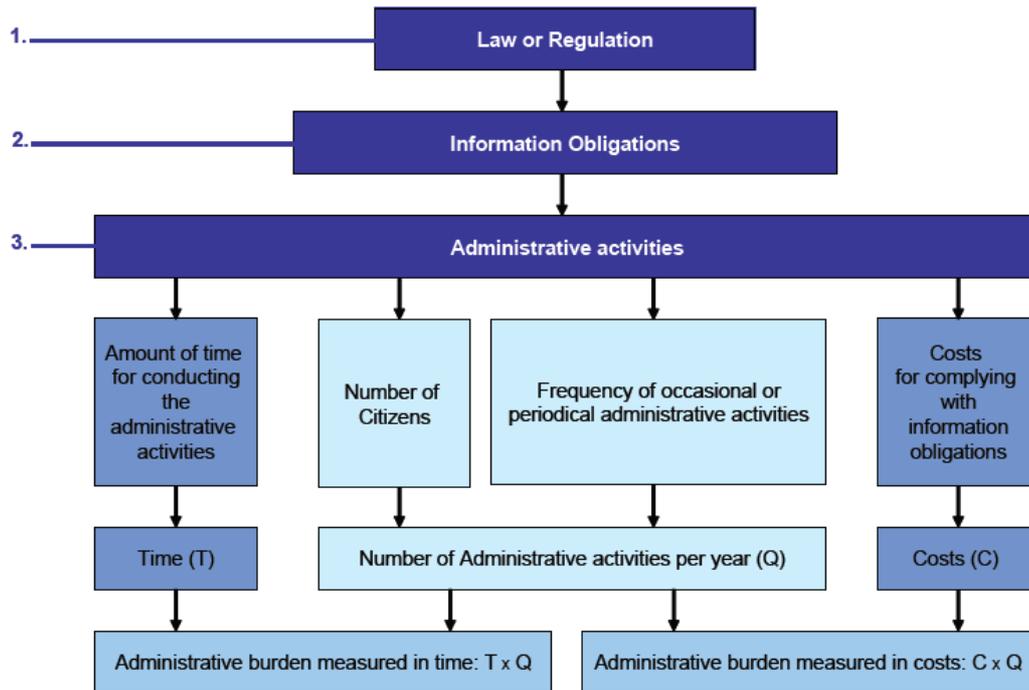
The calculation above immediately provides an insight into effective ways to reduce administrative burdens.

For example:

- One can reduce the number of building activities that require a building permit. This can be done by removing the obligation for a permit for minor building activities with a low risk.
- One can reduce the time a citizen spends on applying for the permit. This can be done by limiting the amount of information required or by redesigning the form.

Reduction measures

The SCM is key to locate the most efficient way to reduce administrative burdens. It utilises hard data and enables scrutiny of the effects of changes.



Layer	What is possible
1. Law	One can amend or withdraw existing legislation.
2. Information obligations	One can repeal information obligations.
3. Administrative activities	One can simplify certain administrative activities: <ul style="list-style-type: none"> • Reduce the target group. • Reduce the frequency. • Reduce the time involved. • Reduce the out-of-pocket costs. • Reduce the time of appeal.

Every car on the road must have a certificate of roadworthiness. If the vehicle is 3 years or older the vehicle must be tested once a year on road safety performance. The owner of the vehicle must therefore make an appointment with a certified garage to undergo testing.

Before the test the owner of the vehicle must hand over Part I and II of the vehicle registration. The actual testing takes 90 minutes. The time of the test is not part of the administrative burden because the owner of the car is not obliged to stay with the car during that time.

Time (T) and Costs (C)

Activities:

- Make an appointment: 5 minutes
- Drive the car to a certified garage and pick it up again: 45 minutes.
-

Out-of-pocket costs:

- The price of the test: € 50,-

Variable Q

Because not all cars have to be tested, only the vehicles of 3 years and older, Q does not depend on the total number of cars. It depends on the number of cars that are tested every year; say 7.500.000 cars.

Administrative burden = TxQ (in hours) + CxQ (in €)

The administrative burden of this information obligation is:

- Time:

$5/60 + 45/60 = 50/60$ hours x 7.500.000 = 6.2 million hours.

- Costs:

$€ 50 \times 7.500.000 = € 375$ million.

Reduction measures

The administrative burdens for citizens could be reduced by decreasing the frequency of the test to once every two years. This would mean that the amount of cars which need to be tested every year will be halved. This measure would result in the following AB:

- Time: $50/60$ hours x 3.750.000 = 3.1 million hours
- Costs: $€ 50 \times 3.750.000 = € 188$ million.

Result

A reduction of the administrative burden of 50%.

Part two - A closer look at the methodology

Summary of choices

It is necessary to make choices before one can commence with an administrative burden measurement.

The table below lists these choices:

- Choose whether to express administrative burdens in time (hours), money (€), or time and out-of-pocket costs.
- Choose whether or not to measure information obligations to third parties in addition to information obligations to the public sector.
- Choose whether or not to set a threshold limit. A threshold limit implies that laws which involve less than a certain number of administrative burden expressed in hours or euro's (for all citizens concerned in a country) are not measured.

- Choose to measure the administrative burdens for specific target groups such as the disabled or chronically ill, the elderly, benefits claimants, the unemployed, volunteers and so on, or to measure clusters of activities, like life (cycle) events.

4 Before Starting

In order to conduct an administrative burdens measurement in a controlled manner the investigation has to be carried out step-bystep.

There are four distinct phases. Each phase is concluded with a concrete result. These results are yardsticks which provide information on the progress of a measurement study. They are useful tools for policy makers to evaluate and manage work in progress.

Step 1– Start-up

An administrative burdens measurement begins with an identification of the information obligations ensuing from rules and regulations issued by the government. These obligations are then fed into a SCM.

Step 2 – Consult government employees

In interviews with government employees the information obligations that have been entered in the SCM are reviewed. The focus here is on:

- Verifying and supplementing the information obligations and actions ensuing from the regulations.
- Identifying the target groups of the information obligations.
- Classifying the information obligations by national or international origin.

