

Radnai Rita

# A LAKOSSÁGI ADMINISZTRATÍV TERHEKRE VONATKOZÓ KÜLFÖLDI FELMÉRÉSEK TAPASZTALATAI

HÉTFA Kutatóintézet  
Jó Kormányzás Program  
Szakmai háttér VIII.

**RADNAI RITA**

**A LAKOSSÁGI ADMINISZTRATÍV TERHEKRE VONATKOZÓ KÜLFÖLDI FELMÉRÉSEK TAPASZTALATAI**

HÉTFA Kutatóintézet  
Jó Kormányzás Program  
Szakmai háttér VIII.

Budapest

A kézirat lezárásának időpontja: 2012. január 31.

ISSN 2062-3798

---

Felelős kiadó: Csité András igazgató

HÉTFA Kutatóintézet

H-1051, Budapest Október 6. utca 19. IV/2.

Telefonszám: +36 30/730 6668; Fax: +36 1 /700-2257

info@hetfa.hu

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS.....</b>	<b>5</b>
<b>Az adminisztratív költségek és terhek definíciója .....</b>	<b>6</b>
<b>Adminisztratív terheket csökkentő programok.....</b>	<b>7</b>
<b>AZ EGYSZERŰSÍTETT KÖLTSÉGMODELL (SCM) .....</b>	<b>9</b>
<b>AZ EGYES ORSZÁGOK ÁLTAL KIDOLGOZOTT MÓDSZERTANOK .....</b>	<b>11</b>
<b>Az SCM-modell lakossági felmérésekben – Hollandia.....</b>	<b>11</b>
<b>A szabályozottság mértékének mérése – a svájci RDI.....</b>	<b>11</b>
<b>Belgium – A Kafka-program .....</b>	<b>12</b>
<b>Ausztrália – Szabályozási költségmodell .....</b>	<b>14</b>
<b>Németország – RDI, vagyis a szabályozás okozta költségek mérése .....</b>	<b>15</b>
<b>A MÓDSZERTANOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA.....</b>	<b>18</b>
<b>KÖNYVÉSZET .....</b>	<b>21</b>
<b>SZERZŐNKRŐL.....</b>	<b>22</b>

## **A LAKOSSÁGI ADMINISZTRATÍV TERHEKRE VONATKOZÓ KÜLFÖLDI FELMÉRÉSEK TAPASZTALATAI**

A tanulmány a lakossági adminisztratív terhek mértékét vizsgáló külföldi felmérések módszertanát mutatja be. Az egyes országok által alkalmazott módszertanokat először egyenként vizsgáljuk, majd a vizsgálat tárgya, köre és mélysége alapján összehasonlítjuk őket az adminisztratív teher definíciója, a mért költségek köre, valamint a számítási módszerek alapján.

## **REDUCING ADMINISTRATIVE BURDENS FOR CITIZENS: EXPERIENCES OF NATIONAL PROGRAMMES**

This paper reviews methodologies of national surveys examining the extent of administrative burdens for citizens. First, the methodologies used by different countries are presented, while the second part focusses on the differences between definitions, the costs included and the calculation methods.

## BEVEZETÉS\*

Az elmúlt tíz évben a világ számos országa indított a vállalkozások adminisztrációját csökkentő programot. Az első sikeres programok után a kormányok többsége kiterjesztette adminisztrációscsökkentő terveit a lakossági terhekre is. Ehhez arra volt szükség, hogy az eredetileg vállalati terhek felmérésére kidolgozott módszertani eszközöket felülvizsgálják és a lakossági tehermérés igényeinek megfelelően módosítsák.

A HÉTFA 2010 óta foglalkozik az adminisztratív terhek kérdésével.<sup>1</sup> E figyelem közpolitikai relevanciáját növeli, hogy a magyar kormány a 1405/2011. (XI. 25.) sz. kormányhatározata (A vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati program) révén kiemelt figyelmet szentel a kérdésnek.<sup>2</sup>

Az alábbi háttéranyagunkban a lakossági terheket vizsgáló külföldi felmérések módszertanaival foglalkozunk. Abból indulunk ki, hogy a legsikeresebb, tehát a leghatékonyabb csökkentést elért országok módszertanait érdemes megvizsgálni, valamint abból, hogy bár ezek a módszertanok egymással szoros összefüggésben állnak, mégis lényeges pontokban eltérnek egymástól. A különbségek, illetve az egyes programok erősségeinek és gyengeségeinek feltárása segítheti a hazai lakossági terhek csökkentésére irányuló közpolitikai tervező-előkészítő munkát.

Az első fejezetben átfogó tanulmányok alapján definiáljuk az adminisztratív teher fogalmát, illetve röviden vázoljuk, mely országok és milyen módon foglalkoztak az adminisztratív terhek csökkentésével. Ezek után a Standard Cost Model-t (SCM) írjuk le részletesen (OECD [2010]), mivel ez a módszertan számos ország programjának képezte kiindulási alapját.

A harmadik fejezetben esik részletesen szó a legsikeresebb nemzeti programok felmérési módszertanairól. Látni fogjuk, hogy minden ország önálló, a helyi igényekre és viszonyokra optimalizált programot dolgozott ki, részben felhasználva egymás tapasztalatait. A tehermérés módszertanainak és az országspecifikus eltérések bemutatása azért fontos, mert míg a vállalati szektorban történő adminisztratív terhekkel kapcsolatos felmérések egyértelműen az SCM-re alapoztak, a lakossági változat kidolgozását az országok többnyire egymástól függetlenül végezték, nem minden esetben támaszkodva egymás eredményeire, amit többek között az is indokolt, hogy – szemben a vállalati terhekkel – a lakossági felmérések kis időeltolódással vagy egyidejűleg zajlottak, illetve hogy jóval kevesebb nemzetközi példára támaszkodhattak.

Összefoglalásként az egyes módszertanokat főbb jellemzőik szerint hasonlítjuk össze, kiemelve az egyes sajátosságokat, valamint azt, milyen célokat, prioritásokat követnek, ezzel rávilágítva arra, hogy a nemzetközi tapasztalatok fényében milyen típusú és intenzitású adminisztrációscsökkentő program esetén milyen lehetőségei vannak a lakossági adminisztratív terhek felmérésének.

\* A tanulmány elkészítésében az InnoNet Consult működött közre.

