



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.10.2005
COM(2005) 518 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**a törvényhozás adminisztratív költségeinek értékelésére vonatkozó közös
EU-módszerről**

{SEC(2005)1329}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a törvényhozás adminisztratív költségeinek értékelésére vonatkozó közös EU-módszerről

2005. március 22–23-án az Európai Tanács felkérte a Bizottságot és a Tanácsot, hogy vegyék fontolóra egy közös módszer kidolgozását az adminisztratív terhek mérésére, és lehetőleg 2005 végére állapodjanak meg ebben a kérdésben. Hangsúlyozták, hogy a „megállapodásnak hasznosítani kell a Bizottság kísérleti projektjeinek az eredményeit” és a „szabályozási környezet javításához kapcsolódó kezdeményezések nem jelenthetnek maguk is adminisztratív terhet”. (24. pont, elnökségi következtetések)

E közlemény egy közös EU-módszert körvonalaz és javaslatokat tesz bevezetésének módjára. A javasolt modell az április elején indított és a mellékletben található személyzeti munkadokumentumban¹ bemutatott kísérleti szakasz megállapításain alapszik.

1. ADMINISZTRATÍV TEHER ÉS JOBB SZABÁLYOZÁS

A modern társadalom a törvényhozás és a bírósági rendszer működése nélkül nem működne megfelelően. A jogok és kötelezettségek meghatározásával a törvények védik a lakosokat, a fogyasztókat és a vállalkozásokat a visszaélésekkel, hanyagsággal és az etikátlan viselkedéssel szemben. A vállalatok sajátos esetében ezek a tisztességes verseny és így a versenyképesség alapfeltételei. Ez az alapja az EU jogszabályok nagy részének melyek célja, hogy a piaci hibákat korrigálja és kontinentális szinten egyenlő feltételeket biztosítson.

A védelmet gyakran csak az információ szolgáltatására és a törvényhozási normák alkalmazásáról szóló jelentésre vonatkozó kötelezettségek révén lehet biztosítani. Ezért az adminisztratív kötelezettségeket nem kell bürokratikus jelzővel illetni, amelyen rendszerint szükségtelenül időigényes, nagymértékben bonyolult vagy haszontalan eljárásokat értenek². Pusztán egyszerű költségtényezőként sem lehet az EU adminisztratív kötelezettségeit értelmezni, különösen azért nem, mert az gyakran 25 különböző nemzeti joganyagot helyettesít, és uniós szinten csökkenti a működési költségeket. Sok esetben az európai üzleti szövetségek továbbra is kérik a szabályok célzott harmonizációját, mivel ez a legjobb módja az egyszerűsítésben való előrehaladásnak. Az olyan további információszolgáltatási követelmények, mint a vizsgálatok és a tesztelés, szintén döntő jelentőségű visszajelzést biztosítanak a vállalkozói felelősség és helyreállítás hatáiról, ami nem elhanyagolható, figyelembe véve azt a hátteret, amelyet gyakran a növekvő „kártérítési kultúraként” jellemeznek. Ameddig a több szabadság több felelősséggel jár, addig az egyes jogi kötelezettségek eltörlése nagyobb bírói és döntőbírói költségeket eredményezhet.

¹ Személyzeti munkadokumentum, az EU-törvényhozás által okozott adminisztratív költségek értékelésére vonatkozó közös EU-módszer kifejlesztése – Jelentés a kísérleti szakaszról (2005 április–szeptember) SEC(2005) 1329.

² Az olyan példák, mint az éves elszámolások közzététele vagy az autók bemutatása az éves felülvizsgálaton, mutatják azt, hogy mennyire nélkülözhetetlen adminisztratív kötelezettségekről van szó.

Anélkül, hogy az EU-törvényhozás révén a politikai célkitűzéseket megvalósító kormányzati szervek szükségességét megkérdőjeleznék, a törvényhozási folyamatban és tagállamok általi végrehajtás szintjein való szerepüket alaposabban fontolóra kell venni. Az Unió belső és külső változásaihoz való alkalmazkodás érdekében szükség van a szabályozási reformra. Nem képeznek kivételt az adminisztratív kötelezettségek sem.