Step 3 – Gather data

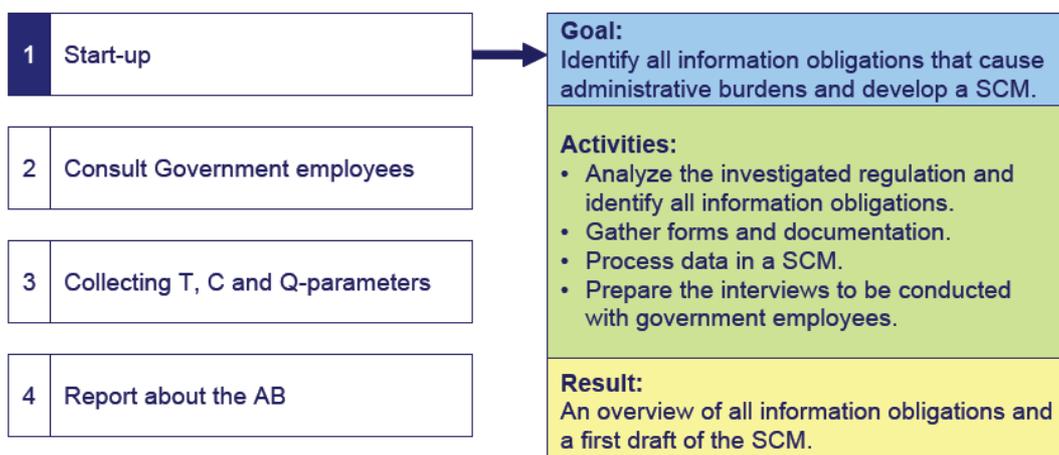
Following the above interviews a practical study is carried out during which the required information is gathered in a number of interviews or panels with citizens.

Step 4 – Calculate and report

Based on the fully populated SCM both the quantitative and qualitative results of the study are summarised. It is important that these results are coordinated with government employees and that results are also discussed with key stakeholders.



Start-up



Points of Interest

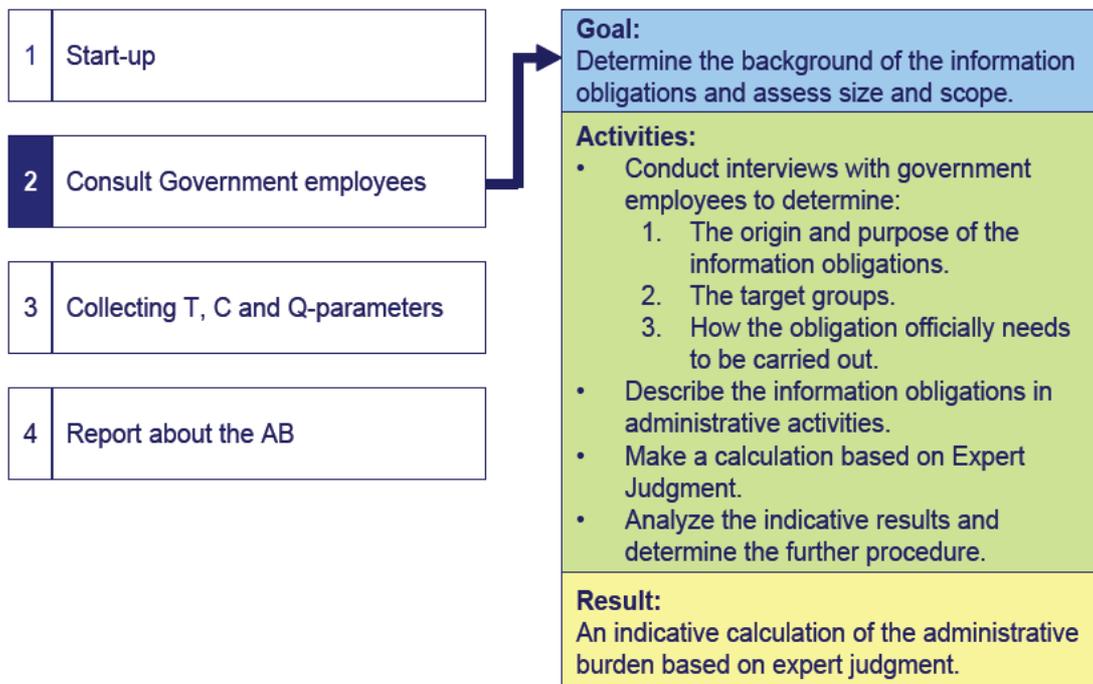
- The measurement can be carried out by civil servants, which has the advantage that results are well internalized. Alternatively specialised consultants can be tasked with the measurement, which has the advantage that departments will not exceed their available capacity.
- One should collect all texts of the law including all lower regulations.
- One should first identify all information obligations from the lower regulation, then proceed to the law. Merely investigating the law is not enough.
- One should process all available information in the SCM.

Domain: Transport	
Law: APK	
Constituent: The Ministry of Transport	
Project: AB measurement for citizens	
Group	Subject
No.	Law
A	Road Safety Performance Test
	APK

Upon completion of phase 1 one can fill in the SCM spreadsheet with basic information, such as:

- Name of the domain
- Name of the law
- Name of the constituent
- Name of the project
- Information obligations

Consult Government employees



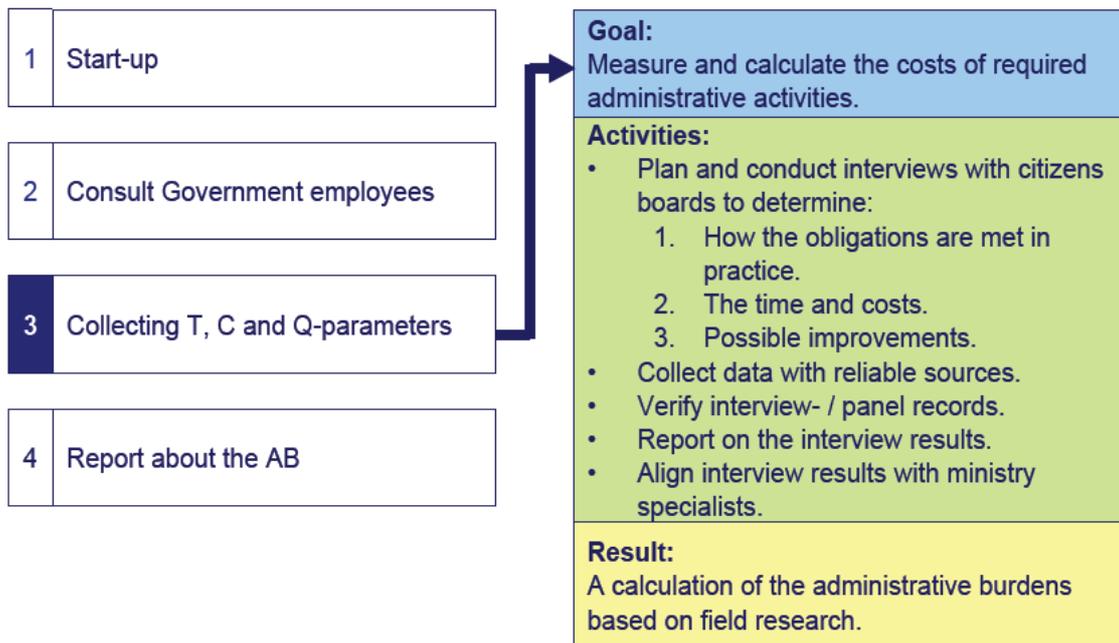
Points of Interest

- One should identify all possible groups of citizens of the target group.
- One should use a structured method for interviewing government employees and make sure that they have the opportunity to give feedback on the interview report.
- One should ask government employees about the origin of legislation. The origin can be Category A (International), Category B (International with some domestic discretion), or Category C (Domestic).
- One should identify possibilities for reduction of administrative burdens from the government’s point of view.

