

---

# **Jobb szabályozás: kritikai értékelés**

—  
Laurent Vogel  
Egészség és Biztonság Főosztály vezetője, ETUI

---

**etui.**

# Tartalom

Előszó .....	5
„A hazugságokat hihetővé tenni”: a standard költségszámítási módszer (SCM) alkalmazása az európai egészség és biztonság jogszabályra .....	7
A körülmények ismertetése .....	7
Fontos-e az SCM a munkahelyi egészség és biztonság szempontjából .....	12
Hogyan alkalmazzák az SCM-et a konzorcium jelentéseiben .....	16
A számítás főbb lépései .....	17
Az információs kötelezettség tetszőleges választása .....	18
Az Irányelvek elemzése .....	20
Az egyes országok helyzetének elemzése .....	23
Az interjúk végrehajtása .....	25
Az adatok extrapolációja más országokra .....	26
Az adminisztratív terhek becslése .....	27
A megtakarítások költségének kiszámítása .....	30
Az ismétlés, mint validációs technika .....	32
A Stoiber-csoport hozzájárulása .....	34
A Bizottság javaslatainak tartalma .....	36
A Bizottság üzenete .....	39
A valódi probléma figyelmen kívül hagyása .....	40
Konklúzió és javaslatok .....	42
Hivatalos források .....	45
Bibliográfia .....	47



## Előszó

*Laurent Vogel*

*Egészség és Biztonság Főosztály vezetője, ETUI*

„Jobb szabályozás?” Kinek lenne ez ellenére? Olyan volna, mintha valaki a szép időre panaszkodna. Ám a jól hangzó címke keserű pirulát rejt. Miről is van szó valójában? Az alapötlet két pontban sűrűsödik. Az első pontosan meghatározható, a második átvitten:

1. Bármilyen Közösségi szabályozás az üzleti növekedés visszatartója lehet, főleg olyan cégek esetében, melyeknek társadalmi kötelezettségei vannak, s tetteikért elszámoltathatók. Így tehát a cégek adminisztrációs terheinek, főként bejelentési kötelezettségének könnyítéséről van szó.
2. Csak az a szabályozás jó, amelyik elősegíti a gazdasági növekedést. A jogszabályi beavatkozást hatáselemzéssel kell mérni a költséghatékonyság szempontjából.

Ezek gondolatok az 1980-as évek végére, a volt amerikai elnök, Ronald Reagan kormányzásnak idejére nyúlnak vissza. Reagan közgazdasági megközelítésében az állam nem a probléma megoldása volt, hanem maga volt a probléma. Furcsa kijelentés egy olyan embertől, aki a világ első nagyhatalmának legfőbb vezetőjeként példátlan katonai gépezet felett rendelkezett. A deregulációs krédó nyitott fülekre talált a Margaret Thatcher vezette Nagy-Britanniában. Az új munkáspárti kormány felpörgette, de soha nem tagadta meg igazán ezt az örökséget. Időközben, az OECD fölállított egy dereguláció-párti agytrösztöt, a vezető ipari országok deregulátorainak részvételével. A Barroso vezette Bizottság legnagyobb tetszésére, az OECD szponzorálja a szabályozás költségeinek kiszámítására használatos kalkulációs modelleket. Az így kapott eredmények azonban nincsenek kellőképpen alátámasztva. Na és? A gazdasági kalkuláció foncsorozott üveg. A lényeg máshova vezet: a vállalkozások nagyobb önszabályozásához, a hatóságok, vásárlók, dolgozók felé irányuló információs kötelezettségek csökkentéséhez. Ez inkább politikai, mint gazdasági kérdés. Ha a munkáltató nagyobb hatalmat kap, olyan vállalati politikák jöhetnek létre, melyeket nem zavarhat meg semmiféle demokratikus választás.

A jelenlegi pénzügyi összeomlásnak a deregulációs buzgalmat is el kellett volna fojtania. Újra meghazudtolja a szabad piac régi rigmusát, hogy az egyéni önzés nagysága valóságosan a közös jót gazdagítja. Telefonszám hosszúságú összegekre van szükség a pénzügyi rendszer kisegítésére, de 25 évnyi dereguláció tapasztalataiból nem sikerült tanulni.

Mindezek tudatában, a „dereguláció” kifejezés úgy tűnik, kezd kimenni a használatból. A helyette bevezetett kifejezések, mint „jobb szabályozás”, „jobb törvényalkotás” egy mélységében politikai vitát kívánnak nem politikai mázzal elfedni. Barroso elnök nagyon elégedett kommunikációs tanácsadónak legutóbbi szenzációs ötletével: 2009 szeptembere óta használt szóalkotás a „smart szabályozás” – olyan kompakt kifejezés, ami összegyűrja a városi kisautót a kacscúsodó rendszerekkel.

Amikor a bürokrácia indít hadjáratot a bürokrácia ellen, azt nyakatekert és átláthatatlan módon teszi. Tipikusan titokzatos eljárás. A Bizottság legtöbb dokumentuma, csillagászati összegeket bezsebelő tanácsadói és a Stoiber Csoport érthetetlen a kívülállók számára. A politikai kérdéseket a mániákusan ismételt, gyakran tetszetős, egymás hegyén-hátán összehordott számok mögé rejtik, mintha akkumulált súlyuk elég értelmet biztosítana nekik. A számok pedig dokumentumonként eltérhetnek. Inkább figyelmeztető sortűz ez, mint a valóság ellenőrzésére használható adatok halmaza. Ha a Bizottság a tagállamokra kíván támaszkodni, kimondja, hogy a közösségi szabályozással kapcsolatos adminisztrációs terhek 32%-a a túlszabályozás következménye, például, mert a közösségi jogszabályok átültetése a nemzeti törvényhozásba az eredetnél jóval részletesebben vagy hatékonyabba történik. Ha a Bizottság a Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség (ILO) orrára akar koppintani, olyan szakértői elemzéseket jelentet meg, melyek szerint az adminisztratív kiadások 99%-a a nemzetközi munkaügyi megállapodások eredményeként létrejött munkahelyi egészség és biztonság irányelveken alapul.

A dokumentumok és a módszerek átláthatatlansága jól jön az ellentétes érdekeket képviselő politikai testületek marginalizálásához – akár magasabb tanácskozó (Parlament), akár konzultációs fórumról van szó. Az eljárás leginkább privát tanácsadók segítségével, bürokratikus kontrol alatt folyik. A költségek és a keretjavaslatok kiszámításának folyamatába a munkaadók a vállalkozások adminisztrációs költségeinek kiszámításához használt modellen keresztül (Standard Cost Model, SCM) tudnak beleszólni, továbbá online konzultáció keretében van erre lehetőség. A bürokrácia és konzultáció közti szimbiózis tökéletes példája Dr. Edmund Stoiber esete, aki 2009 novembere óta két széken ül egy fenékkel: a Bizottság kinevezte a Magas Szintű Szakértői csoport vezetőjének, ugyanakkor a Deloitte csoport tanácsadó testületének elnöke, és ilyen minőségében több millió eurót kapott igen vitatható minőségű munkájáért. Ez a fajta pozícionáltság nem járul hozzá egy kritikai álláspont kialakításához.