Ennek érdekében és a jobb szabályozásra irányuló kezdeményezések (kellő figyelemmel arra, hogy kívánatos a törvényhozás korpuszának stabilitása) keretében a Bizottság szükségesnek tartja a meglévő adminisztratív kötelezettségek rendszeres felülvizsgálatát az EU és a tagállamok szintjén, valamint az új törvények meghozatala és a már létezők egyszerűsítése³ során a mindenre kiterjedő előnyök és költségek figyelembevételét. A törvényhozási költségeket, melyeknek az adminisztratív kötelezettségek csak egy részét képezik, átfogó értelemben kell értelmezni, a rendelet gazdasági, a szociális és környezeti költségeit és előnyeit is tekintetbe véve. A rendszeres felülvizsgálatot és belső ellenőrzést mindenkinek a jobb szabályozás kulcsfontosságú elemeinek kell tekintenie.

2. AZ EU ADMINISZTRATÍV TERHÉNEK SZÁMSZERŰSÍTÉSE – A JELENLEGI HELYZET

Az EK-Szerződés előírja, hogy a Bizottság „kellőképpen figyelembe veszi annak szükségességét, hogy a Közösségre, a nemzeti kormányokra, a helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre vagy a polgárokat háruló akár pénzügyi, akár igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányosak legyenek az elérendő célkitűzésekkel” (9. Jegyzőkönyv – a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv).

Az arányosság elvének való megfelelés érdekében a Bizottság már felmérte a javasolt intézkedések hatását az adminisztratív teher szempontjából és a már meglévő joganyagok egyszerűsítésekor értékeli azokat, azonban nem kizárólagosan mennyiségi megközelítésben. Az elemzés az alapvető szabályok követéséhez szükséges, azonban esetről esetre különbözni fog nem utolsósorban azért, mert az adatok megszerzésére irányuló módszer különböző minden esetben.

Némely erőfeszítés az adminisztratív teher csökkentésére nem tartalmazott számszerűsítést. Azokban az esetekben a célzott csoportoktól származó panaszokat és javaslatokat nyilvános konzultáció során gyűjtötték be; majd a szakértők magas szintű csoportja felülvizsgálja a szabályozási keretet és javaslatokat tesz az egyszerűsítésre⁴.

A Bizottság a növekedés és a munkahelyteremtés területén a jobb szabályozásról szóló, 2005. március 16-i közleményében – azt hangsúlyozva, hogy közintézkedések költségeinek súlyozása alapvetően nem „rendeletellenes” – közzétette az adott területen további előrelépések megvalósításának és a közös EU-megközelítés kidolgozási lehetőségének felkutatására irányuló szándékát (COM(2005)97). A közleményben mellékelt személyzeti munkadokumentum körvonalazza a lehetséges megközelítést és megindított egy kísérleti szakaszt e közlemény alátámasztására⁵.

³ COM (2005) 24.

⁴ Lásd például az gépjárműipari ágazatra nehezedő összesített szabályozási terhet (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm>).

⁵ „A jogalkotásból adódó igazgatási költségek minimalizálása”, SEC(2005)175.

A további előrehaladás szükségességét az Európai Tanács és a Tanács, valamint a Tanács elnöksége több alkalommal hangsúlyozta⁶ Az Európai Parlament többek között egy saját kezdeményezésű jelentés készít az EU-jogszabályalkotás által okozott adminisztratív költségek csökkentésére.

A tagállamok növekvő számukra tekintettel érdekeltek az adminisztratív teher költségeinek számszerűsítésében. Egyértelmű a Standard Költségmodell (SCM) felé való irányultság. Az először 2002-ben Hollandiában bevezetett modellt arra tervezték, hogy nemzeti szinten mérje az adminisztratív teher csökkentésének előrehaladását. Magában foglalja az egyes jogszabályok részletes felmérését, amely főleg a vállalatok közvetlen megkeresésén, valamint a szakértők értékelésén (mikrofelmérési megközelítés) alapszik. Az időre és munkaköltségekre vonatkozó adatok szükségesek voltak minden törvény által felállított adatszolgáltatási követelménynek való megfelelés érdekében, valamint az érintett jogalanyok számának is meg kell felelnie.