Group		Subject		International		
No.	Law	Administrative activities		Percent per category:		
				A	B	C
A	Road Safety Performance Test			0%	0%	0%
	APK	Make an appointment			100%	
		Drive car to and from garage			100%	

Upon completion of phase 2 one can fill in the SCM spreadsheet information about the origin of information obligations and the required administrative activities.

Gather data



Points of Interest

- One should always verify the reliability of the sources of information that are used to gather the data.
- One should analyze the variety within the target group to determine the number of interviews.
- One should use a structured method of interviewing citizen panels and give special attention to questions regarding information obligations and their corresponding administrative activities. Always ask additional questions in order to test the representativity of the received answers on (T) and (€).

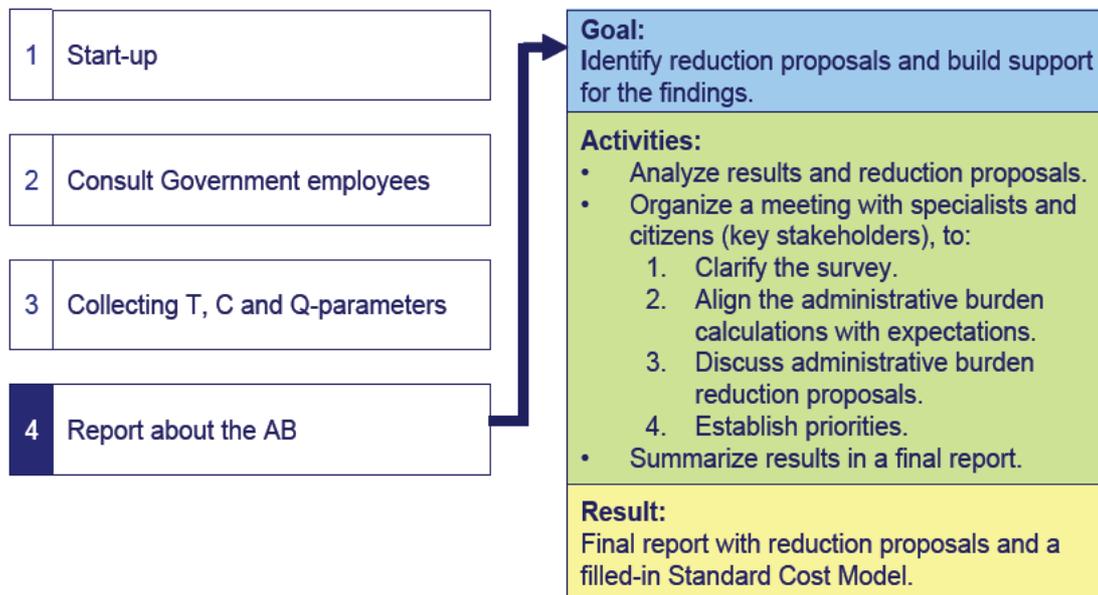
- One can use the interviews as an opportunity to identify how information obligations are experienced, that is, how citizens feel about having to meet their obligations.

Upon completion of phase 3 one can fill in the SCM spreadsheet the quantitative data that was obtained in interviews with citizens (re-traceable sources). The SCM will calculate automatically the administrative burdens and will express these in:

- Time (T) x Q in hours
- Costs (C) x Q in €
- Sources are listed in the reference column

Group	Subject	Administrative Burden				Total Administrative Burden			Reference	
		T	C	F	N	Q	Time	€		
No.	Law	Administrative activities	Time in hours	Out of pocket cost	Frequency	Number of citizens	Quantity	T x Q	C x Q	
A		Road Safety Performance Test						6.250.000 hours	€ 375.000.000	
	APK	Make an appointment	5/60	€ 50	1	7.500.000	7.500.000	625.000 hours	€ 375.000.000	Citizen's panel
		Drive car to and from garage	45/60		1	7.500.000	7.500.000	5.625.000 hours		Citizen's panel

Calculate and Report



Points of Interest

- One should make sure that all data entered into the SCM is retraceable to its source.
- When reporting on administrative burdens, one should keep in mind that its results are an approximation and not an exact number.
- One should always involve key stakeholders when formulating reduction proposals.

Upon completion of phase 4 one can report the findings using pregenerated tables and figures. There are various ways to represent findings, for example:

- Sorted by domains
- Sorted by life events
- Sorted by target groups

Summary of Results		Totals quantitative	
Group	Subject	Time	€
A	Road Safety Performance Test	6.250.000 hours	€ 375.000.000
B	Information obligation II		€ -
C	Information obligation III		€ -

Using a spreadsheet

The SCM translates into a spreadsheet and breaks down into three components:

Data fields.

These fields are populated with the hard data that forms the basis for the calculation of administrative burdens. They include:

- Fields to register Time (T) and money (€).
- Fields to register the frequency of administrative activities.
- Fields to register the number of citizens in the target groups.

Identification fields.