E kiadvány célja, hogy segítsen átlátni a helyzetet. Két részből áll. Az első részben megvizsgáljuk, hogy a standard költségszámítási módszert (SCM) miként alkalmazzák a munkahelyi egészség és biztonság területén, valamint tárgyaljuk a Bizottság, a Deloitte-csoport vezette privát tanácsadók és a Stoiber-csoport szerepét. A második részben áttekintjük a jobb szabályozásban és a csak a beavatottak szűk csoportja számára érthető dokumentumok közérthetővé tételében elért legújabb eredményeket. Az EU-szintű jobb szabályozásban elért eredményekről hasznos összefoglaló munka Van den Abeele (2010) munkája.

Reményeink szerint ez az írás segít informálódni a jobb szabályozás-kezdeményezések körüli vitában, valamint helyreállítani a politikai megfontolásokban azt, amit a bürokratikus megközelítés próbál kiszorítani: a szabályozás célkitűzéseinek vitáját, s a célkitűzések minél hatékonyabb megvalósítását.

## „A hazugságokat hihetővé tenni”: a standard költségszámítási módszer (SCM) alkalmazása az európai egészség és biztonság jogszabályra

Laurent Vogel  
ETUI Egészség és Biztonság Főosztály Vezetője

*Orwell A politika és az angol nyelv című műve valószínűleg a legmegfelelőbb olvasmány manapság azok számára, akik először nyerneket tekintést a jobb szabályozás dokumentumokba.*

George Yarrow professzor, Oxford, Regulatory Policy Institute, feljegyzés az Alsóház számára 2008 július

2009. október 22-én az Európai Bizottság sajtóközleményt jelentetett meg, melynek címe győzedelmesen hirdette: „Csökkennek az adminisztrációs terhek: a Bizottság megtartotta ígéretét, sőt tovább megy”. A cikkben a Bizottság azzal kérkedik, hogy az általa javasolt intézkedések lehetővé teszik a vállalkozások számára, hogy mintegy 40,4 milliárd eurós megtakarítást érjenek el abból az adminisztrációra fordított 123,8 milliárdból, amit 72 EU jogszabály tagállami szintű átültetése eredményezett.<sup>1</sup>

A Bizottság két legfőbb bujtogatója úgy látta, hogy a Parlamentnek és a tagállamoknak kötelessége, hogy beálljanak a csatasorba. Barroso bizottsági elnök szerint: „A vállalkozások már nekiláttak az évi 7,6 milliárd eurós megtakarításnak. Ez az összeg elérheti a 40 milliárdot, ha a tagállamok és az Európai Parlament támogatja javaslatunkat.” A vállalkozásfejlesztési főbiztos, Verheugen felszólította a Parlamentet és a tagállamokat, hogy csatlakozzanak a kezdeményezéshez. Állítása szerint nincs szükség vitára, mert „(az intézkedés) nem kerül semmibe”.

Ez a jelentés a Bizottság két legfőbb érvével száll vitába. Semmilyen szilárd módszertan nem támasztja alá a felhozott számokat. A 123,8 milliárdos éves költség és a 40 milliárdos éves megtakarítás inkább nevezhető légből kapott találgatásnak, mint megbízható statisztikai becslésnek. Verheugen állítása, miszerint a javasolt intézkedések nem kerülnek semmibe, szintén megkérdőjelezhető. Részletes elemzések szerint a javasolt intézkedések vitathatóan magas költségekkel fognak járni a közszféra, a munkavállalókra és a hatóságokra nézve.

Elemzésünkben a Bizottság akcióprogramjában szereplő tizenhárom prioritási terület egyikét vettük górcső alá: a munkahelyi környezetet. Ez olyan terület, ahol elegendő bizonyíték áll rendelkezésre ahhoz, hogy elmondjuk, a Bizottság politikája veszélyekkel jár, a vállalati költségmegtakarítás mértékét pedig jóval túlbecsülték. A Bizottsági javaslat kritikai értékelése más területeken hasonló következtetésekhez vezethet. Ezt a munkát szükséges lenne elvégezni, ahhoz hogy a feltételezések bizonyossággá váljanak.

### A körülmények ismertetése

A Európai Bizottság hatályos javaslata csak a jobb szabályozásért folytatott kampány háttérében érthető meg.

<sup>1</sup> Európai Bizottság sajtóközleménye IP/09/1562, október 22.

A háttérret egyre növekvő számú publikációk képzik. A bibliográfiában rámutattunk néhányra ezek közül. A szorosabban vett háttér 2005-re vezethető vissza, amikor néhány tagállam kezdett nyomást gyakorolni az Európai Bizottságra, hogy közös módszertant dolgozzon ki az európai szabályozás költségeinek felmérésére (IDLUAF, 2004). 2005 októberében a Bizottság a Standard Költségmodell (SCM) mellett döntött, melyet egyes tagállamok már különböző mértékben használtak (COM, 2005, d). Mindazonáltal, a Bizottság bizonyos kételyeinek adott hangot a leginkább SCM párti tagállamok álláspontjával szemben, és arra biztatja a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki a módszerre épülő nemzeti projekteket. Ennek bevezető fázisa megkezdődött.

2007. január 20-án a Bizottság közleményt adott ki „Akcióprogram az adminisztratív terhek enyhítésére az Európai Unión belül” címmel (COM, 2007, a), melyben kifejti abbéli szándékát, hogy az üzleti élettel kapcsolatban az európai szabályozásból adódó adminisztratív terheket 25%-kal csökkentse. Ennek érdekében tanácsadók segítségével kidolgozza az elérendő legoptimálisabb célkitűzést, mielőtt egyáltalán belekezdene a feltételezett költségek felmérésébe és eldöntené, hogy a feltételezett költségek indokoltak vagy nem felelnek meg a végső eredményeknek (Boeheim, 2007, p.139). Sejtések szerint, ilyen arányú csökkentés 2012-től kezdődően középtávon 150 milliárd eurós GDP növekedéshez fog vezetni.<sup>2</sup> A közleményben felvázolt rendszer – nagyrészt a Vállalkozási Főigazgatóság adatai alapján – három kulcselemet tartalmaz.

1. A Bizottság úgy határozott, hogy tizenhárom különböző területen számít ki egyes EU jogszabályokkal kapcsolatos adminisztratív költségeket, de a feladat elvégzését privát tanácsadókra bízta. A számítás a Hollandiában használatos költségszámítási rendszer (SCM) segítségével történt, amelyet számos európai ország is alkalmaz, és amelyet az OECD is támogat. A módszert nem vetették alá független tudományos értékelésnek. Mindazonáltal az Európai Bizottság formálisan is elfogadta 2005-ben (COM, 2005, b). Konzorciumot hoztak létre, a Deloitte multinacionális vállalatcsoport, valamint a CapGemini és a Ramboll vállalatcsoportok részvételével. Így gondolta működőképessé tenni a számhalmazt. Egy másik magánvállalat a Centre for European Policy Studies (CEPS) szintén részt vett a folyamat különböző fázisaiban, néha egyedül, néha az Osztrák Gazdasági Kutatóintézet (WiFO) együtt. Bizonyítható, hogy a fenti cégeknek kifizetett összegek jóval meghaladták az igencsak vitatható színvonalú jelentések valódi értékét. A Deloitte vezette konzorcium egyedül 17 millió eurót zsebelt be. Mivel a célok magas szintű politikai prioritást élveztek, a Bizottság figyelmen kívül hagyta azokat a jeleket, melyek a téma komplexitásának alábecsülésére figyelmeztettek (Cavallo, Coco és Martelli, 2007).
2. A Bizottság felállított egy Magas Szintű Szakértői Csoportot a fenti cégekből, melynek vezetését Edmund Stoiberre, Bajorország volt miniszterelnökére bízta, aki a konzervatív katolikus jobboldal egyik kulcsfigurája. A csoport összetétele automatikus többséget biztosít a dereguláció keményvonalas támogatóinak. A kisebbségben lévő ellenzők szembehelyezkednek a többségi vonalnak, de csak ritkán tudnak jelentős befolyással bírni a cso-

