



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.10.2005
KOM(2005) 518 lõplik

KOMISJONI TEATIS

EL ühise metoodika kohta õigusaktidest tulenevate halduskulude hindamiseks

{SEC(2005)1329}

KOMISJONI TEATIS

EL ühise metoodika kohta õigusaktidest tulenevate halduskulude hindamiseks

22. ja 23. märtsil 2005. aastal kokku tulnud Euroopa Ülemkogu palus „komisjonil ja nõukogul kaaluda ühise metoodika kasutuselevõtmist halduskulude mõõtmiseks eesmärgiga jõuda kokkuleppele 2005. aasta lõpuks”. Ülemkogu rõhutas, et „kokkulepe peaks kasutama komisjoni katseprojektide tulemusi“ ja et „algatused õigusruumi parandamiseks ei tohi ise muutuda halduskuludeks“ (eesistujariigi järeldused, punkt 24).

Käesolevas teatises selgitatakse EL ühist metoodikat ja tehakse ettepanekud edasisteks sammudeks selle rakendamisel. Kavandatav mudel põhineb aprilli algul käivitatud katsejärgu tulemustel, mis on esitatud lisatud töödokumendis.¹

1. HALDUSKULUD JA PAREM ÕIGUSLOOME

Õigusnormide ja toimiva kohtusüsteemita ei funktsioneeriks tänapäeva ühiskond täisväärtuslikult. Kehtestades õigused ja kohustused, kaitsevad seadused kodanikke, kliente, töötajaid ja ettevõtteid kuritarvituste, hooletuse ja ebaeetilise käitumise eest. Ettevõtete puhul on seadused ausa konkurentsi ja seega konkurentsivõimelisuse eeltingimuseks. See põhimõte on aluseks suurele osale EL õigusaktidest, mis on kehtestatud turul esinevate puuduste kõrvaldamiseks ja võrdsete võimaluste tagamiseks Euroopa tasandil.

Sellist kaitset on sageli võimalik pakkuda vaid läbi kohustuse anda teavet ja tagasisidet õigusnormide kohaldamise kohta. Seega ei tohiks halduskohustusi käsitleda vaid bürokraatiana, mille all tavaliselt mõeldakse asjatult aeganõudvaid, ülemäära keerulisi või kasutuid protseduure.² Samuti ei saa EL õigusnorme esitada pelga kulutegurina, kuna sageli asendavad need 25 liikmesriigi erinevaid õigusakte ja vähendavad seega EL tasandi tegevuskulusid. Paljudes küsimustes on Euroopa ettevõtjate ühendused ise jätkuvalt huvi tundnud sihipärase eeskirjade ühtlustamise kui parima võimaluse vastu edasise lihtsustamise suunas liikuda. Ka teabega seotud nõuded, nagu vastavuse kontrollimine ja sertifitseerimine, näitavad üsna selgelt ära ettevõtete vastutuse ja heastamiskohustuse piirid, mis ei ole laieneva „hüvitamiskultuuri“ taustal tähtsusetu. Kuna suurem vabadus tähendab ka suuremat vastutust, võivad teatavate juriidiliste kohustuste kaotamise tulemusel kasvada kohtu- ja arbitraazikulud.

Seadmata kahtluse alla tõsiasi, et reguleerivad asutused peavad püüdma saavutada poliitika eesmarke õigusloome kaudu, tuleks siiski hoolikamalt kaaluda EL õigusnormide kavandamist kõikides õigusloomeprotsessi etappides ja kõikides nende rakendamise etappides liikmesriikide poolt. Muutustega kohandamiseks nii liidu sees kui väljaspool seda on vaja õigusliku reguleerimise reformi. Halduskohustused ei ole siin erandiks.

Pidades silmas parema õigusliku reguleerimise algatusi ja võttes arvesse vajadust säilitada stabiilne õigusaktide kogu, on komisjon sel eesmärgil soovitanud kehtivate halduskohustuste

¹ Töödokument: EL ühise metoodika väljatöötamine EL õigusaktidest tulenevate halduskulude hindamiseks – katsejärgu aruanne (aprill – september 2005), SEC(2005) 1329.