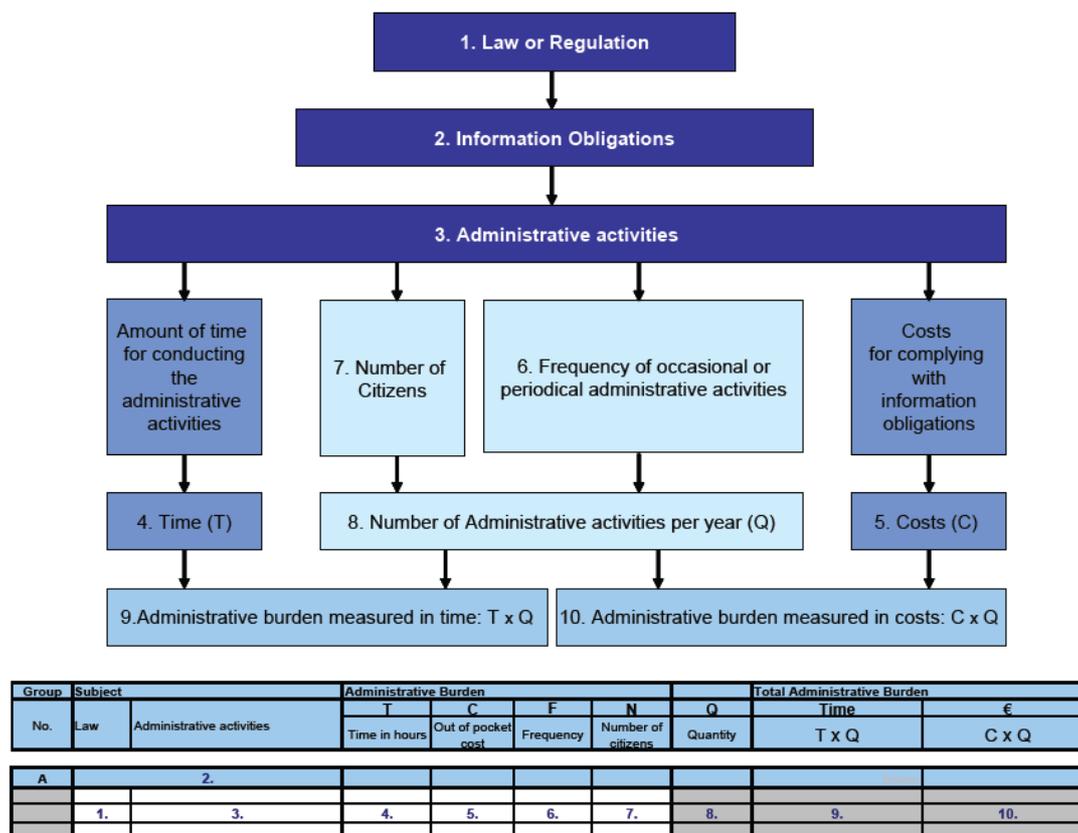
These fields are populated with the information necessary to identify and classify. They include:

- Fields to identify laws and information obligations they contain.
- Fields to identify standard and specific administrative activities associated with information obligations. Standard activities include posting a form or keeping abreast of legislation.
- Fields to classify laws by origin (Category A - International, B – International with some domestic discretion, or C - Domestic).
- Fields to label target groups or life cycle events.

Report fields.

In these fields the various calculations of the administrative burdens are merged into reports. The reports provide an insight into the administrative burdens from a variety of perspectives.

SCM spreadsheet at a glance



The SCM spreadsheet comprises an ‘open structure’. It provides insight into: which article from the law is being investigated, which information obligation is being investigated, the administrative actions required to satisfy an information obligation, and how the costs are calculated.

The open structure of the SCM guarantees that it is always clear how costs are calculated and makes it easy to continue calculations even if regulations change.

Working principles

One-off-costs - Significant one-off-costs that citizens incur to satisfy information obligations should be quantified.

Full compliance - Unless there is concrete information available to state otherwise, the administrative burdens are estimated on the assumption that legislation is complied with 100% (despite the fact that in practice not all citizens comply fully with all legislation).

Benefits - Any benefit that citizens may generate through the information obligation should be disregarded.

Reimbursement - A statutory information obligation for which the citizen concerned receives cost-effective reimbursement from a Government body ($C=0$) does not count as an administrative burden.

Keeping abreast - Costs resulting from trying to keep up with the frequently changing legislation and regulation are considered to be an administrative burden.

Concurrence - If there is an overlap between two areas of legislation (the same information is used by two different parties), the costs of the reporting are shared unless the two parties arrive at another solution.

Variable Q - If an activity has to be carried out on a fixed frequency, Q is determined by the number of citizens in the target group. For instance: all citizens have to fill in their tax declarations once per year. When an administrative activity has a variable frequency, then the number of activities per year is used to determine Q. For example: the number of building permits applied for each year.

SCM for citizens in practice

This chapter gives two short descriptions of the SCM in practice. Although both Belgium and the Netherlands use the SCM to reduce administrative burdens of citizens, there are some differences in the approach.

SCM for citizens in Belgium

The Belgian version of the Standard Cost Model was developed to measure administrative burdens for both citizens and businesses. For this reason the model differs somewhat from the model described in this manual.

First of all, the Belgian Model uses a standard tariff for citizens, which is calculated as €19.85 per hour. This is calculated by the following formula: GDP marketprices / Belgian population / total of hours spent on labour per year.

In this way the methodology which is being used for businesses did not have to be modified to measure administrative burdens for citizens.

A positive aspect of this approach is that there is a single indicator (€) for the administrative burdens for both citizens and businesses. However, it is sometimes more difficult to communicate results of the administrative burden reduction. Although the administrative burdens (expressed in €) are being reduced, the citizen will not notice an increase in their disposable income.

Another difference is that in Belgium the choice was made to also measure information obligations to third parties, as far as they are obliged by law.

The point of view is that, since the government imposes such information obligations, the related administrative burdens come on the account of the government.

For reasons of effective and efficient use of public means, the Belgian government uses a threshold limit to determine whether or not to carry out a full measurement: every measurement project starts with a quick scan and if the quick scan shows that the estimated administrative burdens will be less than €5.000, it is decided not to carry out the measurement.

SCM for citizens in practice

SCM for citizens in the Netherlands

The Standard Cost Model can be used to execute a full baseline measurement of all laws and regulations, but this can be a very expensive and time-consuming effort. One could

choose to only measure individual laws or regulations or laws and regulations the relate to certain life-events, such as birth, marriage or buying a house.

however, in the Netherlands, the government decided to set a quantitative target of 25% reduction of administrative burdens for citizens. For this reason a baseline measurement was needed. To avoid a full baseline measurement the government choose different baseline measurement that was based on the Pareto-principle: 20% of the laws and regulations cause 80% of the administrative burdens.

Another characteristic of the Dutch approach is the use of specific target groups. During the measuring procedure, it became clear that some groups of people are relatively confronted with more administrative burdens then others; i.e. the disabled and chronically ill, elderly people, benefit claimants and organised citizens (volunteers). To come up with the 20% of most burdensome laws and regulations, a list with all governments services to citizens was presented to a panel of citizens. The citizens were asked how many times they used the services mentioned on the list and how they perceive them.

