

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK MEGHATÁROZÁSA ÉS A MÉRÉS MÓDSZEREI

HÉTFA Kutatóintézet
Jó Kormányzás Program
Szakmai háttér II.

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK MEGHATÁROZÁSA ÉS A MÉRÉS MÓDSZEREI

HÉTFA Kutatóintézet
Jó Kormányzás Program
Szakmai háttér II.

Budapest

A kézirat lezárásának időpontja: 2010. november 6.

ISSN 2062-3798

Felelős kiadó: Csite 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

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK MEGHATÁROZÁSA ÉS A MÉRÉS MÓDSZEREI*

A HÉTFA Kutatóintézet kutatási programot indított a magyarországi vállalkozások tevékenységet megnehezítő, a jogszabályok betartásával összefüggésben felmerülő költségek felmérésére. Szakmai háttérsorozatunknak e részében az adminisztratív terhekkal kapcsolatos fontosabb fogalmakat tisztázzuk, emellett bemutatjuk, miért is jelentenek problémát az adminisztratív terhek, és miért válhatott a szabályozói környezet egyszerűsítése, minőségének javítása több nemzetközi szervezet ajánlásainak részévé.

DEFINITIONS AND MEASUREMENT METHODS OF ADMINISTRATIVE BURDENS

HÉTFA Research Institute has launched a research program to explore the level of administrative costs in Hungary incurred by businesses as a result of legislation and regulations. In this part of our Background Paper Series we clarify the basic definitions related to the issue of administrative burdens, and explain why it is important to reduce these burdens. We also display why the simplification of regulatory environment has a major role in improving competitiveness.

* A háttéranyagot Pocsarovszky Ráchel készítette.

ADMINISZTRATÍV KÖLTSÉGEK ÉS TERHEK

A különböző jogszabályok ugyan előnyösen is hathatnak a vállalkozások működésére, ám számos esetben a jogszabályok betartása többletköltséget jelent a vállalkozások számára. A jogszabályok betartásával kapcsolatos vállalkozási költségeket három típusba sorolhatjuk: a pénzügyi, a megfelelési és az adminisztratív költségek csoportjába. A pénzügyi költségek a különböző adókat foglalják magukba, a megfelelési költségek pedig azokat a beruházásokat, melyeket a vállalkozások a jogszabályi előírások betartása érdekében valósítanak meg. Az adminisztratív költségek azok az egyszeri vagy folyamatosan felmerülő költségek, melyek a jogszabályból eredő adatszolgáltatási kötelezettségek betartásával kapcsolatosak. Az adatszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységek egy részét (pl. könyvelés) a vállalkozások többsége akkor is elvégezné, ha nem írná azt elő jogszabály, ám számos olyan adatszolgáltatási kötelezettség is terheli a vállalkozásokat, melyeket azok csak és kizárólag a jogszabályi előírásoknak való megfelelés érdekében végeznek el. Az EU egyszerűsített költségmodell módszertanának (EU SCM) definíciói szerint:

„A megfelelési költségek a szabályozásnak való megfelelés valamennyi költsége, kivéve a közvetlen pénzügyi költségeket és a hosszú távú strukturális következményeket. Az egyszerűsített költségmodell összefüggésében ezek „alapvető megfelelési költségekre” és „adminisztratív költségekre” bonthatók.

Az adminisztratív költségek a vállalatoknál, az önkéntes szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos jogszabályi adatszolgáltatási kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költségek, történjen az akár a közigazgatási szervek, akár magánfelek felé.

Az adatot átfogóan kell értelmezni, például magában foglalja az adatszolgáltatáshoz vagy a nyilvántartáshoz szükséges címkézési, beszámolási, figyelemmel kíséresi és értékelési költségeket is. Néhány esetben továbbítani kell az adatokat közigazgatási szervekhez vagy magánfelekhez. Máskor csak felügyelet vagy kérésére történő beküldés céljából kell rendelkezésre állnia.