Két tagállam, Hollandia és Dánia, értékelte az összes hatályos jogszabályát és jelenleg rendszeresen értékelnek minden új intézkedést. Az Egyesült Királyság és Csehország a saját alapvető mintavételezési eljárása követését tervezi. Legalább hét másik tagállam tett lépéseket az SCM tesztelésére vagy tervezik ezt egy vagy két ágazatra kiterjedően. Egy tagállam, Németország, megfigyelő az SCM-felhasználók és -tesztelők által felállított informális hálózatban. Az informális hálózat 2005. szeptember 19-én Londonban nemzetközi kormányzó csoporttá alakult.

Másrésről 2005 októberétől tizenhárom másik tagállam az adminisztratív költségek számszerűsítését még kísérleti alapon sem vezeti be. Néhányan azt is jelezték, hogy inkább konkrét egyszerűsítő intézkedésekre kívánnak összpontosítani.

3. A KÖZÖS EU-MÓDSZER MEGVALÓSÍTHATÓSÁGA

A kísérleti szakasz megállapításainak az értékelése, valamint a tagállami szintű számszerűsítési erőfeszítések tanulmányozása bizonyos mértékben ahhoz hasonlítható, mint annak megállapítása, hogy egy pohár félig tele van-e avagy félig üres. Például számos módszertani pontot nem lehet teljes mértékben megvalósítani és problémák merültek fel az alapvető adatok elérhetőségével és pontosságával.

A Bizottság az optimista irányvonalhoz csatlakozik és a tágabb értelemben vett a közös EU-módszer megvalósíthatóságát pozitívan értékeli. Ez a pozitív következtetés azonban több feltételen múlik, nevezetesen 1) az összes EU-intézmény és tagállam ugyan azt a meghatározást, alapegyenletet és jelentéstételi űrlapot használja az EU-szintű adminisztratív költségek értékelésénél; 2) A közös EU-módszert arányos módon alkalmazzák; 3) több tagállam járuljon hozzá az Unió minden részéből; 4) az értékelésre megfelelő szintű személyzet és pénzügyi források álljanak a Bizottság rendelkezésére.

A közös EU-módszert arányos módon kell alkalmazni. A módszert csak akkor kell alkalmazni, amikor az EU-jogszabály által előírt adminisztratív kötelezettségek mértéke ezt indokolja, és az értékelésre fordított erőfeszítésnek arányosnak kell lennie a jogszabály által

⁶ Az adminisztratív teher szembetűnően megmutatkozik különösen a „Szabályozási reform Európában” című együttes nyilatkozatban, melyet 2004. december 7-én írt alá az a hat tagállam, amely a Tanács elnökségét 2004-től 2006-ig betöltötte. (Írország, Hollandia, Luxemburg, az Egyesült Királyság, Finnország és Ausztria).

okozott adminisztratív költség mértékével. Mindemellett megfelelő rugalmasságra van szükség a közös jelentéstételi űrlap kitöltésekor.

A hozzájáruló tagállamok számát és felosztását tekintve ezek a kísérleti projektek tanúsága szerint jelenleg nem biztosítanak elegendő alapot az EU-szintű költségek értékeléséhez. Ideális esetben a tagállamok nagy része hajlandóságot mutat, és meg is van a lehetősége az adatok biztosítására (nehéz pontosabban meghatározni a szükséges mennyiséget, mert ez valószínűleg ágazatról ágazatra különbözik). Mialatt a tagállamokat buzdítani kell a hozzájárulásra, addig a Bizottság természetesen fenntartja a javaslatai költségeinek megítéléséért való felelőséget a rendelkezésre álló adatok alapján⁷

Egy minimalista megközelítésben csak arra lenne szükség, hogy a hozzájáruló tagállamok a munkaköltségekre, a szükséges munkára és a (javasolt) EU-intézkedés által érintett gazdasági szereplők számára, valamint a nemzeti törvényekbe való átültetésre vonatkozó adatokat egységes módon biztosítsák. A tagállamoknak a tisztán nemzeti szabályozásukra nem feltétlenül kellene a közös EU-módszert alkalmazniuk. Mindazonáltal a nemzeti és EU-szinten különböző módszerek együttes megléte bizonyára jelentősen növelné az értékelés költségeit a tagállamok számára a kettősség és más hatékonyságcsökkentő tényezők miatt.⁸ Az EU- és nemzeti módszerek közötti hasonlóság továbbá az adatbázisok között könnyű átjárást biztosítana, valamint az adatgyűjtés szempontjából jobb méretgazdaságosságot tenne lehetővé.