² Näiteks nõuded avaldada tegevuse aastaaruanded või esitada autod igal aastal tehnilisele ülevaatusele näitavad kujukalt, kui hädavajalikud halduskohustused võivad olla.

korrapärast läbivaatamist nii EL kui liikmesriikide tasandil ning uute õigusaktide ettevalmistamisel ja kehtivate lihtsustamisel üldiste tulude ja kulude arvestamist.³ Õigusliku reguleerimise kulud, millest halduskohustused on ainult üks osa, tuleb analüüsida laiemas kontekstis, hõlmates ka õigusloome majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnakulud ja -tulud. Halduskohustuste korrapärane läbivaatamine ja integreeritud analüüs peaksid kõigil juhtudel olema parema õigusloome võtmekomponentideks.

2. HALDUSKOORMUSE SUURUS EUROOPA LIIDUS – HETKESEIS

EÜ asutamisleping sätestab, et komisjon peab „võtma nõuetekohaselt arvesse vajadust, et igasugune finants- või halduskoormus, mis langeb ühendusele, riikide valitsustele, kohalikele ametiasutustele, majandusettevõtjatele või kodanikele, oleks minimaalne ja võrdeline taotletava eesmärgiga” (protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, punkt 9).

Proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades hindab komisjon juba praegu kavandatud meetmete mõju halduskoormusele ja kehtivate õigusaktide lihtsustamisele, omamata siiski konkreetset kvantitatiivset meetodit selleks. Analüüs peab lähtuma põhireeglitest, kuid on iga üksikjuhtumi puhul erinev, sest ka näiteks andmekogumismetoodika peab vastama igale konkreetsele juhtumile.

Mõned jõupingutused viia halduskoormus miinimumini ei ole kvantitatiivset aspekti arvestanud. Neil juhtudel võivad sihtrühmad esitada kaebused ja ettepanekud avalikul arutelul; seejärel vaatab kõrgetasemeline ekspertide grupp õigusliku raamistiku läbi ja teeb ettepanekud lihtsustamiseks.⁴

Oma 16. märtsi 2005. aasta teatise parema õigusliku reguleerimise kohta majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks teatas komisjon kavatsusest selle küsimusega edasi tegeleda ja uurida EL ühise platvormi väljatöötamise võimalust, rõhutades, et riiklike meetmete kulukuse hindamine ei tähenda olulist „reguleerimisvastasust“ (KOM(2005)97). Teatisele lisatud töödokument tutvustab üldjoontes võimalikke lähtekohti ja käivitab käesolevat teatist toetava katsejärgu.⁵

Edasimineku vajadust on erinevatel juhtudel rõhutanud ka Euroopa Ülemkogu ja nõukogu, samuti eesistujariigid.⁶ Euroopa Parlament valmistab muu hulgas ette omaalgatuslikku aruannet EL õigusaktidest tulenevate halduskulude minimeerimiseks.

Ka liikmesriigid näitavad üha enam üles huvi administratiivkulude kindlaksmääramise vastu. Ilmne on lähenemine nn standardkulude mudelile (*Standard Cost Model – SCM*). Esmakordselt Madalmaades 2002. aastal kasutusele võetud mudel on mõeldud halduskoormuse vähendamise programmide riigisisese edenemise mõõtmiseks. See seisneb üksikute õigusaktide detailses analüüsis, mis põhineb peamiselt ettevõtete vahetul

³ KOM(2005) 24.

⁴ Vt näiteks tööd mootorsõidukisektori kumulatiivse ettekirjutuste koorma kohta (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm>)

⁵ „Õigusaktidest tulenevate halduskulude minimeerimine“, SEC(2005)175.

⁶ Eriti selgesõnaliselt käsitleb halduskoormust ühisavaldus „Õigusliku reguleerimise reformi edendamine“, mille kirjutasid 7. detsembril 2004. aastal alla kuus järjestikku Euroopa Ülemkogu eesistujaks olnud liikmesriiki (Iirimaa, Madalmaad, Luksemburg, Ühendkuningriik ja Austria).

küsitlemisel ja eksperthinnangutel (nn mikrohindamine). Andmed tuleb koguda iga õigusaktidest tuleneva teabenõude täitmiseks vajaliku aja- ja tööjõukulu ning asjaomaste üksuste arvu kohta.