The perception study lead to the following results:

- The 20% of regulations that cause 80% of the burdens;
- The most irritating information obligations;
- The most important information obligations for specific targetgroups.

Further Reading

To find out more Go to

Standard Cost Model Network www.administrative-burdens.com

Administrative Burden Reduction www.compliancecosts.com

International network on better service delivery with less administrative burdens for citizens www.whatarelief.eu

Better Regulation EC www.ec.europa/enterprise/regulation/better-regulation

Better Regulation OECD www.oecd.org

Glossary

Administrative burden In order to comply with information obligations, certain administrative activities are required of citizens. In the process of carrying out these administrative activities citizens incur costs. We call these ‘administrative burdens’, and they include the filling in of a form, keeping records or responding to information requests.

Cost by Origin ‘Cost by Origin’ is a measure of how the administrative burden of the regulation is split between different categories according to the origin of the requirements of the regulation.

‘Category A’ ‘Category A’ requirements are international in origin with no domestic discretion in how they are implemented.

‘Category B’ ‘Category B’ requirements are international in origin with some domestic discretion in how they are implemented.

‘Category C’ ‘Category C’ requirements are domestic in origin.

Citizen A ‘Citizen’ is a person who is entitled to enjoy all the legal rights and privileges granted by a state to the people comprising its constituency. A citizen is obligated to obey its laws and to fulfil his or her duties as called upon.

Data ‘Data’ is factual information (such as measurements or statistics) used as a basis for reasoning, discussion, or calculation.

Information Obligation An ‘information obligation’ is a specific requirement that must be fulfilled in order to comply with a regulation. Regulations often consist of a number of separate information obligations.

Non Third Party Costs ‘Non third party costs’ are costs relating to obligations to provide information to a public authority.

Out of Pocket Costs ‘Out of pocket costs’ are direct financial costs (€) that a citizen incurs in order to comply with information obligations often as a result of being required to make use of third-party services. The abbreviation of out of pocket costs is OOP. As a rule of thumb, out of pocket expenses are costs that are not normally incurred by citizens, but which are incurred specifically in order to meet an information obligation. This means that telephone costs are out of pocket expenses, but the costs of an internet connection are not. Examples include postal or travel fees, the costs of translations or legal assistance, the costs of duplicating building plans and so on.

Qualitative Burden The term qualitative burden is used when citizens are asked to describe how they feel about having to meet information obligations. In response one will not receive “hard” quantitative data on Time (T) and money (€), but “soft” qualitative data about factors such as the level of understanding, irritation, support, approval or disapproval. This information can be crucial to determine priorities. It is possible to use the SCM spreadsheet to handle qualitative data.

Red Tape ‘Red Tape’ refers to the collection or sequence of forms and procedures required to gain bureaucratic approval for something, especially when it is oppressively complex and time-consuming.

Regulation ‘Regulation’ can be considered as legal restrictions promulgated by government authority. One can consider at least two levels in democracies – legislative acts, and implementing specifications of conduct imposed by administrative agencies through rulemaking supported by a threat of sanction or a fine. Regulation mandated by government attempts to produce outcomes which might not otherwise occur, produce or prevent outcomes in different places to what might otherwise occur, or produce or prevent outcomes in different timescales than would otherwise occur. Common examples of regulation include attempts to control pollution effects, to safeguard employment for certain people in certain industries, and to set safety standards of production for certain goods and services.

Service Providing a ‘Service’ means the performance of labour for the benefit of another.

Spreadsheet A ‘Spreadsheet’ is a document which organizes data in rows and columns of cells.

Standard activities Some administrative activities recur often. We call these standard activities. The SCM spreadsheet contains a database with standard activities and their corresponding average expenditures in Time (hours) and Costs (€). Examples of standard activities are collecting ones birth-certificate or submitting an application by post.

Standard Cost Model The ‘Standard Cost Model’ is a pragmatic methodology that provides systematic measurement of the administrative costs of regulation. The abbreviation of Standard Cost Model is SCM.

Target group A ‘Target group’ is a set of individuals with particular characteristics who serve as the focal point for a particular regulatory effort, program, or service.

Third Party Costs ‘Third party costs’ are the costs of providing information to any person or organisation that is not a public sector body, for example ones neighbours.

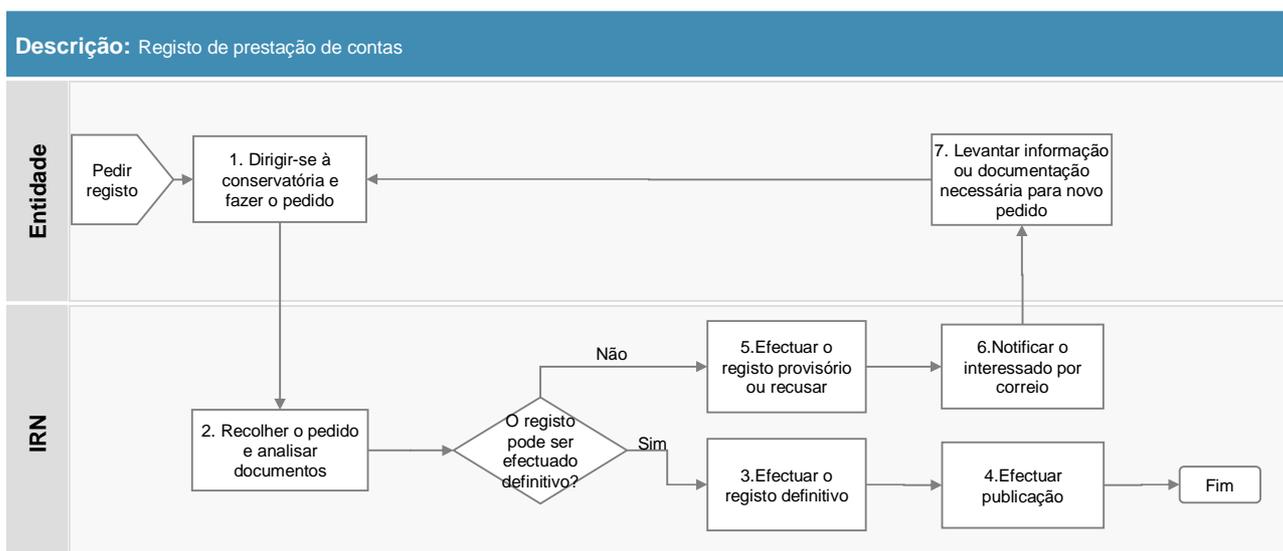
ANEXO V – RESULTADOS DO PROCESSO DE MAPEAMENTO E QUANTIFICAÇÃO DA MEDIDA SIMPLEX “INFORMAÇÃO EMPRESARIAL SIMPLIFICADA”

A medida M001 – Informação Empresarial Simplificada (IES) foi implementada no início de 2007 e consiste num novo modelo de prestação de contas que permite às empresas a sua apresentação e registo, por via informática, em conjunto e de uma só vez, com outras declarações obrigatórias, designadamente no âmbito das Finanças. Adicionalmente, a IES permitiu a eliminação de um conjunto de inquéritos efectuados em papel pelo Banco de Portugal e pelo Instituto Nacional de Estatística.