---

<sup>2</sup> A 150 milliárd euró nagyságú éves megtakarítás a Bizottság 2009. október 22-i közleményéből származik. Holland adatok alapján (Tag és Verwejin, 2004) készítette a számításokat Vállalkozási Főigazgatóság. A Bizottság és Stoiber úr legtöbb bejelentésében elfelejti hozzátenni, hogy egy 2040-re várható előrejelzésről van szó.

port álláspontjára.<sup>3</sup> Adminisztrációs háttérrel a Vállalkozási Főigazgatóság biztosít. A csoport mandátuma lényegében az „adminisztratív költségekre” korlátozódik és három évre szól. Mindazonáltal, már működésének kezdetétől a tagok többsége megpróbálta olyan témák tárgyalására is használni, melyek semmi kapcsolatban nincsenek az adminisztratív költségekkel. Ilyen például a munkaidő irányelv revíziója. A többség ezzel akarja elérni, hogy a mandátum kiterjesztésén keresztül a csoport az EU gépezet állandó elemévé váljon.

3. Intenzív propaganda kampányt hirdettek a bürokratikus terhek csökkentésére. 2008. június 20-án Brüsszelben konferenciát szerveztek a témára. A kampányt egyoldalú „digitális demokrácia” kezdeményezés kísérte – egy nyilvános konzultáció, ahol a Bizottság lehetővé tette a vállalkozások számára, hogy az ésszerűtlen „adminisztratív költségekkel” kapcsolatos panaszait megtegyék. A kérdőíves lekérdezés nem tette lehetővé a fogyasztók illetve a dolgozók számára, hogy saját kérdéseiket megfogalmazzák bizonyos információs pontok relevanciájával összefüggésben. Az egészségre és biztonságra vonatkozó javaslatok többségét egyszerűen kimásolták már meglévő dokumentumokból (dán és szlovén munkáltatói szövetségek, illetve bajor közhatóságok dokumentumai), így a konzultációt legalább ebből a szempontból ítélve sikeresnek mondhatták. Az igen kevés eredeti javaslatban néhány munkaadó a megelőzési politika alapelveit is hevesen ellenzi. Ez az e-kampány volt hivatott arra, hogy a Stoiber csoport átmentse mandátumát. Más befolyással bíró szervezetek is segítettek ebben, olyan nyilvános kezdeményezéseken keresztül, melyek célja az volt, hogy a kampányt támogassák. A fenti szervezetek közé tartozik az Európai Politikai Központ (EPC)<sup>4</sup> és a Bertelsmann Alapítvány.

A 2007-es határidőnek volt értelme.<sup>5</sup> A konzorcium 2008 végéig kellett, hogy elkészítse a jelentést a Stoiber csoport számára, hogy 2009-ig megtörténhesen az eredmények megvitatása és a javaslatok megfogalmazása. Ez a menetrend lehetővé tette volna, hogy a konzorcium számításairól és javaslatairól a társadalmi vitát kezdeményezzenek, mielőtt a Bizottság felhasználna volna őket politikai irányvonalának kidolgozására.

A menetrendet nem tartották be. 2008 végére egyértelművé vált, hogy a konzorcium dokumentumai hemzsegenek a hibáktól. Amikor a dokumentumot társadalmi vitára kellett volna bocsátani, a Vállalkozási Főigazgatóság úgy tett, mintha a probléma nem létezne, a konzorciumot csupán elhanyagolható javításokra kérte fel, és utasította, hogy ne engedjen betekintést a dokumentumba. Úgy tűnik a revíziós eljárásban nem a minőséget tartották szem előtt. Az történt, hogy a konzorcium költségbeclése az egészség és biztonság területén 2,9 milliárd euróról több mint 4,2 milliárdra emelkedett, majd a Bizottság

3 Amiből következik, hogy a „Stoiber-csoportot” a tagok többségi véleményének szócsöveként használják. Az egyes tagok véleményét a csoport üléseiről vezetett emlékeztetőkből ismerhetjük meg.

4 Az EPC egyik tanácsadójának – Telicka úrnak – a Stoiber-csoportba való beválasztására vonatkozó javaslatot maga az EPC fogalmazta. Telicka a munkahelyi környezet riportóireinek egyike. A British American Tobacco feljegyzéseihez hozzáférő kutatók (Smith, 2010) nemrég jelentették meg, hogy az EPC milyen szerepet játszott az európai intézményekben a dohányipar érdekeinek támogatásában.

5 Lásd: MEMO/07/471 a Bizottság sajtóosztályának kiadványa, 2007. november 19.

2009. október 22-i közleményében ez az összeg hirtelen 3,8 milliárd lett. A változások sorozatára semmiféle magyarázatot nem adtak.

Míg 2008 szeptemberében a Vállalkozási Főigazgatóság is hajlamos volt elismerni, hogy voltak problémák a konzorcium munkájával, pár hónap múlva sikerült megnyernie a Bizottság teljes körű támogatását. A Bizottság 2009. január 28-i közleménye ezekkel a szavakkal írja le a munkát: „A program alapja az a széles körű kutatómunka, melynek során 27 tagállamban, 13 prioritási területen feltérképeztük és felbecsültük az EU jogszabályalkotásból adódó adminisztratív költségeket. Így az EU annak a munkának az élvonalába került, melynek célja az úgynevezett „információs kötelezettségekből” származó adminisztratív költségek csökkentése. A munka során jobban megértettük, hogy a tagállamok miként hajtják végre az EU jogszabályok harmonizációját és alkalmazását, és hogy ez mit jelent az információs kötelezettség szintjén a vállalkozások számára.” (COM, 2009, a).

2009. október 22-én a Bizottság kijelentette a dokumentum mindenki számára hozzáférhető. Ugyanakkor a Vállalkozási Főigazgatóság honlapján csak 2009. november 13-án jelent meg a konzorcium jelentésének rövidített változata. Nagyobb részei még mindig nem hozzáférhetők. Ez a megnyírbált változat nem ad választ arra, hogy milyen módszerrel kapták azokat az adatokat, melyek az összes számítás kevesebb, mint 5%-át képviselik. Továbbá, 2009 novemberében a Bizottság tagjai megkapták a WiFO és a CEPS<sup>6</sup> alkotta másik konzorcium jelentését, mely felhívta a figyelmet a konzorcium dokumentumának munkahelyi környezettel és az áfa-val kapcsolatos „érdekes eredményeire”, és rámutatott, hogy a konzorcium számításai alapján kapott Közösségi szabályozásból eredő összes adminisztratív költségnek nagymértékű csökkentésére lenne szükség. A konzorcium számításai alapján ez az összeg 184 és 223 milliárd euró között mozog. A WiFO-CEPS szakértői 120 milliárd köré tették. A Bizottság nem hozta nyilvánosságra a WiFO-CEPS jelentést.