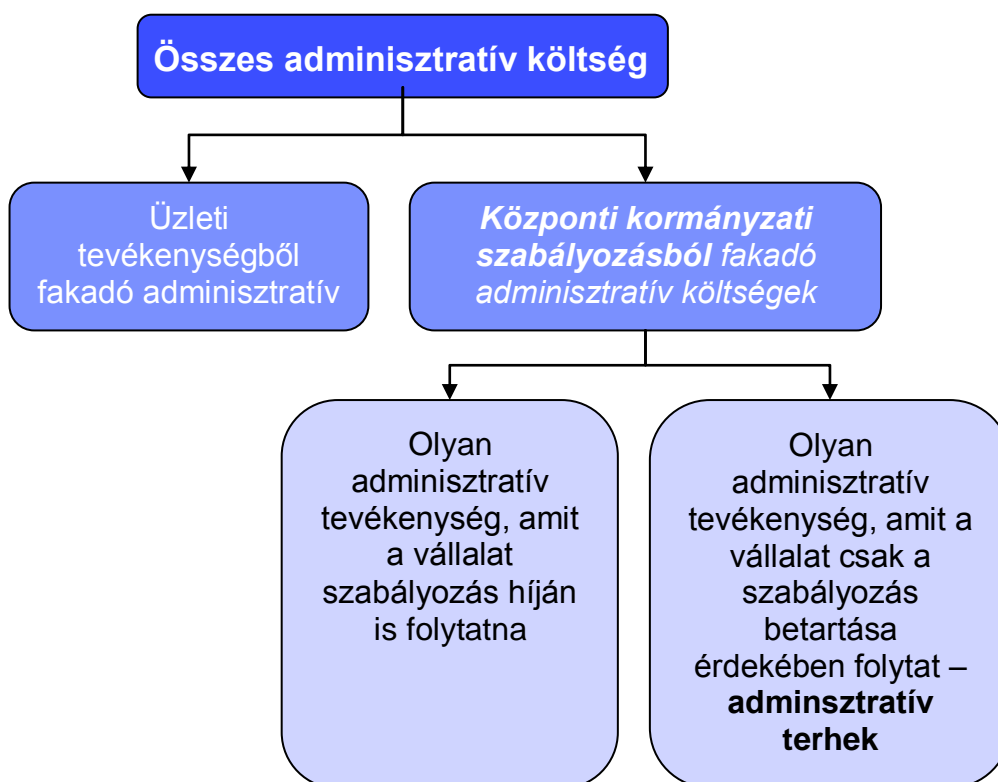
<sup>1</sup> A HÉTFA Kutatóintézet behatóan foglalkozott mind a nemzetközi gyakorlatok bemutatásával, mind pedig a magyar vállalkozói adminisztratív terhek felmérésének kérdésével. Lásd: <http://hetfa.hu/hszh02/>, <http://hetfa.hu/hszh03/>, <http://hetfa.hu/hszh04/>, <http://hetfa.hu/hszh05/>

<sup>2</sup> Lásd <http://egyszeruallam.kormany.hu/>

## Az adminisztratív költségek és terhek definíciója

Adminisztratív teher alatt azt a lakosságra, vállalatokra, nonprofit szervezetekre vagy kormányzervekre nehezedő terhet értjük, amely a törvényi előírások betartásából és a szabályozásnak megfelelő működésből fakad. Az International SCM Network szerint: „Adminisztratív terheknek az adminisztratív költségek azon részét nevezzük, melyek pusztán azért terhelik a vállalatokat, mert törvényi előírásnak kell megfelelniük. Az adminisztratív terhek tehát az adminisztratív költségek részhalmaza, mert az adminisztratív költségek azon tevékenységeket is tartalmazzák, melyeket a vállalatok akkor is vállalnának, ha nem lenne erre vonatkozó szabályozás.” (International SCM Network [2005a]: 7.)

1. ábra Az adminisztratív költségek és az adminisztratív terhek kapcsolata



Forrás: International SCM Network [2005a]: 6.

## Adminisztratív terheket csökkentő programok

Az OECD jelentése szerint 1998 és 2008 között 36 országban kezdtek adminisztratív terheket csökkentő programokat. A programok többsége elsősorban az ország versenyképességét közvetlenül érintő vállalati terhek csökkentését tűzte ki célul, 2008-ban csupán 9 ország foglalkozott a lakossági terhek mérésével is (OECD [2010]).

A számos ország által alkalmazott<sup>3</sup> Standard Cost Model-t Hollandia fejlesztette ki. A módszerre alapozott, 2003-ban indított program keretében mindössze három év alatt 25%-al csökkentette a kis- és középvállalatokra rótt adminisztratív terhek mértékét (*International SCM Network* [2005a]). 2007-ben azonos módszerekkel kezdte meg a lakossági, illetve az önkormányzati terhek csökkentését, és 2011-re itt is jelentékeny eredményeket ért el. A felmérések azonban az SCM-mel ellentétben nem pusztán az anyagi ráfordítást mérték, illetve – mivel az vállalatok esetében az adminisztrációt végzők órabérében mérhető ugyan, de egy munkanélküli vagy nyugdíjas idejének beárazása már komoly nehézségekbe ütközik – nem pénzben fejezték ki az adminisztrációval eltöltött időt (EUPAN [2010]).<sup>4</sup>

Az Európai Unió a lisszaboni stratégia keretében hirdette meg a Better Regulation, vagyis „Jobb Szabályozás” programját, melynek keretében kitér az adminisztratív terhek csökkentésére is. Tekintettel arra, hogy több ország is sikeresen alkalmazza különböző változatait, az Unió is egy, az SCM-en alapuló közös módszertan kidolgozását tűzte ki célul (*Commission of the European Communities* [2005]). Az „EU Net Administrative Cost Model” keretében az SCM-et egészíti ki, illetve optimalizálja közösségi szintű használatra. Ezzel a minden országra alkalmazandó elméleti keret felvázolásával az egyes tagállamok összehasonlítását könnyíti meg.

A legfontosabb eltérés az SCM-hez képest, hogy a Net Administrative Cost Model (NACM) nemcsak a vállalatok terheit, hanem a teljes társadalomra rótt terhet méri, tehát nem mellőzi a magánszemélyek, a nonprofit szektor, valamint azon eljárások terheit sem, melyekben önként vesznek részt az érintettek (pl. segélykérelem). Emellett célja, hogy az egyes terhek eredetét is meghatározza, tehát azt, hogy a költségek a helyi, a tagállami szintű vagy EU/nemzetközi szintű szabályozásból fakadnak-e. Az NACM kizárólag azt tekinti adminisztratív tehernek, amit az érintett csak és kizárólag a szabályozásból fakadóan végez el, tehát szabályozás hiányában biztosan nem merülne fel költségként. A holland módszerrel ellentétben azonban az egyszeri költségeket is figyelembe veszi, vagyis azokat a terheket, melyek egy adminisztrációs tevékenység kapcsán csak egyszer merülnek fel. Ha a szabályozásnak való megfelelésről beszélünk, akkor például a járművezetői engedély megszerzése egyszeri költségnek számít (pl. vizsgadíj, tanfolyam), míg a jogosítvány kiváltásának folyamata rendszeres teher, hiszen bizonyos időközönként meg kell újítani.