Toda a informação, fluxos e tabelas foram gentilmente cedidos pela Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa e resultam do trabalho desenvolvido em 2008, com a colaboração da Agência para a Modernização Administrativa e duas empresas de consultoria de gestão.

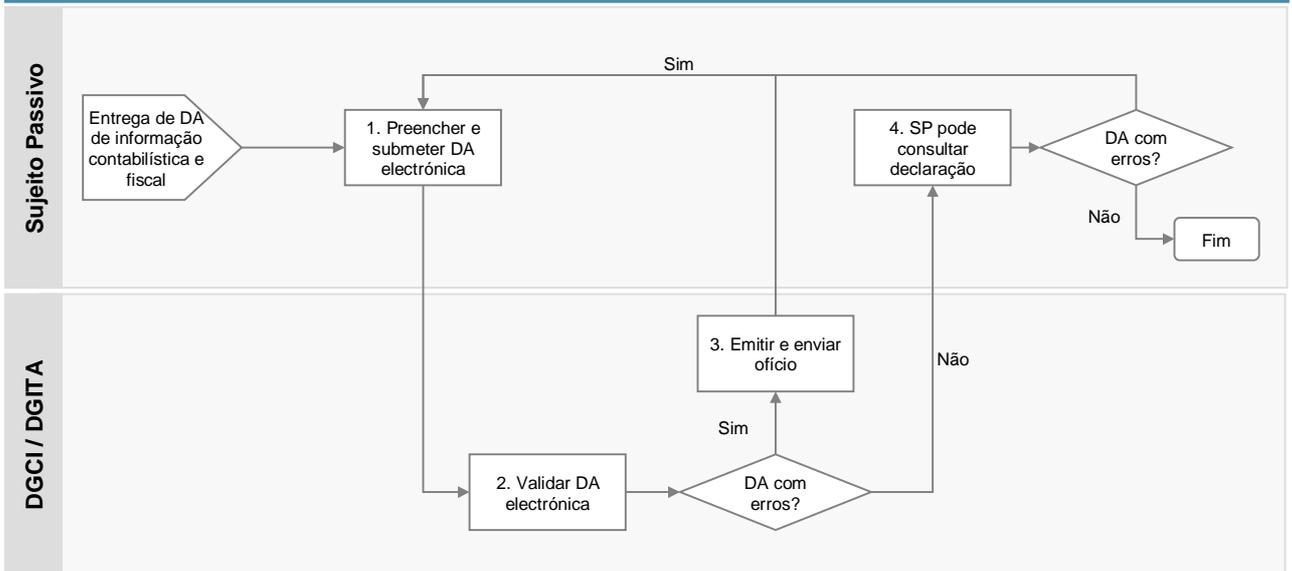
1. Processo anterior à Implementação da Medida

1.1. Prestação de Contas ao IRN - Mapeamento do Fluxo de Actividades



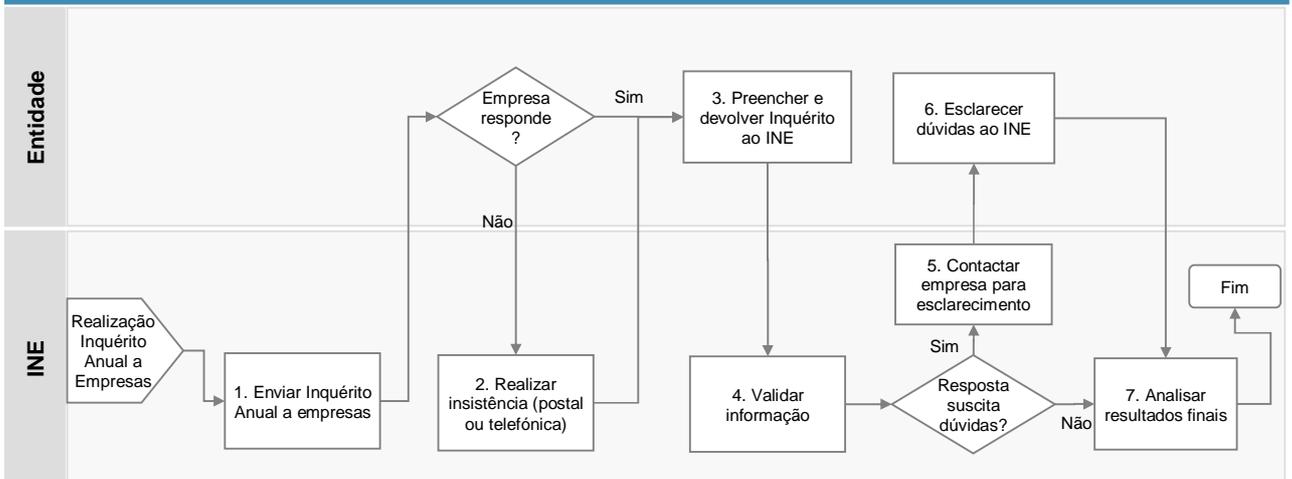
1.2. Entrega da Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal - Mapeamento do Fluxo de Actividades