Első ránézésre mindez politikai hasbeszélésnek tűnik, ahol a Vállalkozási Főigazgatóság a Deloitte vezette privát tanácsadókból álló konzorcium hangján szólal meg, hogy nézeteit a Bizottsághoz tartozó egyéb területeken is érvényesítse, majd a Stoiber-csoportot arra kényszeríti, hogy megismételje a javaslatokat, melyek immár sokkal komolyabb támadást jelentenek a munkavállalók jogai ellen. Végül azzal nyerte meg az utolsó csatát, hogy véleményét egy olyan dokumentumban rögzítette, ami olyan örökségként köti meg a Bizottságot kezét, melyet az első Barroso Bizottság hagyományozott a második Barroso Bizottságra. A valóság ugyanakkor jóval összetettebb.

A felületes közös megbeszélések mögött minden szereplő saját játékszabályai szerint játszik.

A Bizottság és a Stoiber-csoport között háború készül kitörni. Az előbbi igyekszik a jogszabályi kezdeményezések fölötti ellenőrzést megtartani, az utóbbi igyekszik megszerezni az állandó testületi státuszt és kiterjeszteni hatalmát minden új törvényi kezdeményezésre. (Telicka, 2009). A Stoiber-csoport títokárságot, költségvetést követel, véleményezési jogot a Parlament és a Miniszterek Tanács felé. Emellett olyan jogosítványokat, melyek kulcsszereplővé ten-

---

<sup>6</sup> A CEPS működteti az Európai Hálózat a Jobb Szabályozásért (European Network for Better Regulation) elnevezésű szervezetet. Lásd: <http://www.enbr.org/home>

nék a törvényhozásban. Négy országban az „adminisztratív terhek” csökkentéséért fellépő felelős nemzeti testületeiből alkotott koalíció aktív támogatását élvezte (a koalíció tagjai a holland ACTAL<sup>7</sup>, a brit politikaszabályozó bizottság<sup>8</sup>, a svéd Regelrådet és a német Normenkontrollrat). A koalíció a költségszámítási eljárást a közösségi szabályozás egészére, valamint minden új jogszabályi kezdeményezésre ki akarja terjeszteni. (ACTAL et al, 2009).

A Stoiber-csoport állandó testületté tételét bonyolultabbá tenné az intézményi összetételt. Az új testület a Bizottság által 2006-ban létrehozott Hatásfelmérő Testület (Impact Assessment Board) riválisa lenne. Számolni kell azzal a kockázattal is, amit azok a gombamód szaporodó testületek jelentenek, amelyekkel a Szerződés nem foglalkozik. Alapvető konfliktus figyelhető meg a háttérben a vállalkozások költségein alapuló szimplicista megközelítés valamint a költség-haszon alapú jóval összetettebb megközelítés között.<sup>9</sup> Az SMC, ami a Bizottság módszerének alapját képezi, túlságosan is leegyszerűsített becslési módszer. Figyelmen kívül hagyja a haszon és a költségek igazságos megoszlását. Meglepő sikere olyan tényezőkön alapul, melyek nem kapcsolódnak tudományos érvényességéhez (Wegrich, 2009). A folyamatban részt vevő privát tanácsadók azért küzdenek, hogy megőrizzék piaci részesedésüket. Ez azt jelenti, hogy ugyanabban a csónakban eveznek, amikor az új jogszabályok költségbecsléséről van szó, de másokban, amikor a versenytárs munkájáról kell véleményt alkotni. Megtanulták, hogy az SMC alkalmazásakor, a politikai ravaszság többet ér, mint a pontos elemzés és számolás.

A tagállamok nem a Bizottság csónakjában eveznek és döbbenettel olvassák az egyes országok helyzetével foglalkozó felületes elemzéseket. Vannak, akik politikai okokból hallgatnak. Eltökélt dereguláció párti napirendjük arra kényszeríti őket, hogy szemet hunyjanak a tanácsadók tévedései fölött – legalább is ez a helyzet Nagy-Britanniában és Hollandiában. Az európai munkaadók politikai tőkét próbálnak kovácsolni a helyzetből, ezért szintén átsiklanak a tévedéseken, és határozottan elutasítanak minden adatot, amit az Egészség és Biztonság Tanácsadói Testület szolgáltat.

A Bizottságot szétfeszítik a különböző nézetek. A jobb szabályozás kampány lehetővé tette, hogy a Vállalkozási Főigazgatóság támogassa saját profilját a Bizottságban (Radaelli, 2010) és bizonyos felügyeletet gyakoroljon a többi főigazgatóság tevékenysége fölött. Szintén küzdelem mutatkozik a főigazgatósági munkatársak között, aki a nehéz célpontra vadászó politikusok ügyködése és a nyilvánosság nyomásgyakorlási mechanizmusának aláaknázása miatt közép- és hosszútávon keletkező károk miatt aggódnak. 2005 és 2006 között Verheugen sajtókampányt indított, amelyben az európai bürokráciát ostromozta és felszólította a különböző bizottsági osztályokat „új politikai kultúra”<sup>10</sup> alkalmazására.

7 Az ACTAL az Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten rövidítése – tanácsadó testület az adminisztratív terhek csökkentésére.

8 Mr Gibbonst, a Stoiber-csoport egyik munkahelyi környezet riportörét a szabályozási politika bizottság elnökévé nevezték ki 2009 októberében.

9 A költségeket és hasznot egyaránt vizsgáló hatásfelmérések maguk is a gazdasági érdekek manipulatív hatása alá kerülhetnek, de egy ilyen vizsgálat meghaladná ennek a jelentésnek a kereteit. (lásd: Smith, et al., 2010).

10 Lásd részletesen: „Interview with Günter Verheugen, vice-president and commissioner for enterprise and industry” EurActiv, 2 August 2005; Hagelüken, A., “Der Kommissar ist nur ein Hausbesetzer” Süddeutsche Zeitung, 4 October 2006, Parker, G., “Uphill battle against Brussels bureaucracy,” Financial Times, 10 October 2006.

A Stoiber-csoporttal való nézetkülönbségeit félretéve, a Vállalkozási Főigazgatóság arra használta őket, hogy véleményét olyan területeken is érvényesítse, mely nem tartozik felelősségi körébe. A Foglalkoztatási Főigazgatóság kemény kézzel válaszolt a konzorcium dokumentumaira. A Vállalkozási Főigazgatóság politikai fölényét világosan jelzi, hogy a dokumentumok végső változatában a statisztikai hibákat nem javították ki. Jelzi továbbá azt is, hogy a Bizottsági többség marginálisan kezeli a szociálpolitikai kérdéseket. Barroso második győzelmével a Vállalkozási Főigazgatóság működési területének gravitációs központja a bizottsági elnökséget maga felé mozdítja. A Bizottság nyilvánvalóan nem kritikai megközelítésből figyeli az SCM EU szintű alkalmazásának katasztrofális tapasztalatait. Sok minden múlik azon, hogy Barroso elnöknek sikerül-e a Stoiber-csoport mandátumának meghosszabbítása és elnökének hivatalban tartása.

Az egymással összecsapó érdekek kavalkádjában a köz- és magánérdek jól körülhatárolható szövetsége jött létre. 2009. november 11-én a Deloitte-csoport bejelentette Stoiber kinevezését a tanácsadói bizottság élére. Ez a kinevezés vitatható érdekkonfliktust idéz elő. A Stoiber-csoport vállat vont a Deloitte-csoport vezette konzorcium színvonalon aluli munkája fölött, miközben támogatóra talált az utóbbiban saját politikai céljait illetően. Meglepőnek tűnik, hogy Stoiber továbbra is vezetheti a csoportot, miközben a csoport egyik stratégiai testületében is vezetői feladatokat vállal.