Kaks liikmesriiki, Madalmaad ja Taani, on ära hinnanud kõik oma kehtivad õigusaktid ning jätkavad süstemaatiliselt uute meetmete hindamisega. Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik on valmis alustama oma õigusaktide hindamist. Veel vähemalt seitse liikmesriiki on SCM mudelit katsetanud või kavatsevad seda ühes või kahes sektoris teha. Saksamaa on SCM mudeli kasutajate ja katsetajate mitteametlikus võrgustikus vaatleja rollis. 19. septembril 2005. aastal sai Londonis mitteametlikust võrgustikust rahvusvaheline juhrühm.

Teisalt tundub, et 2005. aasta oktoobrikuu seisuga ei hinda halduskoormust ega kavatse seda katsetada kolmteist liikmesriiki. Mõned neist on koguni teatanud, et eelistavad keskenduda selle asemel konkreetsetele lihtsustamismeetmetele.

3. EL ÜHISE METOODIKA TEOSTATAVUS

Katsejärgu tulemuste ja liikmesriikide kvantifitseerimisingutuste hindamine meenutab otsuse langetamist selle üle, kas klaas on pooltäis või pooltühi. Näiteks ei olnud võimalik täielikult käsitleda mitmeid meetodilisi küsimusi ning esines probleeme põhiandmete kättesaadavuse ja täpsusega.

Komisjon on aga optimistlik ja EL ühise meetoodika teostatavuse osas üldiselt positiivsel seisukohal. Positiivne otsus sõltub aga mitmetest asjaoludest, ehk sellest, et 1) kõik EL institutsioonid ja liikmesriigid kasutavad EL tasandi halduskulude hindamisel sama määratlust, põhivõrrandit ja aruandelehte, 2) EL ühist meetoodikat kasutatakse proportsionaalselt, 3) rohkem liikmesriike erinevatest EL osadest on valmis osalema ja 4) komisjonil on hindamiseks piisavalt töötajaid ja rahalisi vahendeid.

EL ühist meetoodikat tuleb rakendada proportsionaalselt. Seda võib kasutada vaid juhul, kui see on põhjendatud EL õigusaktist tuleneva halduskoormuse suurusega ning hindamise põhjalikkus vastab õigusaktidest tulenevatele halduskuludele. Lisaks peab ühise aruandelehe täitmine võimaldama piisavalt paindlikkust.

Katseprojektidest saadud teabest võib järeldada, et osalevate liikmesriikide arv ja nende jagunemine ei loo veel piisavat alust kulude hindamiseks EL tasandil. Ideaaljuhul peaks enamus liikmesriike olema valmis ja võimelised andmeid esitama (vajalikku kriitilist massi on raske täpsemalt kindlaks määrata, sest see tõenäoliselt erineb sektoriga). Kuigi liikmesriike tuleks julgustada osalema, jääb ülesanne kättesaadava tõendusmaterjali põhjal oma ettepanekute kulusid hinnata loomulikult komisjonile.⁷

Miinimumnõue eeldaks vaid, et liikmesriigid esitavad standardandmed tööjõukulu, ajakulu ja ettevõtjate arvu kohta, keda EL (kavandatav) meede ja selle ülevõtmine riiklikesse õigusaktidesse mõjutab. Liikmesriigid ei pea oma õigusaktide hindamiseks EL ühist meetoodikat tingimata rakendama. Samas suurendaks erinevate meetoodikate üheaegne kasutamine nii riikide kui EL tasandil kattuvuse ja ebatõhususe tõttu oluliselt liikmesriikide

⁷ Vastasel juhul võib tekkida olulisi raskusi, eriti eelhindamisel, kus liikmesriikidel ei pruugi olla sama arusaam ettepanekust, nad ei ole haldusprotseduure täpsustanud või neil ei ole andmeid ning neilt ei saa õigeaegselt oodata esialgset hinnangut, sest ettepanek muutub arengujärgus.