Descrição: Entrega da Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal



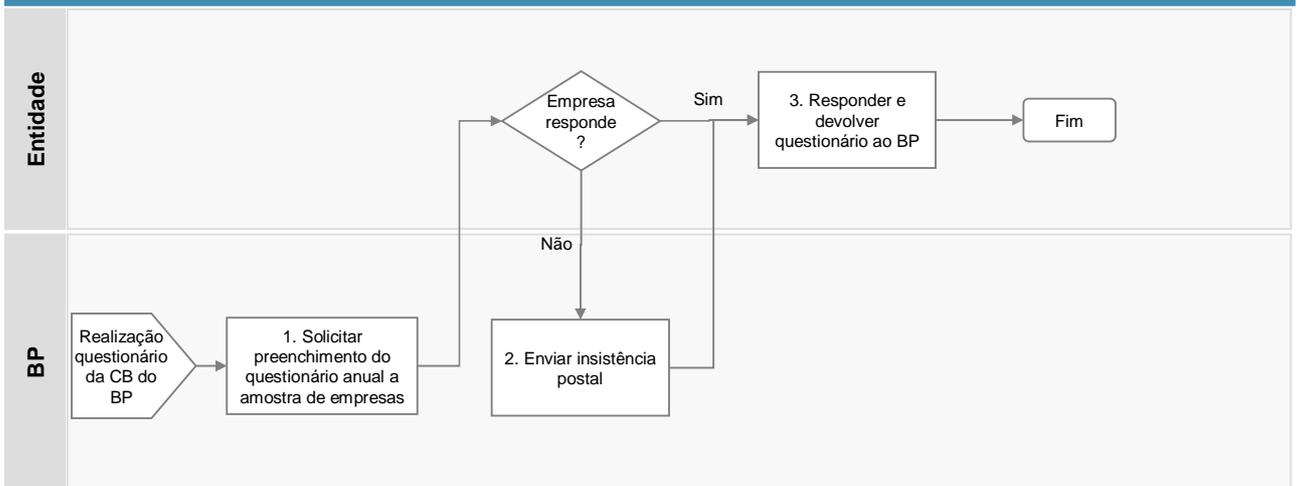
1.3. Entrega de Inquérito Anual para o INE - Mapeamento do Fluxo de Actividades

Descrição: Entrega de inquérito anual com informação contabilística ao INE para efeitos estatísticos



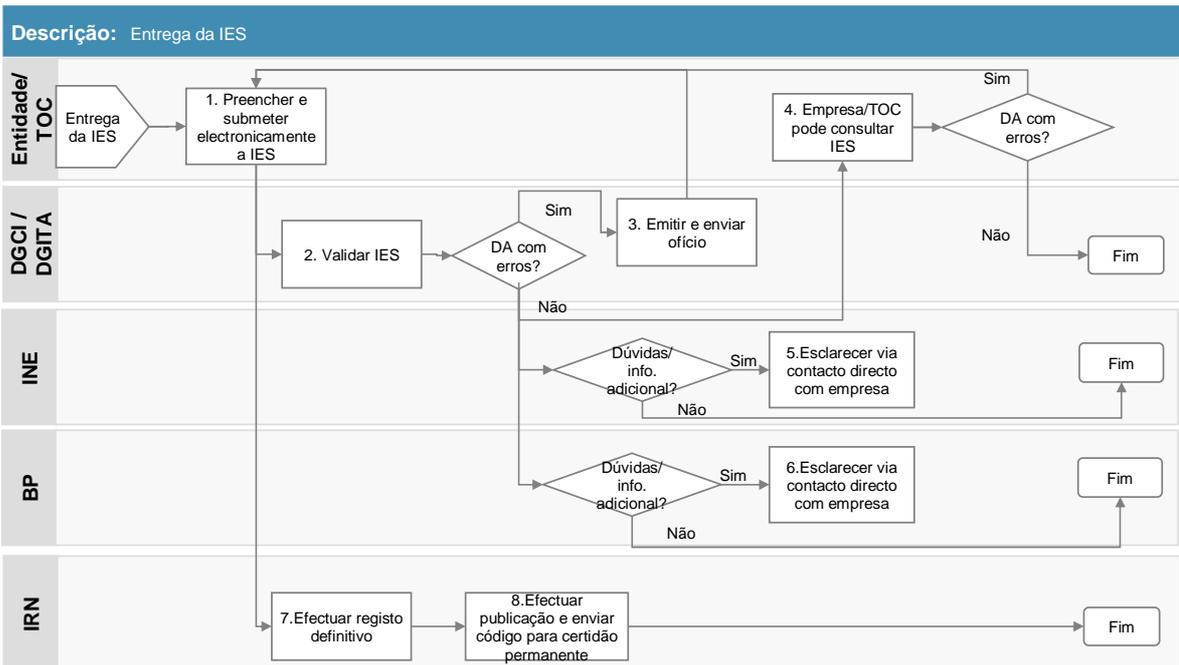
1.4. Entrega de Questionário Anual para a Central de Balanços do Banco de Portugal - Mapeamento do Fluxo de Actividades

Descrição: Entrega de questionário anual com informação contabilística à Central de Balanços do BP



2. Processo após a Implementação da Medida

2.1. Entrega da Informação Empresarial Simplificada - Mapeamento do Fluxo de Actividades



3. Quantificação em Tempo - Processo anterior à Implementação da Medida

	1. Familiarização com OI	2. Recolha de dados	3. Ajuste de dados	4. Produção de novos dados	5. Preenchimento de formulários	6. Reuniões	7. Inspeções e monitorizações	8. Impressões e /ou cópias	9. Pagamentos	10. Arquivo de informação	11. Deslocações	12. Tempos de espera	13. Submissão e /ou envio da informação	Tempo Total
Registo de Prestação de Contas	60	15	5	0	10	0	0	5	5	5	60	120	5	290
Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal	80	60	55	0	215	0	0	33	0	43	0	0	24	510
Inquérito Anual à Empresa	20	15	45	0	150	0	0	10	0	0	30	0	5	275
Questionário Anual da Central de Balanços do Banco de Portugal	80	35	15	0	90	0	0	3	0	5	0	0	2	230
Total (minutos)	240	125	120	0	465	0	0	51	5	53	90	120	36	21h45

4. Quantificação em Euros - Processo anterior à Implementação da Medida

	1. Familiarização com OI	2. Recolha de dados	3. Ajuste de dados	4. Produção de novos dados	5. Preenchimento de formulários	6. Reuniões	7. Inspeções e monitorizações	8. Impressões e /ou cópias	9. Pagamentos	10. Arquivo de informação	11. Deslocações	12. Tempos de espera	13. Submissão e /ou envio da informação	Total M€
Registo de Prestação de Contas	2.388	597	199	-	398	-	-	199	199	199	2.388	4.776	199	11.542
Frequência Total	398.000													
Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal	3.184	2.388	2.189	-	8.557	-	-	1.313	-	1.711	-	-	955	20.298
Frequência Total	398.000													
Inquérito Anual à Empresa	796	597	1.791	-	5.970	-	-	398	-	-	1.194	-	199	10.945
Frequência Total	398.000													
Questionário Anual da Central de Balanços do Banco de Portugal	3.184	1.393	597	-	3.582	-	-	119	-	199	-	-	80	9.154
Frequência Total	398.000													
Total M€	9.552	4.975	4.776	-	18.507	-	-	2.030	199	2.109	3.582	4.776	1.433	51,94 M€