<sup>3</sup> A 36 érintett ország közül 16 a Standard Cost Modelt, 12 annak egy változatát alkalmazta és csupán 8 ország választott más módszertant.

<sup>4</sup> Egy 2010-es holland parlamenti jelentésben olvasható, hogy a fogyatékkal élők adminisztrációra fordított idejét 35%-al, közvetlen költségeit pedig 44%-al csökkentették. A jelentés külön kiemeli az elektronikus ügyintézés bevezetésének költségcsökkentő hatását. A vizsgált csoportok esetében átlagosan 10%-os idő- és pénzmegtakarítást jelentett, hogy online tudják intézni ügyeiket. Fontos azonban, hogy az e-governance nem azokat a csoportokat érinti a leginkább, melyek esetében a legnagyobb volt az adminisztrációcsökkentés pozitív hatása, így itt jellemzően nem hátrányos helyzetű csoportok terheit csökkentették, hanem azokat, akik külföldön élnek (pl. önkéntesek, cserediákok, kivándorlók). [DG Governance and Kingdom Relations (2010)]

2008 óta az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) a lakossági terhek csökkentésének témakörével is foglalkozik (*EUPAN* [2010]). Az eddig kiadott tanulmányok az országos szintű tapasztalatokat és eredményeket írják le, de nem törekednek egy önálló módszertan kidolgozására, tehát bár az NACM bizonyos változtatásokkal a lakossági terhek mérésére is alkalmas lenne, továbbfejlesztésére eddig nem került sor.

## AZ EGYSZERŰSÍTETT KÖLTSÉGMODELL (SCM)<sup>5</sup>

Ebben a fejezetben az egyszerűsített költségmodell elméletét és általános kereteit vázoljuk fel röviden. Erre azért van szükség, mert amint láthattuk, a későbbiekben bemutatott programok, illetve az Európai Unió Better Regulation programjának adminisztratív tehermérése is ezen elméleten alapszik.

Egy adott szabályozáshoz kapcsolódó adminisztratív költség mértékét az SCM-módszer az alábbi képlet alapján számolja ki:

$$C = P * T * Q$$

ahol „C” (Cost) az adminisztratív tevékenység teljes költsége, „P” (Price) az ár, vagyis az alanyak az adminisztratív tevékenységhez fűződő fizetési kötelezettsége, „T” (Time) az idő, vagyis az alanyak a kötelezettség teljesítéséhez szükséges időráfordítása és „Q” (Quantity) a mennyiség, vagyis a tevékenység éves gyakorisága és az érintett alanyok száma<sup>6</sup>.

Az adminisztratív költség mértéke tehát attól függ, mekkora közvetlen költséggel jár, mekkora idővesztést jelent, illetve hogy hány gazdasági szereplőt vagy állampolgárt milyen gyakorisággal érint a szabályozás. Az ár a vállalatok terheinek felmérése esetén az adminisztrációt végző munkavállaló(k) munkaráfordítását és a közvetlen költségeket (pl. postaköltség, nyomtatványok beszerzésének költsége) jelenti, ami kiegészül a „rezsiköltséggel” („overhead cost”), tehát a munkabér mellett a fűtés, világítás adott időre való biztosításának költségével. Lakossági terheknél – ahogy ezt a későbbiekben bemutatjuk – az ügyintéző polgárok által az adminisztratív feladatokra fordított időt és pénzt rendszerint egymástól függetlenül veszik figyelembe.

Külön tételt jelent ezen kívül a külső szakértők bevonása, ami különösen vállalati szereplők esetében jelentős, de lakossági adminisztráció esetén is előfordulhat, hogy ügyvéd, könyvelő vagy egyéb tanácsadó segítségére szorul egy érintett. Ennek költsége természetesen hozzáadódik a fent bemutatott képletben az ár komponenshez.

A minél megalapozottabb adatbecslés érdekében a mérés előkészítése és lebonyolítása során szükség van nemcsak a szabályozott szereplők, de az érintett szakértők, illetve a szabályozást végrehajtó hivatalnokok felmérésbe történő bevonására is. Hasonló célt szolgál annak a meghatározása is, mit értünk kötelező szabályozás alatt, tehát hogy mely terhek vállalása elengedhetetlen egy állampolgár számára. Így például jelentős terhet jelenthet a jogosítvánnyal kapcsolatos ügyintézés, de megszerzése senkire nézve sem kötelező, vagyis ha szűken értelmezzük, ez nem minősül kötelezően betartandó szabályozásnak abban az értelemben, hogy az érintettnek van lehetősége „elkerülni”. Az egyszerűsített költségmodell abból indul ki,

<sup>5</sup> Az alábbi fejezet az *International SCM Network* (2005a) tanulmánya alapján készült.

<sup>6</sup> Egyszerűsített példával: Ha egy adminisztratív tevékenység 3 órát vesz igénybe és a tevékenységet végzők órabére 10 €, akkor a tevékenység költsége  $3 \cdot 10 \text{ €} = 30 \text{ €}$ . Ha a tevékenységet 100 000 vállalkozásnak kell minden évben kétszer elvégeznie, akkor a mennyiség (Q) 200 000 lesz. Az adminisztratív tevékenység teljes költsége így  $200\,000 \cdot 30 \text{ €} = 6 \text{ millió €}$  lesz.

hogyan ezek az esetek részben kötelezően betartandónak minősülnek, hiszen teljesítésük számtalan élethelyzetben elengedhetetlen.

A felmérés után fontos, hogy az összesített adatokból egyfajta átlagos terhet tudjunk számolni, tehát a kapott értékek elemzésével becslést adjunk arra, egy-egy szabályozás átlagosan mekkora terhet ró egy „átlagos” vállalatra, állampolgárra, illetve ezek bizonyos külső szempontok alapján (pl. méret, élethelyzet) definiált csoportjaira. Ezek a csoportátlagok lehetőséget nyújtanak mind az egyes szabályok okozta terhek, mind pedig az egyes társadalmi csoportok egymáshoz viszonyított terheinek összehasonlítására.

Mivel mind a nemzetközi összehasonlítások, mind pedig a gazdasági érdekek elsősorban a vállalatokra (ezen belül is a helyi, kis- és középvállalatokra) háruló kötelezettségek csökkentését ösztönzik, felmerül a kérdés, hogy a kifejlesztett módszertan vajon mennyire alkalmazható a lakossági terhek felmérésében. Ennek a kérdésnek a megoldására több nemzetközi példát is találunk. A következő fejezetekben láthatjuk, hogy minden ország egy, a Standard Cost Model-en alapuló, de annál pontosabb vagy részletesebben kidolgozott, állampolgári terhekre optimalizált módszert alkalmaz.