Az Európai Parlament próbál semleges maradni. Ám problémával kapcsolatos döntései következetlenek, és nem követi szorosan figyelemmel a történéseket sem. Úgy tűnik megrekedt kettős törekvése közt: egyrészt meg kívánja erősíteni együttdöntési szerepét politikai értelemben, másrészt támogatja az adminisztratív terhek 25%-os csökkentésére irányuló követelményeket. Ez komolyan akadályozhatja, hogy bizonyos területeken új szabályokat lehessen elfogadni. A Parlament előtt felmerülő kérdések számából ítélve a témában nem túl sok európai képviselő érdekelt. Stoiber egy német kereszténydemokrata EP képviselőt, Klaus-Heiner Lehnét jelölte ki, hogy közvetítsen a Stoiber-csoport és az EP között<sup>11</sup>, és biztosította neki a tanácskozásokon való részvétel jogát. Az ülésekről készült jegyzőkönyvek szerint részt vett a 2008. szeptember 18-i tanácskozáson. Úgy tűnik azonban, hogy más megbeszélésen nem vett részt, és nem is tett jelentést a Parlamentnek a Stoiber-csoport tevékenységéről.

## Fontos-e az SCM a munkahelyi egészség és biztonság szempontjából

A standard költségmodell (SMC) Hollandiában fejlesztették ki 1994-ben a „Piaci működés, dereguláció és minőségi törvényhozás”<sup>12</sup> elnevezésű program részeként. Az EIM tanácsadó cég egy MISTRAL nevű módszert fejlesztet ki

---

<sup>11</sup> Lásd: Verheugen választát egy parlamenti kérdésre, 2008, július 23. P-3371/08EN

<sup>12</sup> Az SCM és a dereguláció politikai céljai közötti kapcsolat nyilvánvaló volt az első években. Ebből következően az OECD és az Európai Bizottság kevésbé explicit terminológia használatát próbálta bevezetni – a „nagyobb dereguláció” helyett jobb szabályozás! Ugyanez a folyamat figyelhető meg Nagy-Britanniában, ahol a deregulációs egység nevét jobb szabályozás egységre változtatták.

akkoriban az adminisztratív költségek számításához (Nijsen és Vellinga, 2002). Amennyire megállapítható, ez volt az első eset, hogy egy deregulációs kezdeményezés kifejezetten elutasította a törvényhozásból potenciálisan adódó előnyöket, azzal érvelve, hogy a politikai célok a költségbecslés alapján egyenesen megállapíthatók. Az egyik kulcsérv amellet, hogy hogyan kellene kinéznie az SCM-nek, az, hogy a politikát kivonná a vitából a reguláció alapvető céljait megtartva, miközben csökkenti az adminisztratív költségeket. 2000-ben Hollandia speciális deregulációs testülettel szerelkezett fel az ACTAL bizottság formájában.<sup>13</sup>

Az SCM elfogadása az Egyesült Királyságban nyílt deregulációs politikai nyomásra sikerült, ahogy ezt világosan mutatja a jobb szabályozás munkacsoport 2005-ös dokumentuma, ami égbé magasztalja az SCM-et (BRTF, 2005).

Az SCM alapvetően egy adaptált véleménykutatási módszer. A kérdéssor megállapítása nehézkes és többlépcsős procedúra. Az extrapolációs mechanizmusok nagyon leegyszerűsítettek és homályosak. Mindent egybevetve, az SCM csábító vállalkozás tanácsadók számára, lévén anyagilag jövedelmezőbb, mint egy egyszerű felmérés. Ezzel szemben az eredmények már kevésbé állnak szilárdan. Ahogy a jobb szabályozással foglalkozó tudományos irodalom általában elég gyér, az SCM-et csupán egy maroknyi politikai tudománnyal foglalkozó kutató vizsgálta (Wegrich, 2009), közgazdasági vagy statisztikai elemzők pedig úgy tűnik még nem vizsgálták. Míg ezt a módszert valamilyen formában majdnem minden EU tagállam használja és eredetileg néhány tanácsadói csoport nagy üzlete volt, láthatóan nem történt meg a modellt független szakértői vizsgálata. Ami eddig megjelent, az a módszer hipotéziseit és lépéseit magyarázó irodalom. Ennek többsége (Cavallo, Coco és Martelli 2007-es tanulmányának kivételével) öngazolást keres. Az ellenvetéseket úgy próbálják beállítani és jelentéktelenné tenni, mint a hivatalos változtatásokkal szembeni ellenállást. A statisztikai oldal bármilyen kritikáját arra hivatkozva utasítják el, hogy „pragmatikus” módszerről van szó. Tudomásunk szerint, az Egyesült Királyságot kivéve (CPA, 2008) semmilyen parlamenti jelentés nem foglalkozik a módszerrel kapcsolatos kérdésekkel.

Ahhoz, hogy az SCM-et európai szinten alkalmazni lehessen a költségek becslésére, az Európai Bizottság néhány változtatást eszközölt a holland modellben nemzetközi ügynökségek javaslatára. Ezeket nem vizsgáljuk ebben a tanulmányban.

Jelen kritikai elemzés azzal foglalkozik, hogy az SCM-et miként alkalmazzák az egészség és biztonság területén. Mindazonáltal olyan kérdéseke is feszeget, melyek túlmutatnak a szoros tematikán. Rámutat olyan hiányosságokra, melyek akkor jelentkeznek a módszerben, amikor a törvényhozás olyan konzultációs, elemző és információs folyamatok segítségével akar általános célokat elérni melyek meghatározzák azokat a lényegi intézkedéseket, amelyeket minden illetékesnek külön-külön alkalmaznia kell. A módszer következtelenségei hatással vannak a foglalkoztatási jogalkotásra, ugyanígy a környezetvédelmi szabályozásra, de érintik a munkaeszközök és felszerelések piacát ugyanúgy, mint a vegyi anyagok kereskedelmét. Érdekes megjegyezni, hogy sem a gépi berendezésekre vonatkozó irányelv, sem a REACH nem lett alávetve a Bizottság által beindított adminisztratív költség-kalkulációs gyakorlatnak, annak ellenére, hogy az áruk szabad mozgását szabályozó rendeletek a szó tág értelmé-

<sup>13</sup> A holland folyamatról részletesebben lásd: OECD, Párizs, 2003, pp.173-193.

ben vett információs kötelezettségen alapulnak. Nagy a valószínűsége, hogy az egész jobb szabályozás kampány veszélybe kerülhet, ha megtörténik az „adminisztratív költségek” mesterséges elválasztása a „megfeleléstől”.

Az SCM két alapelvét nem lehet a munkahelyi egészség és biztonság területén alkalmazni. A harmadik komoly kétségeket kelt az összegyűjtött információ minőségével kapcsolatban. Az első alapelv, hogy kisszámú cégen végzett adatgyűjtés kivethető országos szinten (vagy EU szinten) a specifikus ágazati különbségek számbavétele nélkül. Az SCM-ben az egyetlen releváns extrapolációs kritérium a vállalati nagyság.