5. Quantificação em Tempo - Processo posterior à Implementação da Medida

	1. Familiarização com OI	2. Recolha de dados	3. Ajuste de dados	4. Produção de novos dados	5. Preenchimento de formulários	6. Reuniões	7. Inspeções e monitorizações	8. Impressões e /ou cópias	9. Pagamentos	10. Arquivo de informação	11. Deslocações	12. Tempos de espera	13. Submissão e /ou envio da informação	Tempo Total
Entrega da Informação Empresarial Simplificada	0	120	360	0	300	0	0	0	0	0	0	0	2	782

13h02

6. Quantificação em Euros - Processo posterior à Implementação da Medida

	1. Familiarização com OI	2. Recolha de dados	3. Ajuste de dados	4. Produção de novos dados	5. Preenchimento de formulários	6. Reuniões	7. Inspeções e monitorizações	8. Impressões e /ou cópias	9. Pagamentos	10. Arquivo de informação	11. Deslocações	12. Tempos de espera	13. Submissão e /ou envio da informação	Total K€
Entrega da Informação Empresarial Simplificada	-	4.776	14.328	-	11.940	-	-	-	-	-	-	-	80	31.124

Frequência Total 398.000

31,12 M€

7. Quadro resumo de poupança

Pressupostos e Resultados

	<i>Antes do SIMPLEX</i>	<i>Depois do SIMPLEX</i>	Balço	
<i>Horas</i>	21:45	13:02		8:43
<i>Ocorrências</i>	389.521	398.000		
<i>Milhões € Total</i>	51,94	31,12		20,82

ANEXO VI – TABELAS DE CUSTOS STANDARD

Os valores representados neste anexo são, em parte, os utilizados nos dois processos de avaliação de encargos administrativos utilizados anteriormente pela Agência para a Modernização Administrativa. Além do exercício realizado para a aferição dos valores abaixo expostos, o importante neste âmbito é a necessidade de se fixar a fórmula de identificação de tarifas para que os dados obtidos nas avaliações subsequentes sejam passíveis de comparação. De outro modo, estatisticamente são comparações inviáveis por diferença dos parâmetros elementares.

Recorde-se que esta informação apenas se aplica a medidas e serviços destinados a empresas, pois, como referido anteriormente, as medidas dedicadas aos cidadãos apenas são avaliadas de acordo com o tempo dispendido, não sendo atribuída uma tarifa.

Idealmente, devem ser fixadas as tarifas no primeiro exercício de quantificação e, posteriormente, em avaliações seguintes bastará que se actualizem os valores, por exemplo à taxa de inflação. Esta informação deve sempre acompanhar os relatórios de modo a que se garanta a transparência dos cálculos e raciocínio adjacente.

Segue-se o exemplo de aferição de tarifas dos recursos humanos afectos as actividades administrativas:

1º Passo – Identificar os funcionários afectos às actividades em causa segundo as qualificações.

2º Passo – Agrupar os funcionários por níveis de qualificação, aos quais existe um nível genérico de qualificação identificado por via da metodologia PT SCM.

Níveis de qualificação GEP	Níveis de qualificação SIMPLEX
Quadros Superiores	Alta
Quadros Médios	
Encarregados, contramestres, mestres e chefes de equipa	
Profissionais Altamente Qualificados	Média
Profissionais Qualificados	
Profissionais Semi-qualificados	
Profissionais não Qualificados	Baixa
Praticantes e Aprendizizes	

FIGURA 13 – NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO SIMPLEX

3º Passo – Estabelecer a tarifa média por minuto do trabalho desempenhado pelo funcionário recorrendo às tabelas publicadas pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social relativas às “remunerações base médias, por actividade económica” e ao “ganho médio, por actividade económica” e contemplando valores dos subsídios e taxas sociais.

Realizado este exercício, facilmente se chega ao valor por minuto dos recursos humanos por nível de qualificação. A título de exemplo apresenta-se uma das tabelas utilizadas no âmbito do processo de avaliação realizado pela Agência para a Modernização Administrativa, tendo esta por fonte as referidas tabela do GEP.

Tipos de actividade		Valor minuto médio (€/min)		
Cod	CAE 2.1	Alta	Media	Baixa
A	Agricultura, prod. animal, caça, florest. e pesca	0,17 €	0,09 €	0,07 €
B	Ind. Extractivas	0,24 €	0,12 €	0,09 €
C	Ind. Transformadoras	0,25 €	0,10 €	0,08 €
D	Electricidade, gás, vapor, água quente e fria E AR FRIO	0,44 €	0,24 €	0,19 €
E	Captação, tratamento e dist. de água; San., gestão de resíduos e despoluição	0,29 €	0,12 €	0,11 €
F	Construção	0,21 €	0,10 €	0,07 €
G	Comércio por grosso e a retalho; rep. de veíc	0,24 €	0,11 €	0,07 €
H	Transportes e armazenagem	0,35 €	0,14 €	0,11 €
I	Alojamento, restauração e similares	0,17 €	0,08 €	0,07 €
J	Actividades de inf. e de comunicação	0,35 €	0,20 €	0,16 €
K	Actividades financeiras e de seguros	0,45 €	0,24 €	0,16 €
L	Actividades imobiliárias	0,25 €	0,11 €	0,08 €
M	Actividades de consultoria, cient., téc. e sim.	0,25 €	0,13 €	0,10 €
N	Actividades adm. e dos serv. de apoio	0,25 €	0,11 €	0,09 €
O	Adm. Pública e Defesa; Seg. Social Obrig.	0,29 €	0,12 €	0,10 €
P	Educação	0,28 €	0,09 €	0,08 €
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	0,22 €	0,09 €	0,07 €
R	Actividades artísticas, de espect., desp. e rec.	0,28 €	0,19 €	0,11 €
S	Outras actividades de serviços	0,23 €	0,09 €	0,07 €
U	Activ. dos org. internac. e out. inst. extra-territ.		0,16 €	
	- Cidadão	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	- CAE geral (média ponderada)	0,26 €	0,11 €	0,08 €

FIGURA 14 – TABELA COM OS VALORES MÉDIOS POR MINUTO SEGUNDO OS TIPOS DE ACTIVIDADE

Esta informação é fundamental para que se possível atribuir um custo ao tempo dispendido pelos profissionais envolvidos nas actividades a cumprir para a obrigação de informação. Para aferir este custo basta multiplicar pelo tempo de espera ou de preenchimento de um formulário, entre outros, pelo valor do minuto médio adequado.