## AZ EGYES ORSZÁGOK ÁLTAL KIDOLGOZOTT MÓDSZERTANOK

### Az SCM-modell lakossági felmérésekben – Hollandia

Hollandia több szempontból is úttörő volt az adminisztrációs csökkentés területén (*Bertelsmann Stiftung* [2005]), (*OECD* [2010]), (*EUPAN* [2010]). Nemcsak egy egyszerű, sokoldalúan használható módszertant dolgozott ki, de a felmérés eredményeinek felhasználásával három év alatt 25%-kal csökkentette a vállalatokra háruló adminisztratív terheket (*The International SCM Network* [2005a]).

A holland ACTAL (Dutch Advisory Board on Regulatory Burden) az SCM módszertanát a lakosságra való alkalmazás során egy lényeges ponton módosította: míg a vállalkozások esetében az adminisztratív tevékenységek elvégzésére fordított idő mértékét is pénzben fejezték ki (hiszen fizetett munkaóráról van szó), addig ezt az eljárást a lakossági felmérések esetében nem alkalmazták, mivel egy munkanélküli vagy nyugdíjas idejének valódi költségét szinte lehetetlen megfelelően beárazni. A lakossági terhek felmérésekor tehát az adminisztrációra fordított időt és a közvetlen anyagi terhet („out of pocket costs”) külön mérik, illetve veszik figyelembe (*Rem* [2008]). Itt találkozunk tehát a lakossági teherfelmérések során alkalmazott módszertan egyik lényeges, a vállalkozói költségméréstől eltérő sajátosságával: a lakossági felmérések esetében az időráfordítást és a közvetlen kiadásokat, költségeket nem mindig hozzák közös, számszerűsített és pénzben kifejezett nevezőre.

### A szabályozottság mértékének mérése – a svájci RDI

Svájcban az adminisztratív terhek csökkentésének első lépéseként egy, az SCM-en alapuló eljárást vezettek be, amelynek legfontosabb eszköze az RDI, vagyis a Regulierungs-dichte-Indikator (szó szerint: szabályszűrűség indikátor) kialakítása és értékeinek megállapítása volt (*Bertelsmann Stiftung* [2005]). A terhek felmérése során abból a feltételezésből indultak ki, hogy minél több jogszabály érint egy adott területet (ez lehet egy gazdasági szektor, de bármilyen államilag szabályozott terület is, pl. az egészségbiztosítás), annál nagyobb terhet ró ez az érintettekre. Miután az egy területre vonatkozó szabályok köre meghatározásra került, az egyes rendelkezéseket a következő szempontok szerint csoportosítják aszerint, hogy milyen jellegű kötelezettséget jelentenek az érintettek számára:

- Információszolgáltatási kötelezettségek
- Kvalitatív standard előírások (minőségi szabványoknak való megfelelés, pl. zöldkártya)
- Kvantitatív standard előírások (minden olyan tevékenység, ami nem adminisztratív jellegű, pl. kötelező szűrővizsgálat)
- Engedélykötelezettség (az engedély kiváltása és az eljárás által okozott költségek)
- Végrehajtási rendelkezések (ez utóbbi a lakosságot kevésbé érinti)

Láthatjuk, hogy ez annyiban tér el az SCM-től, illetve egészíti azt ki, hogy nemcsak az információszolgáltatás idő- és közvetlen anyagi vonzataira tér ki, hanem minden olyan tevékenységre is, amit az érintett állampolgár a jogszabály hiányában nem feltétlenül tenne meg. Ilyen az egyes engedélyek kiváltása, de ehhez tartozhat egy gépjármű kötelező biztosítása vagy a házépítésnél figyelembe veendő biztonsági előírások betartásának költsége is (ezeket a költségeket a szakirodalom megfelelési költségeknek [compliance cost] nevezi).

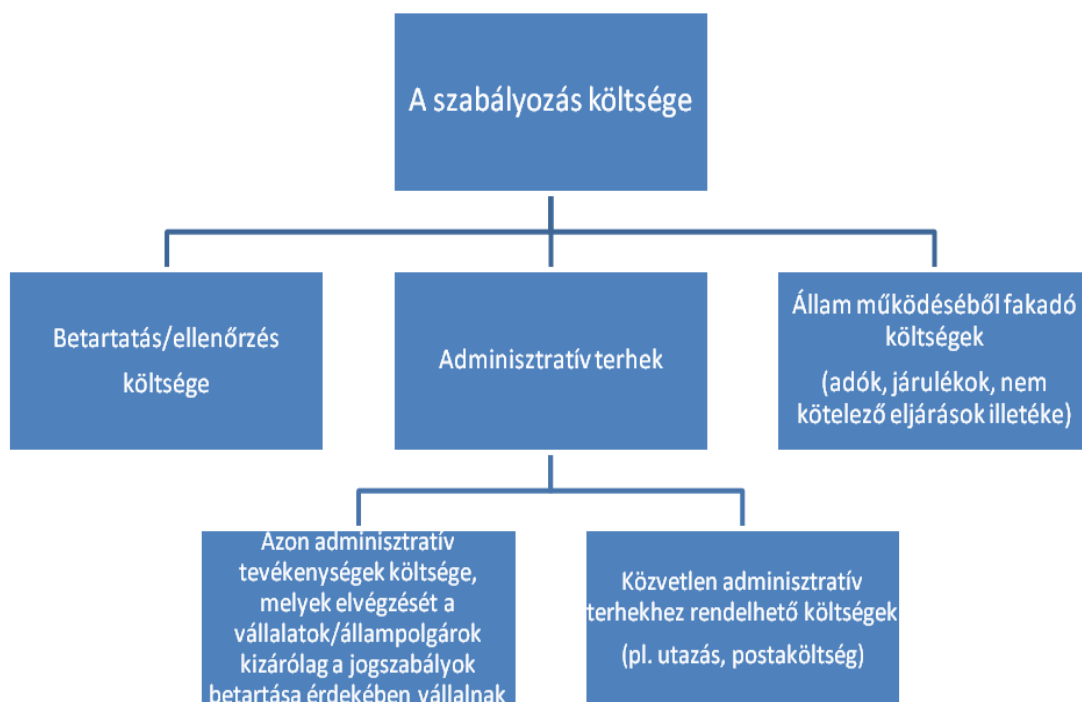
Az egyes szabályokat tehát a fent felsorolt csoportok szerint osztályozzák, majd minden csoporthoz pontszámot rendelnek, ami annál magasabb, minél nagyobb költsége van annak, hogy az érintett a szabálynak eleget tegyen. Ezek után összeszámolják az egy adott területre vonatkozó szabályok pontszámát, ami a szabályozottság mérőszámának (RDI) értéke lesz. A pontszám, amit az előzőekben felsorolt öt csoporthoz rendelnek aszerint, hogy milyen jellegű szabályozásról van szó, relatív mérőszám. Az egyes kötelezettségcsoportokon belül nem tesznek különbséget, így feltételezik, hogy egy engedély kiváltása egységnyi időt vesz igénybe, függetlenül attól, hogy pl. járművezetői engedélyről vagy építési engedélyről van-e szó. A svájciak az RDI-értékek segítségével határozták meg az adminisztratív terhek csökkentési programja által leginkább érintett területeket és a program cselekvési tervét.