Ha az információs kötelezettség nem volna több kipipálás feladatnál, mely ellátja a hivatalokat információval egy egyszeri nyomtatványon melyet minden szektorban megkülönböztetés nélkül használnak, ez a kritérium elfogadható lenne. Tehát, ha a havi bérelszámolás elkészítését szabályozó modell rendelkezésre áll, feltételezhető, hogy a dokumentum elkészítésére szánt idő nem ágazat specifikus. Ugyanez érvényes mondjuk egy munkahelyi baleseti jelentésre. Ahol az egészség és biztonság, vagyis nem kevesebb, mint maga a környezet érintett, a vállalat mérete nyilvánvalóan nem az egyetlen kritérium, ami meghatározza mennyi időt kell az információs kötelezettség teljesítésére fordítani. Egy vegyi üzem nyilvánvalóan több időt fog kockázatelemzésre fordítani, mint egy hasonló nagyságú kormányzati ügynökség.

A második alapelv, hogy a törvénynek való érdemi megfelelés költségei megkülönböztethetők a törvény által generált adminisztratív költségektől. Ez nem nagyon jellemző a munkahelyi egészség és biztonság területén. Ezt egyszerűen lehet illusztrálni. Ott, ahol törvényi követelményként jelennek meg a tűzvédelmi intézkedések, ide értve a vészkijáratokat, tűzzáró ajtókat és tűzoltó készülékeket, a törvénynek való megfelelés költsége megkülönböztethető az információ kötelezettség költségeitől. Az érintett vállalkozásnak be kell szereznie a berendezéseket és el kell helyezni őket – ez adja a törvényi megfelelés költségeit. Tájékoztatnia kell a dolgozókat, ki kell helyezni a megfelelő jelzéseket és jelentést kell készítenie a tűzvédelmi hatóságok részére – ebből keletkeznek majd az adminisztrációs költségek. A tűzvédelmi előkészületek garantáltan tartalmazhatnak hiányosságokat akkor is, ha az információgyűjtés elmarad, de a különbségtétel akkor is megáll. A közösségi munkahelyi egészség és biztonság rendelkezések, nagyon kevés kivétellel, nem engednek meg ilyen megkülönböztetést. Ez azért van, mert csak nagyon kis számú specifikus lényegi kötelezettséget fektetnek le. Ehelyett olyan vezetési rendszert építenek ki, melyben az információ-szolgáltatás előfeltétele azon gyakorlati rendelkezések meghatározásának, melyek a vállalkozás sajátosságaival együtt változnak.

Az 1970-es évek óta a munkahelyi egészség és biztonság jogi szabályozásának reformja arra a tételre épült, hogy amire szükség van, az az egészség és biztonság kérdésének szisztematikus kezelése. Az információ létrehozása, feldolgozása és továbbadása a folyamat építőköveinek számítanak. Rendszeres információs input nélkül nem képzelhető el a megelőzésre épülő megközelítés, csak eset-specifikus reakció. Információ nélkül a dolgozókkal és képviselőikkel való konzultáció értelmetlen. Információ nélkül a közérdek-formálás és érvényesítés a legsúlyosabb esetekre - mint a halálos baleset – korlátozódik. Információ nélkül reménytelen, hogy az egészség és biztonság a vállalati stratégia szerves

részévé váljon. A munkahelyi egészség és biztonság, valamint az adórendeletek ebből a szempontból egymás ellen játszanak. Egy érdemi adókötelezettség megkülönböztethető egy olyan adminisztratív jellegű információs kötelezettségtől, mint a könyvelés vezetése vagy az adó-visszaigénylés. Ez egy mesterséges megkülönböztetés az egészség és biztonság kérdéskörében, ahol a törvényi megelőző rendelkezések szinte egyike sem előzetesen születik. A munkáltatóknak nincs listája azokról a mérgező kémiai anyagokról, melyeket helyettesíteniük kell, és nem rendelkeznek részletes leírással arról, hogy miként tegyék a berendezéseket biztonságossá. A szabályozás jórészt úgynevezett reflexív szabályozás – a környezetvédelmi jogalkotásban gyakran használt fogalom, mely olyan szabályokat ír le, melyek nem határozzák meg a tényleges eredményt, hanem olyan eljárásokat fektetnek le, melyekkel az általánosan meghatározott célok elérhetők (Treubner, 1994).

Ez azt jelenti, hogy a keretirányelv és a legtöbb közösségi biztonság és egészség irányelv kevés érdemi szabályozási részletet tartalmaz (megengedett legnagyobb értékek, orvosi ellenőrzés, technikai részletek a teleppel és a felszereléssel kapcsolatban, az egészségi állapot figyelemmel kísérésének tartalma, stb.). Amit ezzel szemben tartalmaz, az egy sor általános célkitűzés meghatározása, valamint olyan szervezeti és eljárási formák meghatározása, melyek során a kezelési rendszer és az ellenőrzés-kiegyensúlyozás a hagyományos kollektív munkaügyi kapcsolatokhoz kötődik. Komplex szabályozási eljárással van dolgunk, melynek alapja, hogy kapcsolatot kovácsoljon a között a törekvés között, hogy a munkahelyi egészség és biztonság a vállalatirányítási rendszer részévé váljon és az egymásnak ellentmondó munkaügyi érdekek között, mely a munkahelyi egészség és biztonság kérdését a kollektív kapcsolatok részévé teszi.<sup>14</sup> Azt mondhatjuk tehát, hogy ezek a szabályok főleg egy megfelelően működő információs és kapcsolati rendszer megalapozásáról szólnak (beleértve a dolgozókat és képviselőiket, a hatóságokat, megelőzésben részt vevő szolgáltatásokat, és, bár kisebb mértékben, egyéb cégeket, amikor egyidejű tevékenységekről van szó, mint a mobil vagy időszakos építési területeken folyó munka).

Annak biztosítása, hogy a munkahelyi tevékenység minden aspektusból biztonságos és nem károsítja az egészséget teljes egészében ezen az információs és kapcsolati rendszeren múlik. Kerítést tákolunk az érdemi kötelezettségek köré azért, hogy függetlenítsük az információs kötelezettségektől és a cégek számára előírt irányítási tevékenységtől. Ahelyett, hogy esemény utáni információval szolgálnának az alkalmazott intézkedésekről, valójában egy olyan irányítási rendszer kiinduló pontját képezik, melynek meg kell határoznia az alkalmazandó gyakorlati lépéseket.

Az SCM harmadik alapelve tényleg terelte a különböző számításokat. Az SCM nem tesz lehetővé szakértői kereszt-felbecsülést, ahol a törvényhozás beavatkozik vitatott helyzetekben. Az Európai SCM Hálózat által készített kézikönyv lehetővé teszi különböző felek részvételét a módszer különböző szintjein (SCM Network, 2005, pp. 13-14). De nem vonja be a szakszervezeteket. Nem rendelkezik továbbá a környezetvédelmi illetve fogyasztói szervezetekkel való konzultációról. Ez a kirekesztés logikus következménye annak, hogy az SCM-et olyan természetes eszközként tartják számon, ami nem avatkozik vitás kérdésekbe. Az adminisztrációs terhek költségeit pusztán azon az alapon számolják ki, hogy mit mond a munkaadó. A munkaadók kijelentése, miszerint az egész-

<sup>14</sup> Részletesebb elemzést lásd: Walters, 2002 és Frick, 2000.

séggel és biztonsággal összefüggő információs kötelezettséget azért tartják be, mert a törvény megköveteli, jelzi, hogy ezzel a kötelezettséggel nem szimpatizálnak. Mindazonáltal, valószínűtlen, hogy ezek az állítások a tényeket tükröznék. Még ha nem is törvényi köteleesség, a dolgozói nyomásgyakorlás a munkahelyi kockázatokról való informálódásra nem fog eltűnni, hanem valószínű, hogy bírósági ügyek növekvő számában és a dolgozói elégedetlenségben fog kifejeződni. Kevés kilátása van arra, hogy a munkaadók az egészség és biztonság kötelezettségek drasztikus visszavágására kényszerüljenek.