üldisi hindamiskulusid.⁸ Liikmesriikide ja EL metoodikate ühtsus tagaks ka andmebaaside riskasutuse ja võimaldaks andmete kogumisel suuremat mastaabisäästu.

EL ühisele metoodikale tuleks kasuks nende tehniliste küsimuste selgitamine, mis on loetletud lisatud töödokumendi punktis 4.1. Siiski ei tohiks optimeerimist pidada ühise metoodika rakendamise eeltingimuseks. Töö käigus õppimise abil võib neile küsimustele isegi vastuseid leida.

4. EL ÜHISE METOODIKA LISANDVÄÄRTUS

Vaatamata sellele, et eriti liikmesriikide tasandil tuleb veel olulisel määral tegeleda optimeerimisega, teeb komisjon katsejärgu ja liikmesriikide kvantitatiivse hindamise jõupingutuste tulemuste põhjal järgmised järeldused:

- (1) konkreetne kulupõhine kvantitatiivne analüüs aitab meedet hinnata selle mõjualasse jäävate isikute seisukohalt ja arvestada meetme leviku mõju,
- (2) konkreetne kulupõhine kvantitatiivne analüüs suurendab regulatiivset läbipaistvust (kulude kindlaksmääramine muudab soodustused läbipaistvamaks, tingimusel, et uuritakse ka tulusid, sealhulgas pikaajalisi),
- (3) konkreetne kulupõhine kvantitatiivne analüüs on sageli oluline näitaja just lihtsustamise tähtsustamisel ja halduskoormuse vähendamise jälgimisel, tingimusel, et arvnäitajad on asjakohased ja metoodilisi piiranguid kasutatakse nõuetekohaselt,
- (4) kvantitatiivne hindamine hõlbustab teabevahetust (lihtsustamisega seotud teabevahetus on tõhusam kvantitatiivsete tulemusnäitajate alusel; see kehtib eriti liidu tasandil, sest paljude EL meetmete tehnilise iseloomu tõttu on nende pealkirjad sageli laiemale üldsusele arusaamatud),
- (5) EL ühine metoodika hõlbustaks tõhususe võrdlemist ja parimate tavade väljaselgitamist,
- (6) EL ühine metoodika tagaks üksikute õigusaktide ja/või sektorite kumulatiivse halduskoormuse hindamisel riikide andmete hõlpsa liidetavuse.

Seega tekib EL ühise metoodikaga netolisandväärus, tingimusel, et see ei toimuks muude mõjude analüüsi arvelt.

⁸ Kokkusobimatute metoodikate üheaegne kasutamine EL ja liikmesriikide tasandil suurendaks hindamiskulusid järgmistel põhjustel. Erinevat määratlust või kvantifitseerimismeetodit kasutavate liikmesriikide käsutuses ei oleks kogu ELi hõlmava hindamise andmeid, mis sunniks neid vastavaid andmeid ise koguma. Sama määratluse ja kvantifitseerimise lähtealuste kasutamine tähendab, et uustulnukad saavad oma riigi halduskoormust hinnata sarnaste riikide olemasolevatele andmetele tuginedes.

5. EL ÕIGUSAKTIDEST TULENEVATE HALDUSKULUDE HINDAMISE ÜHISE METOODIKA LÜHISELOOMUSTUS

Ühine metoodika ei tähenda paindlikkuse puudumist EL või riikide tasandil. Metoodika koosneb erinevatest osadest. EL ühise metoodika puhul on selle teatud koostisosad kõigile kohustuslikud, samal ajal kui muid osi kasutatakse valikuliselt. EL institutsioonidele ja liikmesriikidele peab jääma vabadus kehtestada oma vastavas õigusaktidest tulenevate halduskulude hindamise metoodikas erisusi, kui tulemuseks saadud arvnäitajad 1) on kergesti võrreldavad ning 2) kumulatiivse halduskoormuse hindamiseks kergesti ja usaldusväärselt liidetavad. See kehtib eriti andmekogumismeetodite kohta. Lisana esitatud töödokumendis täpsustatakse teavet muude valikuliste või paindlikkust võimaldavate kohustuslike elementide kohta.