A módszer nem támaszkodik érintettek megkérdezésén, felmérésén alapuló adatokra, hanem szakértői becslések alapján fogalmazza meg az RDI értékeit. Az RDI tehát pusztán egy gyors, előzetes költségbecslést tesz lehetővé, feltárva azokat a területeket, amelyek esetében indokolt lehet a további, részletes kutatás, illetve azokat, ahol a legmagasabbak az érintetteket terhelő adminisztratív kötelezettségek. Svájcban az adminisztratív terhek további mérésére természetesen ennél kifinomultabb módszereket is alkalmaztak később, de az SCM-mel majdhogynem azonos módszertan bevezetése kantononként eltérő időpontban és formában valósult meg (*Bertelsmann Stiftung* [2005]).

## **Belgium – A Kafka-program**

A belgiumi Kafka-program (ASA [2007]) keretében először 2002-ben végeztek felmérést a szabályozásból fakadó költségekről. Az adminisztratív terheket két részre bontották: az érintett vállalat/állampolgár kizárólag a szabályzástól adódó költsége, illetve a közvetlenül ehhez kapcsolható költsége. E kettő pedig csak az információszolgáltatási kötelezettségekből adódik, hiszen a betartás költsége, ami az egyéb előírásoknak való megfelelést jelentené, kívül esik ezen a körön.

2. ábra A belga Kafka-program ábrája az adminisztratív terhekről



Forrás: ASA [2007]: 6.

Azok az eljárások, amik alá ugyan önként vonják alá magukat az állampolgárok, de nem tekinthetők teljesen szabad döntésnek, az adminisztratív terhek kategóriájába esnek. Ide tartozik pl. a szociális juttatások feltételeinek való megfelelés bizonyítása, illetve az ezzel kapcsolatos ügyintézés.

A lakossági felmérés során a Kafka-program a holland ACTAL-lal szemben nem bontotta két komponensre (időráfordításra és közvetlen anyagi kiadásra) az állampolgárok költségét. Az adminisztrációra fordított idő alternatív költségét vették figyelembe, amit egy belga állampolgár átlagos GDP-hez való hozzájárulásával határoztak meg (19,85 €/óra).

Az egyes szabályok okozta költségek felmérésének folyamatát a program öt lépésre osztja:

1.lépés:A szabályozás elemzése

A költségek meghatározásához elsőként a vizsgált terület pontos körülhatárolására van szükség. Itt a program egy jogszabály vagy egy szabályozott részterület meghatározását javasolva. Ezek után minden ehhez kapcsolható jogszabály feltárására, majd az érintettek körének (célcsoport) pontos meghatározására van szükség. Emellett azokat a szervezeteket is előre meg kell határozni, akiktől információra van szükség a mérés elkezdéséhez.

2. lépés: A információszolgáltatási és egyéb adminisztratív kötelezettségek listázása

A következő lépés az adott szabályozás okozta minden költség részletes és pontos feltárása. Ide tartozik annak a meghatározása is, hogy milyen időszakra vonatkozik, illetve hogy pontosan kinek és milyen gyakorisággal kell eleget tenni az előírásoknak.

3. + 4. lépés: Az „ár” és „mennyiség” meghatározása

A terhek mértékének felmérésekor először már rendelkezésre álló és megbízható adatokra támaszkodnak. Jellemzően ilyen a mennyiség, tehát pl. az érintett lakosok számának becslése esetén az országos statisztikai adatokra való hagyatkozás, az időfaktort azonban reprezentatív kérdőíves felmérések, illetve mélyinterjúk segítségével határozzák meg. Természetesen mind a kérdőív kidolgozásánál, mind pedig azok kiértékelésénél elengedhetetlen az érintettek (hivatalnokok, helyi önkormányzat, ügyfélszolgálat) bevonása.

5. Jelentés készítése

A felmérés lezárása után kerülhet sor az eredmények értékelésére, illetve az adminisztratív terhek meghatározására. Az értékelés és az eredmények megfelelő súlyozása után kerülhet sor a konkrét tehercsökkentést szolgáló javaslatok kidolgozására.

A Kafka-programot a pontosság és a gyors, egyszerű alkalmazhatóság közötti középút jellemzi. Bár mind a GDP-n alapuló alternatív költségmérés, mind pedig a nagyon szűken értelmezett, kizárólag az információszolgáltatásra vonatkozó adminisztratív teher definíciója erősen megkérdőjelezhető, kétségtelen, hogy jelentősen megkönnyíti az egyes eredmények összehasonlítását, kijelölve a fejlesztendő területeket.

## Ausztrália – Szabályozási költségmodell

Az RCM, vagyis a Regulatory Cost Model az egyszerűsített költségmodell (SCM) kibővítése. Ausztráliában 2010 januárjában váltotta fel az eredetileg alkalmazott SCM módszertanát. Nemcsak az adminisztratív költségeket – tehát az információszolgáltatási kötelezettségeket – méri, hanem emellett még két másik tényezőt is figyelembe vesz: az egyik a „delay cost” (késedelem költsége), vagyis az eljárások idején elmaradt haszon (ez lakossági szempontból felfogható általános alternatív költség-számításnak is), valamint a „substantive compliance costs”, vagyis a szabályozásnak való megfelelés költségei, ami egy korlátozó szabályozás betartásával kapcsolatos költségeket jelent. Ez csakúgy, mint a svájci RDI esetében, azokat a költségeket jelenti, melyek szabályozás híján nem terhelnék a lakosságot (pl. olyan biztonsági előírások, amikre egyébként nem mindenki áldozna). Emellett az RCM csökkenti az érintettek körét azok számával, akik nem felelnek meg az előírásnak (tehát például az adóbevallás kitöltése esetén annyi százalékponttal csökkenti az érintettek körét, ahányan nem teljesítik az országban ezt a kötelezettségüket) (*Department of Treasury and Finance, Victoria* [2010b]).