## Hogyan alkalmazzák az SCM-et a konzorcium jelentéseiben

A konzorcium jelentései nem felelnek meg a tudományos publikációktól elvárt szokásos színvonalnak. Hiányoznak belőle a felmérés elkészítésének körülményével kapcsolatos adatok. A legalapvetőbb kérdések nincsenek megválaszolva. Hány munkaadót kérdeztek meg az egyes információs kötelezettségekkel kapcsolatban? Mely gazdasági ágazatokban folytatták a vizsgálatot? Mekkora vállalatokról van szó? Hogyan történt a lekérdezés: telefonon keresztül vagy személyesen? Mekkora a nemleges válaszok száma? Hogyan számolták ki az átlagokat? Mekkora a hibahatár?

Az olvasók elől szándékosan elhallgatják a leglényegesebb tényezőket, melyek lehetővé teszik az adatok minőségének ellenőrzését. A Munkaügyi Főigazgatóság szerint a jelentés különböző változatainak elkészítése közben számos lényegi információ veszett el. Gyakran igen jelentős különbségek találhatók a számításokban minden magyarázat nélkül. A kockázatkezelés becsült költsége megduplázódott, míg a munkaügyi ellenőrzés költségei jelentősen, mintegy 60%-kal csökkentek. A konzorcium által nyilvánosságra hozott információ jórészt homályos és pontatlan. Azt állítják például, hogy a meglévő nemzeti felmérések adatait „kézzel igazították ki”. Jó lett volna tudni, hogy ez az igazítás milyen alapon történt.

Az a mód, ahogy a Vállalkozási Főigazgatóság felhasználta a konzorcium dokumentumait tovább nehezíti a módszer megértését, ugyanis a dokumentumokat nem publikálták. A nagyközönség csak annyit tudhat meg, hogy „az eredeti adatgyűjtés (interjúk/workshopok, szakértői értékelés) 2007-2008-ban történt. A konzulensek az akkoriban elvégzett nemzeti mérések alapadataiból is merítettek. Ezek az adatok 2005 és 2008 között keletkeztek. Az időintervallumban és a nemzeti valutákban (euró, angol font, dán korona, svéd korona) jelentkező különbségeknek nem tulajdonítottak kelő fontosságot az adminisztratív terhek szintjének számításakor, ezért összehasonlíthatóságuk kérdéses. Az adminisztratív terhek szintjét befolyásoló főbb tényezők általában relatíve stabilnak mondhatók (infláció szintje, órabérek, az euró és más valuták közti árfolyam és az EU-ban működő vállalkozások száma) (Lásd a „Más országok adatainak feltérképezése” című fejezetet). Ez a bekezdés jórészt a valutaárfolyamok fluktuációjával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik, ennek valóban marginális hatása van a számításokra. A valódi problémát – ami értéktelenné teszi a számításokat – csak zárójelben említik. Olvashatjuk, hogy a konzorcium interjúkat készített (mennyi interjút minden egyes információs kötelezettséghez?), szemináriumokat tartott (mennyit és kiknek a részvételével?), szakértői

értékeléseket készítettett (olyan szakértők közreműködésével, akiket politikai elvek alapján választottak ki, nem pedig az alapján mennyire ismerik a tényeket és a helyzetet).

A javaslatokat sehol nem támasztják alá elemzésekkel, a különböző elemeket összemásolták. A végeredmény egy dokumentum, ami tele van ellentmondásokkal és inkább hasonlít egy toldozott-foldozott tákolmányra, melynek nincs közös nevezője.

Az elemzések védjegye homályosság. A jelentést olvasva olyan érzése van az embernek, mintha egy ködös tájon utazna keresztül. Az érvelés halvány körvonalai megkülönböztethetők, de minden homályos és nehezen értelmezhető. Csak egy példa. Különösen magas becsült költségekkel találva szembe magát az egészség és biztonság területén a portugál mobil és ideiglenes építkezési területeken (4800 perc Portugáliában, szemben 510 perccel Svédországban), a konzorcium elmulasztja megkérdőjelezni saját számításainak relevanciáját. A különbséget azzal magyarázza, hogy a cégeknek lehetősége van ellenőrizni, mi folyik saját területükön. Ez nem jogi követelmény, mégis beszámítják az adminisztratív költségek számításakor. Honnan jön ez a szokás Portugáliában? A konzorcium válasza, hogy „ezek az úgynevezett módosítások az egészség és biztonság területén nem törvényi előírás folytán keletkeztek, hanem egy 1996-ban kiadott könyv alapján (az irányelv első transzpozíciója után), melyet egy portugál szakértő adott ki, és amelyben egy egészség és biztonság tervezet megalkotásának irányelveit vázolták. Azóta, a könyv alapján szükségessé tették az irányelvek módosítását. Emiatt az egészség és biztonság tervezetek sok terhet jelentenek, hiszen a tájékozódásnak ez az informális módja rossz gyakorlatot alakított ki. Ennél homályosabban nem is fogalmazhattak volna. Jó lenne ismerni néhány részletet abból a könyvből, melynek ilyen hatása van a döntéshozatalra. Még nagyobb képtelenség annak igazolására is felhasználni, hogy a mindennapi üzleti tevékenység nem kötelező költségeit is felszámolják az adminisztratív költségek számításakor.

A Vállalkozási Főigazgatóság törekvése, hogy megőrizze a szerződések kezelésének monopóliumát csak rontott a helyzeten. A Foglalkoztatási Főigazgatóság jól megtámogatott kritikai megjegyzéseit teljesen figyelmen kívül hagyta a végső szöveg megfogalmazásakor. Az általános benyomás az, hogy a végső politikai célok (megerősítve a Vállalkozási Főigazgatóság dominanciáját a Bizottság többi Főigazgatósága felett) felülírták a használhatóság és konzisztencia minden követelményét. Még a legdurvább elírásokat sem javították ki.

## A számítás főbb lépései

Az SCM alkalmazása az egészség és biztonság területén bizonyos statisztikai lépések alkalmazását jelenti<sup>15</sup>. Ezek vázlatosan a következők:

1. Az információs kötelezettség meghatározása, melyet meg kell különböztetni az irányelvi elvárásoktól (minden információs kötelezettség általában különböző adatkövetelményekre oszlik);

<sup>15</sup> Itt csak a leglényegesebb lépéseket nézzük át. Az SCM hálózat kézikönyve (2005) 15 különböző lépést ír le.

2. Kis számú ország kiválasztása (országok választása a benchmarking módszer alkalmazásához);
3. Az információs kötelezettséghez kapcsolódva interjúk készítése (szemináriumokon vagy telefonon keresztül);
4. Az adminisztratív terhek adminisztratív költségekhez viszonyított arányának kalkulálása az interjúk során;
5. Az adatok extrapolációja a benchmarking országokra, egy átlagosan produktív üzleti tevékenység minden egyes kötelezettségének becsült költségei alapján;
6. Az érintett területen az SCM-et használó országok adatainak felhasználása (ú.n. „alapkonzfigurációs országok”) és az adatok alkalmazása különböző módszerekkel;
7. Az országcsoportokra jellemző számítások extrapolációja az összes EU országra;
8. Javaslatok megfogalmazása;
9. Költségtakarékossági számítások a javaslatok alkalmazhatósága érdekében.