Nagu juba nimetatud, ei pea komisjon EL ühist metoodikat võimalikuks ilma järgmise kolme alustalata: ühine määratlus, ühine põhivõrrand ja ühine aruandeleht. Katsejärgu tulemusel on esialgselt kinnitust leidnud, et määratlus, põhivõrrand ja aruandeleht, mis on esitatud lisatud töödokumendis, on piisavad.

Komisjoni poolt pakutud netohalduskulude hindamist (uued teatavast õigusaktist tulenevad kulud, millest on lahutatud kulud, mis sama õigusakti läbi on kas EL või liikmesriigi tasandil ära langenud) tuleks eelistada mitmel põhjusel. See näitaks selgelt lihtsustamisele suunatud jõupingutuste ulatust ja hajutaks kahtluse, et iga EL kohustus tähendab automaatselt „uut“ kulu. Samuti oleks see kooskõlas komisjoni mõju hindamise suuniste ja liikmesriikide regulatiivse mõju hindamise juhendiga, nagu ka OECD regulatiivse kvaliteedi ja tõhususe juhtpõhimõttega. Lisaks oleks netokulupõhisel käsitlusel selge eelis nende liikmesriikide jaoks, kes hindavad halduskoormust süstemaatiliselt. Esiteks ei ole netosummade puhul vaja läbi teha kõigi kehtivate õigusaktide kulukat perioodilist hindamist. Teiseks on konsolideeritud summad igal ajal kättesaadavad ja edenemine seega pidevalt jälgitav (puudub vajadus oodata üldisi kokkuvõtteid, et teada saada, kuidas on halduskoormus algseisuga võrreldes muutunud).

Kavandatud EL mudel põhineb suures osas standardkulude mudelil, seepärast oleksid kasutajate ja katsetajate kulud kohandamisega seoses minimaalsed.

Mudelit on hindamise lihtsustamiseks ja andmete võrdlemise ja lisamise võimaluste parandamiseks võimalik täiendada muude ühiste elementidega. Seda tuleb koostöös nõukogu ja liikmesriikidega põhjalikumalt uurida.

6. JÄRGMISED SAMMUD

Lühikeses perspektiivis komisjon

- (1) kavatseb katsejärgus esialgselt kinnitust leidnud metoodika koostisosad (st ühise määratluse, ühise põhivõrrandi ja ühise aruandelehe) lisada komisjoni mõjuhindamissuunistesse ja hindamissuunistesse, kusjuures tegeliku rakendamise ja kasutamise juures võetakse arvesse
 - (a) proportsionaalse analüüsi põhimõtet, kusjuures komisjonile jääb ülesanne hinnata oma ettepanekute kulusid;

- (b) piisavate, usaldusväärsete ja esindavate andmete kättesaadavust ja nende vastavust EL ühisele metoodikale. Sellega seoses palutakse liikmesriikidel sellised andmed vajadusel esitada;
 - (c) piisava arvu töötajate ja piisava määra rahaliste vahendite olemasolu;
- (2) kutsub nõukogus kokku tulnud liikmesriike komisjoni katsejärgu tulemustele tuginedes komisjoniga ühise metoodika osas kokku leppima.

Pikemas perspektiivis teeb komisjon ettepaneku

- (3) uurida liikmesriikide parema õigusloome ekspertide kõrgetasemelise grupi abiga võimalusi käsitlemist vajavate metoodiliste küsimuste lahendamiseks;
- (4) koostada liikmesriikidega konsulteerides EL käsiraamat;
- (5) uurida katsemeetodil võimalust kasutada EL ühist metoodikat sektorite kumulatiivse koormuse hindamiseks;
- (6) alustada institutsioonidevahelisi läbirääkimisi kavandatud EL ühise metoodika lisamiseks paremat seadusloomet käsitlevasse institutsioonidevahelisse kokkuleppesse.