Az RCM által felmért költségeket az alábbi táblázat foglalja össze:

1. táblázat **Különböző szabályozási költségek jellemző mértékegységei**

Költségkategória	Ár		Mennyiség	
Adminisztratív költségek	Órabér, vagy megbízási költség	Idő	Érintettek száma	Gyakoriság (évente)
Szabályozásnak való megfelelés költsége	Eszköz egyszeri beszerzése Értékcsökkenés	Beszerzendő eszközök száma	Érintettek számán belül a szabályozásnak megfelelők aránya	Gyakoriság (évente)
Késedelem költsége	Kamat	Késedelem időtartama	Érintettek száma	

Forrás: *Department of Treasury and Finance, Victoria* [2010b]: 3.

Noha az eddig bemutatott felmérések egyike sem számolt az elmaradt haszon költségével, felmerül a kérdés, hogy a szabályozásból fakadó lakossági költségek esetében mennyire értelmezhető az elmaradt haszon. Konkrét pénzbeli juttatások megítélésénél számszerűsíthető az érintett állampolgár elmaradt haszna (az elmaradt kamat), de egy személyi igazolvány kiváltása esetén ez már komoly nehézségekbe ütközik.

## Németország – RDI, vagyis a szabályozás okozta költségek mérése

Németországban is az SCM-en, illetve részben a svájci RDI-n alapuló, de azon több szempontból is túlmutató módszertant alkalmaztak (*Statistisches Bundesamt* [2006]). Az eljárás neve Regulierungskostenmessung (RKM), vagyis szabályozási költségmérés. Az RKM módszertana az információs kötelezettségeken túl figyelembe veszi a következő adminisztratív költségtényezőket:

- Kötelező tevékenységek („Handlungspflicht”)
- Egyéb költségnevek (pl. alternatív költség, anyagi ráfordítás)
- Előfordulás (milyen élethelyzetben, milyen gyakorisággal)
- Szubjektív tényezők („irritáció” költsége: nem érthető a szabályozás, kivitelezése nehézségekbe ütközik, illetve ellenérzést vált ki a szabályozottból)

### 3. ábra A szabályozási költségek modellje, mint az SCM továbbfejlesztése



Forrás: Bertelsmann Stiftung [2010]: 5.

Az RKM által mért költségek köre az egyik legszélesebb a vizsgált módszertanok közt, hisz számol a közvetlen költségek mellett az alternatív költséggel is. A legfontosabb talán a harmadik dimenzió, amely a szubjektív tényezőket, vagyis az ügyintézés okozta irritációs hatást is figyelembe veszi, és ahogy a későbbiekben látni fogjuk, e szubjektív változó mértékét is vizsgálja.

Az RKM negyedik sajátossága a módszertan alkalmazási lehetőségeire vonatkozik: amellet, hogy megkülönbözteti az ex-post (vagyis az érvényben lévő szabályok hatásának mérése), illetve ex-ante (vagyis a bevezetés előtt álló szabályok hatásainak vizsgálata) felméréseket, az RKM két különböző módszert vázol fel a terhek mérésére aszerint, hogy milyen szemszögből szemlélünk egy szabályt. A top-down („fentről le”) módszer minden érintett összes költségét méri egyszerűsített módszerek segítségével, míg a bottom-up („lentől fel”) egyetlen érintett terheit méri (Bertelsmann Stiftung [2010]). A két módszer ötvözésével lehet az összes költség becslése mellett az egyéni eltéréseket is figyelembe venni, illetve azokat a csoportokat meghatározni, amelyeknek az adminisztratív kötelezettségek különösen nagy terhet jelentenek.

Németországban is elsősorban a gazdaságot érintő szabályozások mérésére dolgoztak ki módszertant, a tanulmányok ugyanakkor arra is kitérnek, miként lehetne a lakosság terheit ezekkel vagy hasonló eszközökkel mérni. Kétféleképpen lehet a lakossági felméréseket megközelíteni: vagy az egyes kötelezettség költségeit kezdjük el felmérni, vagy – és ez lehet a későbbi közigazgatási reform prioritásainak meghatározásakor hasznosabb – az egyes élethelyzetekből indulunk ki, és így megállapítható, hogy az adott társadalmi csoporthoz tartozó személyt mennyi adminisztratív kötelezettség terheli (Bertelsmann Stiftung [2010]). Ez utóbbi megközelítési mód azért is lehet hatékony, mert segít azokat a csoportokat megtalálni, akikre a legnagyobb terhelés hárul, így az intézkedések lehetséges iránya is könnyebben meghatározható. Az érintett csoportok meghatározása és felkeresése nehézségekbe ütközhet, ami az érintett társadalmi és érdekképviselői szervezetek bevonásával oldható fel.

Az RKM a lakossági terhek pontos mértékének meghatározásakor az idő- és a pénzfaktort nem egységesíti, mindkettő külön felmérését javasolja. Az összköltségek meghatározását nehezíti, hogy az adminisztrációval eltöltött idő mértéke csoportonként eltérő lehet, valamint a pénzbeli ráfordítások alternatív költsége is igen változó (pl. ugyanaz az illeték egy munkanélküli, egy diák és egy középvezető esetében).

A csoportok meghatározása mellett még az irritáció költsége az a tényező, melynek mind felmérése, mind pedig mértékének számszerűsítése nagy körültekintést igénylő feladat. A német program keretében az irritáció mértékét egy kérdőíves felmérés keretében határozták meg, ahol a válaszadóknak az alábbi állításokat kellett egy négyfokú skálán értékelniük:

2. táblázat Az irritációs költség felmérésre szolgáló kérdések

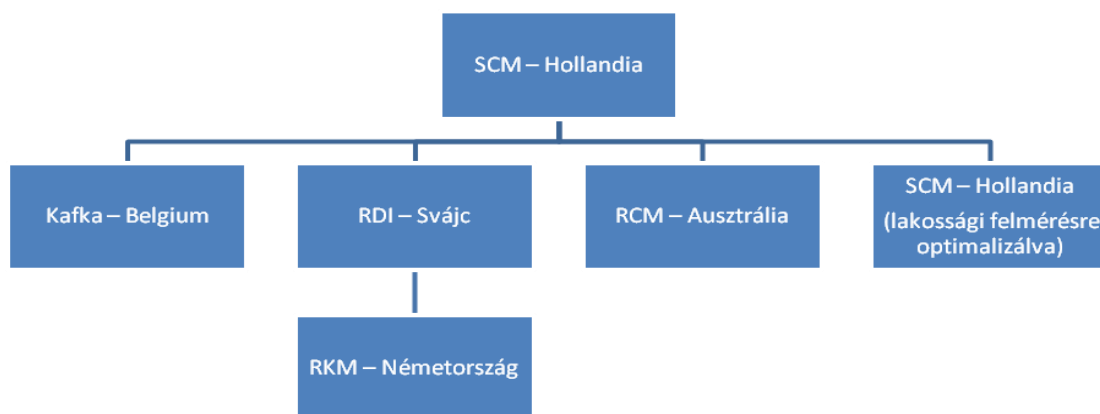
	Teljesen egyetért	Részben egyetért	Inkább nem ért egyet	Egyáltalán nem ért egyet
<b>Érthetőség</b>				
<i>A kötelezettség megfogalmazása érthető.</i>				
<b>Megvalósíthatóság</b>				
<i>Viszonylag könnyű volt „bedolgozni magam” ebbe a kötelezettségbe.</i>				
<i>Viszonylag könnyű volt eleget tenni ennek a kötelezettségnek.</i>				
<b>Elfogadottság</b>				
<i>Világos, milyen célokat szolgál ez a kötelezettség.</i>				
<i>Ez a kötelezettség egy megfelelő eszköz a cél elérésére.</i>				
<i>A kötelezettség okozta költség és annak haszna arányosak.</i>				
<b>Összes terhelés</b>				
<i>Ez a kötelezettség nem jelent érdemleges terhet.</i>				

Forrás: Bertelsmann Stiftung [2010]: 11.

## A MÓDSZERTANOK ÖSSZEHAONLÍTÁSA

A fent bemutatott nemzeti modellek mindegyike a sikeres holland vállalkozói terherfelmérés példájára alapozva dolgozta ki önálló módszertanát. Ez alól csupán Németország képez kivételt, a svájci szabályozási sűrűség mérésének tapasztalatait is beépítve az RKM kialakításába.

4. ábra Az egyes módszertanok összefüggése



A módszertanok különbsége alapvetően két okkal magyarázható: az egyik az időfaktor, ugyanis minél későbbi egy elemzés, annál több nemzetközi példát és eredményt vont be eszközeinek kidolgozásába. A másik fontos ok nem annyira az ország specifikus tényezőiből fakadó eltérés, mint inkább az egyes programok céljainak és az ezekből fakadó megközelítési módoknak a különbsége. Így az alkalmazott lakossági felmérési gyakorlatok a szerint tértek el egymástól, hogy mennyire pontos felmérést, mennyire költségigényes vagy milyen irányú adminisztratívteher-csökkentést tervezett az adott kormány. Egyedül a svájci módszertan nem igényelt kérdőíves felmérést, de esetében az RDI-t – ahogy az erre vonatkozó fejezetben is említettük – csupán előzetes becslésre alkalmazzák.

A lakossági felmérések egyik legfontosabb kérdése a célcsoport meghatározása, illetve az egyes csoportok lehatárolása. Itt az élethelyzet alapú szemlélet tekinthető a legkifinomultabb, de egyben a legnehezebben kivitelezhető módszernek. Az élethelyzetten alapuló megközelítés alkalmazása során a felmérések fókuszálhatnak a szabályozás által leginkább sújtott állampolgárokra, ám ennek a körnek a meghatározása – és még inkább elérése – költséges lehet. Vizsgálták azt is, hogy egy konkrét szabályozás, illetve egy területet érintő jogszabálycsoport mekkora terhet ró az „átlagpolgárra”.

Az idő költségének mérésében is jelentős különbségek vannak az egyes megoldások között. A legegyszerűbb módszer a svájci, ami az időt nem veszi külön figyelembe, illetve a holland, amely nem kísérli meg egy érintett állampolgár idejének beárázását. Ezen kívül láthattunk példát a GDP alapú alternatív költségbecslésre, illetve az elmaradt órabér alapján történő meghatározásra.

A mérés tárgyát tekintve a német RKM a legrészletesebb. Míg az információszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos terheket minden ország méri, Németország és Ausztrália kiegészítik ezt nemcsak az előírások betartásának költségével, hanem az alternatív költséggel is. Emellett az RKM külön figyelmet szentel az irritációs hatás mérésének is, ami a lakossági felméréseknél az igen fontos és nehezen becsülhető szubjektív tényezőt teszi vizsgálat tárgyává.

Az érintett költségek körének meghatározásakor fontos megállapítani, hogy nem feltétlenül a legszélesebb felmérés a legpontosabb. Az RKM a svájci RDI-vel azonos költségeket von be, ennek ellenére a kettő pontossága nagyban különbözik egymástól. A legszűkebben a belga Kafka-program értelmezi a költségek körét, ami még a felmerülő rezsiköltségeket sem veszi figyelembe. Arany középutat jelent a német módszertan, amely szinte minden költséget figyelembe vesz, ám csak azokat a szabályozásokat tekinti kötelezőnek, amelyek vagy minden állampolgárra vonatkoznak, vagy egy adott élethelyzetben elkerülhetetlenek, ezáltal pontosítva a becslést. Hasonlóan fontos az ausztrál módszertannak az a jellegzetessége, hogy csak a ténylegesen felmerülő költségeket veszi figyelembe, tehát csak azokat az érintetteket, akik valóban megfeleltek a szabályozásnak.

Azt látjuk, hogy minél „életszerűbb” egy módszertan, tehát minél inkább az állampolgár szemszögéből szemlél egy-egy szituációt, annál pontosabb teherbecslésre alkalmas, de értelemszerűen annál költségesebb is. A két, „életszerűséget” leginkább biztosító eszköz az élethelyzetekből való kiindulás, tehát egy konkrét szituációban fellépő összes teher megállapítása, valamint az irritációs költség mérése. Ezek számszerűsítése azonban gyakran nehézségekbe ütközik.

Az adminisztratív terhek csökkentése lakossági mérés hiányában is lehetséges, például az elektronikus ügyintézés bevezetése révén. Ezek a kevésbé célcsoportirányos tehercsökkentések komoly segítséget jelenthetnek egyes rétegek életében, míg más csoportok (például a hátrányos helyzetűek) életére kevés hatást gyakorolnak.

A szabályozás által érintettek körében végzett felmérések mellett a szakértők bevonása minden vizsgált program fontos részét képezte. Akár workshop-ok, akár mélyinterjúk, akár a kutatások folyamatos felügyeletén keresztül, de lényeges volt a közigazgatásban dolgozó, tapasztalt, rendszerszemléletet képviselő résztvevők intenzív és folyamatos bevonása.

Az alábbi táblázatban a vizsgált lakossági tehermérési módszertanok összehasonlítását végeztük el.