Fontos különbséget tenni az olyan adatok között, amelyeket a vállalkozások jogszabály hiányában is összegyűjtenének, valamint azok között, amelyeket jogi rendelkezések hiányában nem gyűjtenének össze. Az utóbbiak révén felmerülő költségek minősülnek adminisztratív terheknek. Bizonyos adminisztratív terhek szükségesek, hogy hatásosan el lehessen érni a jogszabály alapjául szolgáló célkitűzéseket és a szerződésekben meghatározott védelem szintjét; például ahol a piac átláthatóvá tételéhez van szükség adatokra. Sok olyan eset is van azonban, ahol a terhek anélkül is áramvonalasíthatók és csökkenthetők, hogy az hatással lenne alapul szolgáló célokra, mint olyanokra. Ez utóbbi terhek egyértelműen szükségtelenek.”¹

Adminisztratív terhek tehát azok a vállalkozások adatszolgáltatásával, nyilvántartási tevékenységével kapcsolatos költségek, melyeket azok pusztán a jogszabályi kötelezettségnek való megfelelés érdekében végeznek. A Deloitte Zrt. 2010-ben készített tanulmányában (Deloitte [2010]) feltüntetett mérési eredmények szerint a vállalatok teljes adminisztrációjuknak közelítőleg 75 százalékát a folyamatos üzleti működés érdekében is elvégzik, azaz a teher a teljes költségnek csupán negyede.

¹ Az Európai Közösségek Bizottsága [2007]: 5.

ADMINISZTRATÍV KÖLTSÉGEK KÖZGAZDASÁGTANI ELMÉLETEI

Az adminisztratív költségek közgazdasági értelemben fix költségeknek minősülnek, amelynek kialakulását több elmélet is magyarázza. Ezek közül e helyütt a három legnagyobb hatásút mutatjuk be (*Djankov et al.* [2002]).

A „közösségi érdek” *elmélete* szerint a szabályozatlanul hagyott piacokon gyakoriak a piaci kudarcok, azonban a kormánynak a társadalmi hatékonyság növelése érdekében védenie kell a közérdeket. A belépés esetében ez azt jelenti, hogy a kormányzat a potenciálisan piacra lépőket megszüri annak érdekében, hogy a fogyasztók a megfelelő minőségű termékhez jussanak hozzá a megfelelő kínálótól. Az elmélet szerint az ilyen típusú szabályozás csökkenti a piaci kudarcok kialakulásának veszélyét, a hivatalos elismerés pedig megadja a szükséges reputációt az új vállalkozás számára, hogy más vállalkozásokkal és a fogyasztókkal is kapcsolatba léphessenek. A logika lényege tehát, hogy a növekvő szabályozás növeli a társadalmi hatékonyságot.

A „közösségi választások” *elmélete* szerint a szabályozás igénye éppen a szabályozott iparágtól érkezik és elsősorban az ő érdekeit szolgálja azáltal, hogy plusz szolgáltatásokhoz juthatnak a regulázottak. A magasabb belépési korlátok, a szigorú szabályozás ennek következtében a már piacon lévők monopolhelyzetét erősíti ahelyett, hogy a közérdeket képviselné. A „díjkifizetési hely” *elmélete* szerint a szabályozás a politikusok és a bürokrata érdekeit szolgálja. A politikusok azért hoznak törvényeket és szabályokat, hogy a visszautasítás erejével fenyegetve vesztegetési pénzek kifizetésére kényszerítsék az engedélyek megszerzőit, a szabályozás így a korrupció által eltorzított politika miatt nem hatékony. A költségek adottak, tehát az adminisztratív költségek és az adminisztratív terhek leginkább a kisebb cégek számára jelentenek nehézséget, versenyhátrányba hozva őket a nagyobb vállalatokkal szemben.

NEMZETKÖZI PROGRAMOK AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK CSÖKKENTÉSÉRE

A vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentésére számos nemzetközi szervezet – így az OECD, a Világbank és az Európai Unió – dolgozott ki ajánlásokat, mivel az adminisztratív akadályok egyszerre képeznek belépési korlátot az újonnan induló vállalkozások felé és jelentenek növekedést visszafogó, a piaci versenyt korlátozó akadályokat a működő cégek számára.

A nemzetközi szervezetek adminisztratív költségcsökkentésre vonatkozó javaslatinak alapjául egyebek mellett a befogadó piacgazdaság kialakításán dolgozó Hernando de Soto munkássága (*De Soto* [2000]) szolgált. A perui bányavállalatot irányító de Soto megsokallta a bürokráciával való küzdelmet és néhány üzletembertársával kutatást indított a perui gazdasági jog működésével kapcsolatban. Vizsgálódásuk részeként egy varrodát is alapítottak az összes jogszabály betartásával, hogy felmérjék, mekkorák a szükséges adminisztrációs költségek. A 11 szükséges engedély megszerzéséhez 289 napra volt szükség, az így kieső profit a havi minimálbér harminckétszerese volt. A kutatás eredményeként kiderült: a perui kisvállalkozások 90 százaléka, a tömegközlekedés 80 százaléka, a halászflootta 60 százaléka, az élelmiszer-kiskereskedelemnek pedig