A közös EU-módszer előnyére válna a mellékletben található (4.1. rész) személyzeti munkadokumentumban felsorolt technikai kérdések tisztázása. A jobbításra irányuló erőfeszítéseket azonban nem kell feltétlenül szükségesnek tekinteni a közös módszer bevezetéséhez. A cselekvés általi tanulás folyamatának elindítása segítené ezeknek a kérdéseknek a megoldásában.

4. A KÖZÖS EU-MÓDSZERBŐL EREDŐ HOZZÁADOTT ÉRTÉK

Bár jelentős mennyiségű optimalizáló munka marad hátra a tagállamok szintjén, a kísérleti szakasz és a tagállamok szintjén megvalósított számszerűsítési erőfeszítésekre vonatkozó tanulmány alapján a Bizottság megállapítja:

- (1) az egyedi költségalapú számszerűsítés segíti az intézkedések értékelését az érintettek szempontjából és figyelembe veszi az intézkedés elosztási hatásait;

⁷ Problémákat okozna, ha másként járna el, különösen az előzetes értékelések során, amikor is megeshet, hogy a tagállamok másként értelmezik ugyanazt a javaslatot, nem döntöttek még az adminisztratív eljárásról vagy nincsenek adataik és nem lehet tőlük elvárni, hogy becsléseket tegyenek bizonyos időn belül, mivel a javaslatot újraalakították a kidolgozási szakasza alatt.

⁸ Az EU- és nemzeti szintű, egymással össze nem egyeztethető módszerek együttes fennállása növelné az értékelési költségeket a következő okok miatt. A számszerűsítésre eltérő meghatározást vagy eltérő módszert alkalmazó tagállamoknak nem állnának rendelkezésre azok az adatok, amelyek az egész EU-ra kiterjedő értékeléshez szükségesek, így arra kényszerülnének, hogy speciális adatgyűjtést szervezzenek. A számszerűsítésre az azonos meghatározás és azonos megközelítés alkalmazása azt is jelenti, hogy az újonnan bekapcsolódók tudják értékelni saját országuk adminisztratív terhért a hasonló országok adatait felhasználva.

- (2) az egyedi költségalapú számszerűsítés hozzájárul a szabályozási átláthatósághoz (a költségek számszerűsítése segítséget nyújt abban, hogy az átfedések átláthatóbbá váljanak, feltéve, hogy a hosszú távú előnyöket is megvizsgálják);
- (3) az egyedi költségalapú számszerűsítés gyakran biztosít lényeges visszajelzést különösen az egyszerűsítési munka előtérbe helyezésére és az adminisztratív teher csökkentési előrehaladásának nyomon követésére, feltéve, hogy a számokat megfelelő megvilágításba helyezik és a módszer korlátai megfelelően hangsúlyozottak;
- (4) A számszerűsítési lehetőségeknek az ismertetése (az egyszerűsítési erőfeszítésekre vonatkozó közlemények hatásosabbak, ha számszerű eredményeket biztosítanak; ez különösen igaz az Unióra, mivel a legtöbb EU-intézkedés technikai jellegű és a címük nagyon gyakran keveset mond a nagyközönségnek);
- (5) a közös EU-módszer egyszerűsítene a teljesítmények összehasonlítását és a helyes gyakorlatnak az azonosítását;
- (6) A közös EU-módszer biztosítaná azt, hogy a nemzeti adatokat könnyen ki lehetne egészíteni az egyéni tevékenységek és/vagy az ágazati szintű összesített teher értékelése szempontjából.

Következésképpen tiszta hozzáadott érték jönne létre, feltéve, hogy a közös EU-módszer nincs az egyéb hatások elemzésének kárára.

5. A TÖRVÉNYHOZÁS ADMINISZTRATÍV KÖLTSÉGEINEK ÉRTÉKELÉSÉRE VONATKOZÓ KÖZÖS EU-MÓDSZER ÖSSZEFOGLALÁSA

A közös módszer nem jelenti a rugalmasság hiányát EU- vagy nemzeti szinten. A módszer több alkotóelemből áll össze. A közös EU-módszer érdekében néhány dolgot mindenkinek alkalmaznia kell, míg egyes dolgok választhatók. Az EU-intézmények és a tagállamok továbbra is szabadon bevezethetnek egyes eszközöket a törvény által előírt adminisztratív teher értékelésére vonatkozó saját módszerükbe mindaddig, amíg az eredmények 1) könnyen összehasonlíthatók és 2) az összetett teher értékelésére tekintettel könnyen és megbízhatóan kiegészíthetők. Ez különösen igaz az adatgyűjtési módszerekre. A mellékletben található személyzeti munkadokumentumban bemutatott összefoglalás tovább részletezi az egyéb választható vagy rugalmas elemeket, amelyeket be kell tartani.