## 3. táblázat Az egyes országos programok módszertani összehasonlítása

Ország	Ausztrália	Belgium	Hollandia	Németország	Svájc
Alkalmazott módszertan megnevezése	Szabályozási költségmodell (RCM)	Kafka-program	Egyszerűsített költségmodell (SCM)	Szabályozási költségmérés (RKM)	Szabályozási sűrűség mérése (RDI)
Szemszög	Egy jogszabály, egy érintett	Egy jogszabály összes költsége	Egy érintett egy területen	Egy élethelyzet összes költsége	Egy szabályozási terület összes költsége
Mérés tárgya					
Információs szolgáltatási kötelezettség	x	x	x	x	x
Jogszabály betartásának költsége	x		x	x	x
Alternatíva költségek (elmaradt haszon)	x			x	
Irritációs hatás				x	
Konkrét költségtényezők					
Idő	x	x	x	x	x
Közvetlen költségek	x	x	x	x	x
Utazási költségek				x	x
Rezsiköltség			x		
Eszközök beszerzési költsége	x			x	x
Idő mérésének módja	Órabér (vagy lakossági felmérés esetén elmaradt órabér)	Idő alternatív költsége egy főre jutó GDP alapján	Lakossági felméréseknél nem árazza be az időt	Nem árazza be egy állampolgár idejét	Egy jogszabályt az összes terhe alapján pontoz, nem méri külön az időt

## KÖNYVÉSZET

- ASA – AGENCE POUR LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE [2007]: Le modèle de mesure Kafka.  
<http://www.vereevoudiging.be/doc/1220624382-2857.pdf> [Letöltve: 2011. december 13.]
- BERTELMANNS STIFTUNG [2005]: Positionspapier zur Anwendung international bewährter Bürokratiekostenmessverfahren in Deutschland.  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-B09C62CA-FBD80B5B/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_16418\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-B09C62CA-FBD80B5B/bst/xcms_bst_dms_16418__2.pdf) [Letöltve: 2011. december 15.]
- BERTELSMANN STIFTUNG [2009]: Handbuch zu Messung von Regulierungskosten.  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_29011\\_29012\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_29011_29012_2.pdf) [Letöltve: 2011. december 2.]
- BERTELSMANN STIFTUNG [2010]: Regulierungskostenmessung bei Wirtschaft, Verwaltung und Bürgern. Zusammenfassung.  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-B6ABB368-D954FD47/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_29430\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-B6ABB368-D954FD47/bst/xcms_bst_dms_29430__2.pdf) [Letöltve: 2011. december 2.]
- DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE, VICTORIA, AUSTRALIA [2010a]: Methodology of Victorian Regulatory Change Measurement (RCM).  
[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/RCMwebsiteslides/\\$File/RCM%20website%20slides%20.pps](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/RCMwebsiteslides/$File/RCM%20website%20slides%20.pps) [Letöltve: 2011. december 2.]
- DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE, VICTORIA, AUSTRALIA [2010b]: Victorian Regulatory Change Measurement Manual. Toolkit 2: Assessing and Calculating Costs.  
[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/VictorianRegulatoryChangeManagementtoolkit2-AssessingandCalculatingCosts/\\$File/Victorian%20Regulatory%20Change%20Management%20toolkit%20-%20Assessing%20and%20Calculating%20Costs.pdf](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/VictorianRegulatoryChangeManagementtoolkit2-AssessingandCalculatingCosts/$File/Victorian%20Regulatory%20Change%20Management%20toolkit%20-%20Assessing%20and%20Calculating%20Costs.pdf) [Letöltve: 2011. december 2.]
- DG GOVERNANCE AND KINGDOM RELATIONS [2010]: Final Report on Services, Burden of Regulations and Information Policy for citizens 2007–2010.  
<http://www.whatarelief.eu/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/105506/finalreportonthedutchbureaucraticsimplicationprogrammeformcitizens.pdf> [Letöltve: 2011. december 20.]
- EUPAN [2010]: Learning team administrative burdens for citizens: Report on national approaches.  
<http://www.whatarelief.eu/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/95276/eupanablreportnationalapproaches2010-4.pdf> [Letöltve: 2011. december 15.]
- HURK, JOEY VAN DEN [2008]: Standard Cost model for citizens.  
[www.whatarelief.eu/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/96197/fscusersguidedefinitief.pdf](http://www.whatarelief.eu/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/96197/fscusersguidedefinitief.pdf) [Letöltve: 2011. december 25.]
- INTERNATIONAL SCM NETWORK [2005a]: The International SCM Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf> [Letöltve: 2011. december 15.]

- INTERNATIONAL SCM NETWORK [2005b]: Delivering reductions in administrative burdens. Az executive summary of the SCM method.  
[http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/ab\\_declaration\\_a5-\\_print\\_versie\\_177.doc](http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/ab_declaration_a5-_print_versie_177.doc) [Letöltve: 2011. december 2.]
- OECD [2010]: Why is administrative simplification so complicated? Looking beyond 2010.  
[http://www.oecd-ilibrary.org/why-is-administrative-simplification-so-complicated\\_5kmd18vkc6s8.pdf;jsessionid=5tha9sqjcn2p5.epsilon?contentType=/ns/Book&itemId=/content/book/9789264089754-en&containerItemId=/content/serial/19976674&accessItemIds=&mimeType=application/pdf](http://www.oecd-ilibrary.org/why-is-administrative-simplification-so-complicated_5kmd18vkc6s8.pdf;jsessionid=5tha9sqjcn2p5.epsilon?contentType=/ns/Book&itemId=/content/book/9789264089754-en&containerItemId=/content/serial/19976674&accessItemIds=&mimeType=application/pdf) [Letöltve: 2011. december 20.]
- REM, PETER [2008]: Administrative Burdens for Citizens and ICT.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/62/40313671.ppt> [Letöltve: 2011. december 19.]
- STATISTISCHES BUNDESAMT [2006]: Einführung des Standardkosten-Modells: Methodenhandbuch der Bundesregierung.  
[http://www.verwaltung-innovativ.de/cln\\_108/SharedDocs/Publikationen/DE/methodenhandbuch\\_\\_zur\\_\\_buerokratiekostenmessung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/methodenhandbuch\\_zur\\_buerokratiekostenmessung.pdf](http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_108/SharedDocs/Publikationen/DE/methodenhandbuch__zur__buerokratiekostenmessung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/methodenhandbuch_zur_buerokratiekostenmessung.pdf) [Letöltve: 2011. december 27.]

## SZERZŐNKRŐL

Radnai Rita (1988): 2011-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi gazdálkodás BA szakán. Jelenleg az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem nemzetközi gazdaság szakos hallgatója, a Széchenyi István Szakkollégium tagja. 2011 óta a HÉTFA Elemző Központ munkatársa, azóta több elemzésben és kutatási projektben vett részt.