szintén 60 százaléka a törvényeken kívül működött, mert a hivatalos procedúrák idő- és pénzigénye a kisvállalkozások számára megfizethetetlenül magas volt. Vizsgálódásaik hatására Peruban kötelezővé tették a születő jogszabályok előzetes nyilvánosságra hozatalát, kidolgozták az ombudsmani intézmény kereteit, és javaslatokat dolgoztak ki a tulajdonjog reformjára valamint a bürokratikus eljárások egyszerűsítésére is.

Az adminisztratív terhek kérdésköre néhány éve került az Európai Unió érdeklődésének homlokterébe. A 2007-ben elfogadott növekedési és foglalkoztatási stratégia, a Lisszaboni Stratégia célul tűzte a tagállamok elé a vállalkozásbarát szabályozási környezet, a felesleges kötelezettségektől mentes, a gazdaságfejlesztési kapacitásokat felszabadító, egyszerű normarendszer kialakítását. A Lisszaboni Stratégia célként fogalmazta meg továbbá, hogy a szabályok betartásával kapcsolatos, a vállalkozások működésére nehezedő adminisztratív terhek 2012-ig minden tagállamban legalább 25 százalékkal csökkenjenek.

A költségcsökkentési programot megalapozó 2005-ös holland Kox tanulmány (Kox [2005]) becslései szerint az adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentése az EU GDP-jének 1,6 százalékos bővülését vonná maga után, így akár 1,5 százalékos – mintegy 150 milliárd eurós – haszon érhető el a GDP szintjén.

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK MÉRÉSE

A jogszabályok egyszerűsítésének, az adminisztratív terhek csökkentésével kapcsolatos kormányzati teendők elsődleges része az adminisztrációs költségek átfogó felmérése. Ehhez a legtöbb országban az először a Holland Királyságban kifejlesztett, az adminisztratív terhek mikroökonómiai megközelítésén alapuló ún. SCM (Standard Cost Model), vagyis az „egyszerűsített költségmodellt” alkalmazzák.

Az egyszerűsített költségmodell (SCM) lényege, hogy a jogszabályi kötelezettségeknek való megfeleléshez kapcsolódó közgazdasági paramétereket számszerűsíti, majd összegzi. Ezáltal meghatározhatóvá válik az adott rendelkezés által az érintetteknek rótt terheknek bizonyos időszakra vetített, a szektorban ráfordításként felmerült összköltsége.

A számítás során elsőként a származtatott információs kötelezettségeket gyűjtik össze a jogszabályok áttekintésével. A Magyar Közigazgatási Intézetnek (MKI) a témában készített bemutatója (MKI [2010]) az információs kötelezettség példaként említi azt a terhet egy üzem számára, amely szerint az adott hatóság részére minden hónapban be kell nyújtani a keletkezett veszélyes hulladék megsemmisítéséről szóló adatlapot. Ide sorolható tehát minden olyan információszolgáltatásra, illetve -kezelésre vonatkozó, valamely hatóság, illetve harmadik szereplő által előírt kötelezettség, amelynek hiánya egyébként nem befolyásolná közvetlenül az adott piaci szereplő működését.

Második lépésként meghatározzák az adott kötelezettség teljesítéséhez szükséges feladatokat, vagyis minden olyan mozzanatot beazonosítanak, amely az adott kötelezettségnek való megfelelés feltétele. Az MKI előző példáját tovább folytatva a megsemmisítésről szóló havi információszolgáltatáshoz kapcsolódó feladat az adatlap beszerzése, annak kitöltése, illetve a hatósághoz való eljuttatása, esetleg a megsemmisítés további szakértők általi figyelemmel kísérése stb.

Ezt követően feltárnak minden olyan tevékenységelemet, amely az adott feladat, illetve közvetetten az adminisztratív kötelezettség teljesítésének feltétele. Ilyen például a dokumentumok összeállítása, a tényleges kitöltés, a befizetések, pénzfelvétel, utazás, tájékozódás (információszerzés) stb.