Azonban, ahogy korábban már említésre került, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy nem jöhet létre a közös EU-módszer a következő három alkotóelem nélkül: közös meghatározás, közös alapegyenlet és közös jelentéstételi űrlap. A kísérleti szakasz próbaképpen igazolta a mellékletben lévő személyzeti munkadokumentumban kifejtett meghatározás, alapegyenlet és jelentéstételi űrlap helyességét.

A nettó adminisztratív költségek értékelése – ahogyan azt a Bizottság javasolta (egy jogszabály okozta adminisztratív költségek mínusz ugyanezen jogszabály által EU- vagy tagállami szinten megszüntetett költségek) – számos oknál fogva előnyben részesül. Ez tisztán mutatja az egyszerűsítési eljárás mértékét és eloszlatja azokat a képzeteket, mely szerint egy EU-kötelezettség automatikusan újabb költségeket jelent. Másfelől összeegyeztethető lenne a Bizottság hatásvizsgálati iránymutatásaival, valamint nemzeti RIA- (a szabályozás hatásainak

értékelése) kézikönyvekkel, és összhangban van a szabályozás minőségére és megvalósítására vonatkozó első OECD-vezérelvvel is. Végül a költségek nettó megközelítése tisztán előnyökkel járna azon tagállamok számára, amelyek rendszeresen értékelik az adminisztratív költségeket. Először is a nettó értékeknél nincs szükség az összes hatályos jogszabály költségigényes időszakos értékelésére. Másodszor pedig a összesített értékeket bármikor létre lehet hozni, ami azt jelenti, hogy az előrehaladást folyamatosan nyomon lehet követni (nincs szükség az általános leltározást megvárni annak kiderítésére, mennyi adminisztratív teher keletkezett a kezdeti alapintézkedés bevezetése óta).

Mivel a javasolt EU-modell nagy részben a standard költségmodellre épül, a felhasználók és ellenőrzők miatti kiigazítási költségek minimálisak lennének.

Más közös elemek hozzáadása is lehetséges az értékelés egyszerűsítésére, az összehasonlítás kiemelésére és adatok hozzáadására. Ez a kérdés azonban a Tanács és a tagállamok további tanulmányozását igényli.

6. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Rövid távon a Bizottság:

- (1) Amint azt a kísérleti szakasz próbaképpen igazolta a Bizottság hatáselemzési és értékelési iránymutatásaiban, a tényleges megvalósítással és felhasználással megkísérli az építőelemeket belefoglalni, feltételezve a következőket:
 - (a) az arányos elemzés alapelve, a Bizottság fenntartja magának a felelőséget a javaslatai költségeinek megítélésére;
 - (b) ahol ez szükséges a tagállamok által biztosított, a közös EU-módszerrel összeegyeztethető, elegendő, megbízható és reprezentatív adatok hozzáférhetősége;
 - (c) megfelelő szintű személyzet és pénzügyi források hozzáférhetősége
- (2) felkéri a tagállamokat, hogy állapodjanak meg a Bizottsággal a tanácsi ülések során egy közös módszerben, amely a Bizottság kísérleti szakaszának eredményeire épül;

Hosszú távon a Bizottság javasolja:

- (3) a jobb szabályozás nemzeti szakértőiből álló magas szintű csoport segítségével annak vizsgálatát, hogyan lehet megoldani a függőben lévő módszertani kérdéseket;
- (4) egy EU működési kézikönyv tervezetének az összeállítását a tagállamokkal konzultálva;
- (5) annak a feltárását kísérleti alapon, hogy a közös EU-módszert lehet-e használhatóan alkalmazni az ágazati szintű összesített teher értékelésére,
- (6) a közös EU-módszernek a hatékonyabb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodásba való foglalásáról az intézményközi tárgyalások megkezdését;