A jogszabály definiált tényezőkre való lebontása után következő feladatként a tényezőkhöz számszerűsített költségeket rendelnek. Ehhez meg kell határozni (1) az adott tevékenység adott időintervallumon belüli előfordulási gyakoriságát, (2) az elvégzésére fordított idő mennyiségét, valamint (3) az egységnyi időráfordításának közvetlen (és/vagy alternatív) költségét.

E folyamatot az MKI egy olyan példával szemlélteti, amelyben egy dokumentumot minden hónap 15-éig ki kell postázni a hatóság felé. Ekkor:

- (1) az adott időintervallumon belüli előfordulás gyakorisága 12 alkalom,
- (2) az elvégzésére fordított idő kb. 1 óra (postára elmenni, sorban állni, visszamenni)
- (3) az időráfordítás közvetlen költsége 1 órányi bérköltség (az alanytól függ): pl. 600 Ft.
+ a postázás közvetlen költsége: pl. 800 Ft.

Az alanyra így kirótt éves teher mértéke:

$$12 * 600 \text{ (a havi sorban állás költsége)} + 12 * 800 \text{ (a postaköltség éves viszonylatban)} = 16\,800 \text{ Ft.}$$

Ha ezt az összeget megszorozzuk az iparág szereplőinek számával, megkapjuk a tevékenység összterhét. Ha például 41 000 vállalatnál merül fel hasonló tevékenység, akkor a nemzeti szinten jelentkező éves összteher mértéke:

$$41\,000 * 16\,800 = 688\,800\,000 \text{ Ft.}$$

Az így kapott összeg a jogszabály által előírt kötelezettség egy tevékenységre kiszámított adminisztratív költsége. Egy jogszabály teljes adminisztrációs terhére az összes tevékenység költségének összege adja.

Az SCM modell fentieket összegző képlete az adminisztratív költségek kiszámolásához:

$$C = P * T * Q$$

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.²

² Egyszerűsített példával: Ha egy adminisztratív tevékenység 3 órát vesz igénybe, és a tevékenységet végzők órabére 10 €, akkor a tevékenység költsége $3 * 10 \text{ €} = 30 \text{ €}$. Ha a tevékenységet 100 000 vállalkozásnak kell minden évben kétszer elvégeznie akkor a mennyiség (Q) 200 000 lesz. Az adminisztratív tevékenység teljes költsége így $200\,000 * 30 \text{ €} = 6 \text{ millió €}$ lesz.

A holland költségmodell helyett néhány országban eltérő számítási módszert alkalmaznak, ilyen például az egyébként holland modellen alapuló ausztrál költségmodell (ACM – Australian Cost Model). Az ausztrál modell a papírmunkákból adódó idő- és költségráfordítások mellett a közvetlen költségeket is méri, és a szabályoknak való megfeleléshez szükséges folyamatokat részletesebben vizsgálja, így a mutatószámok is pontosabb adatokat közölnek.

Szintén az SMC modellen alapszik az Európai Unió saját módszertana, az „EU nettó adminisztratív költségmodell”, amelynek részletes vázlatát egy 2005-ben közzétett bizottsági közlemény mutatta be (EU [2006]). Az adminisztratív költségek mérésére irányuló közös megközelítés előnyeiként nevezték meg az EU és a tagállamok szintjén elfogadott eljárások lehetséges eltéréseinek tisztázását, az egyszerűbb összehasonlíthatóságot országok vagy szakpolitikai területek között, valamint az adatgyűjtés és adatérvényesítés tekintetében a méretgazdaságosságot. A modellt azóta több ízben is finomították, és számos uniós hatásvizsgálatában alkalmazták már.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Deloitte [2010]: Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése. Deloitte Zrt.
- DE SOTO, H. [2000]: The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books, New York.
- DJANKOV, S. - LA PORTA, R. – LOPEZ DE SILANEZ, F. – SCHLEIFER, A. [2002]: The Regulation of Entry. The Quarterly Journal of Economics, 2002/117. <http://www.doingbusiness.org/documents/551.pdf> (Letöltés ideje: 2010-08-21)
- EU [2006]: Bizottsági Munkadokumentum. COM(2006) 691. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0691hu01.pdf (Letöltés ideje: 2010-18-12)
- KOX, H. [2005]: Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Memorandum 2005/136. <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/memorandum/136/memo136.pdf> (Letöltés ideje: 2010-07-28)
- MKI [2010]: Az adminisztratív terhek csökkentése. http://www.kszk.gov.hu/data/cms18628/KSZK_ATCS.ppt (Letöltés ideje: 2010-08-10)