A módszer örökölt egyenetlenségei és a szponzorok politikai irányultsága miatt minden lépésnél jelentősen nő a hibák lehetősége.

## **Az információs kötelezettség tetszőleges választása**

Az európai egészség és biztonság irányelvek az egészség és biztonság menedzsment szisztematikus létrehozásáról szólnak.

Mindazonáltal, a Bizottság két irányelvet választott, az információs kötelezettségből adódó költségek becsülésének alapjául: az 1989-es Keretirányelvet és az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területekről szóló Irányelvet, melyekhez később hozzátette a Karcinogén Anyagokról szóló Irányelvet. Ez utóbbi jelenleg módosítás alatt áll. A Keretirányelv nyilvánvaló választás volt, lévén ez az egészség és biztonság szabályozás alapdokumentuma. Az azonban nem világos, hogy miért esett a választás a másik két irányelvre, hacsak nem ezért, mert a munkáltatói szervezetek erőteljes lobbitevékenységet folytatnak ellenük. Az ezekben tárgyalt kérdések létfontosságúak a munkavállalók számára. Az építőiparban különösen magas a halálos balesetek aránya és nagy az egészségkárosodás veszélye (Donaghy, 2009), gyakori a halálos kimenetelű rákos megbetegedés (Thuret, 2009). A helyzet kialakulásáért többlépcsős erőforrás-kihelyezés, a helyszínen működő vállalkozók közti koordináció hiánya és az egészség és biztonság követelmények elégtelen alkalmazása az építkezési tervek kidolgozásakor felelős. A karcinogén anyagokkal való érintkezés okozza a legtöbb halálos munkahelyi megbetegedést Európában. Mivel a rákos megbetegedés hosszabb lappangási idő elteltével jelentkezik és a vállalatokat

nem kényszeríti semmi arra, hogy megelőzzék a bajt, nyugodtan folytatják tevékenységüket mindenféle kormányzati kényszertől szabadon.

Néhány kivételtől eltekintve az irányelvek teljes tartalma (főleg a Keretirányelv) felépítését tekintve rendszerezi az információgyűjtést, feldolgozást, valamint az információ áramoltatását és megbeszélését. Mesterséges megkülönböztetés olyan „önálló” részről beszélni, ami az információs kötelezettségtől függetlenül alkalmazható.

A rossz módszertan által megkötözve, a konzorcium sajátos információs kötelezettségek megkülönböztetésére vállalkozott. Négyet talált a Keretirányelvben és hármat az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területekről szóló Irányelvben. A munkához a konzorcium mellett, a különböző főigazgatóságok is csatlakoztak. A jelentés nem tesz említést arról, hogy voltak-e vitás kérdések.

Választásaik véletlenszerűek. Nem megindokolják, hogy mi alapján választották ki a kritériumokat. Miközben egyeseket kiválasztottak másokat magyarázat nélkül kihagytak. A munkaügyi ellenőrzés beválasztása a leginkább megkérdőjelezhető. A Keretirányelv nem foglalkozik a munkaügyi ellenőrzéssel. Pusztán újfogalmaz egy olyan elvet, ami minden EU irányelvre érvényes: a tagállamoknak biztosítaniuk kell a bejárást. Nyilvánvalóan nem csak a munkaügyi ellenőrzési hivatalok rendelkeznek ezzel a kötelezettséggel. Ide tartoznak a bíróságok és a rendőrség is. A konzorcium logikáját követve, az információs kötelezettség részét képezi a munkáltató által a bíróságon eltöltött idő, a jogi védelemre való felkészüléssel törlött idő, stb. Érdekes megjegyezni, hogy van egy olyan szociális irányelv, ahol a perköltségek részét képezik az adminisztratív költségeknek (COM, 2009, d, p. 104). A Keretirányelv alapján definiált munkáltatói felelősséggel foglalkozó bírósági ügyek valószínűleg számosabbak, mint az Európai Üzemi Tanácsok felállításával kapcsolatos eljárások.

Az is világos, hogy a munkaügyi ellenőrzési tevékenység többet jelent, mint a Keretirányelvben foglaltak biztosítását. Minden EU tagállamnak markánsan eltérő ellenőrzési rendszere van, de abban megegyeznek, hogy az ellenőrök munkáját nem korlátozzák a jogi kényszerítő eszköz szerepére. A hat ország közül, ahol a konzorcium adatokat gyűjtött, ötben található munkaügyi ellenőrzési hivatal, ami a foglalkoztatási jogszabályok minden aspektusával foglalkozik.

Ha a kockázatelemzés egy cég megelőző tevékenységének sarokköve, nem világos, hogy a kockázatelemzéshez kapcsolódó egyéb tevékenységek miért lettek kihagyva. A munkavállalók és képviselőik informálása, olyan tájékoztatási kötelezettség alá eső speciális testületek működtetése, mint az egészség és biztonság bizottságok, valamint az egészségmonitoring olyan tevékenységek, melyek megfelelnek az információs kötelezettség követelményeinek. Különösen az egészségmonitoring olyan tevékenység, ami biztosítja a dolgozók egészségi állapotának folytonos vizsgálatát, a munkával és egészségi állapottal összefüggő információ összegyűjtését és a dolgozók csoportjait érintő anonim információknak a megelőzéssel foglalkozó szervezetek felé történő továbbítását. Ez a folyamat alapvetően nem sokban tér el a kockázatelemzéstől, és kívánatos lenne összekapcsolni vele. Semmi kétség afelől, hogy az egészség és biztonság bizottság tevékenysége mindig is a munkahelyi körülmények vizsgálatára, ezek egészségre gyakorolt hatására és a megelőzési intézkedésekkel kapcsolatos

információ- és eszmecsere irányult. A konzorcium választása láthatóan csak a Keretirányelvben és az Ideiglenes és Mobil Építési Területekről szóló Irányelvben hivatkozott dokumentumra való utalással magyarázható meg, vagyis hogy csak azokat a kötelezettségeket kellene információs kötelezettségnek tekinteni, melyeket egy speciális dokumentumra hivatkozva definiálnak így az EU irányelvek. Ez alapján a munkaügyi ellenőrzési látogatások besorolása ebbe a kategóriába még inkább tetszőlegessé válna. Másrészt a költségek körülírása sokkal többet jelent egy dokumentum előráncigálásánál.

Ugyanez a tetszőleges technika jelenik meg az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelvvel kapcsolatban is. A konzorcium indoklás nélkül figyelmen kívül hagyott bizonyos rendelkezéseket (dolgozók tájékoztatása, koordinátor). Érdekes tehát megfigyelni hogyan változik szerződésenként, hogy mi számít információs kötelezettségnek. A Ramboll-csoport egy korai tanulmányából, melyet a Vállalkozási Főigazgatóságnak készített kiderül, hogy az utólagos munkálatok egészség és biztonság szempontú feltérképezése nem információs kötelezettség.

Az Egyesült Királyság is rámutatott az összefüggések hiányára több, a Bizottságnak benyújtott dokumentumban. Azt a keményvonalas megközelítést alkalmazva, hogy bármilyen információs kötelezettséget bele kell számítani az adminisztratív költségekbe, az Egyesült Királyság kritizálja a konzorciumot, melynek figyelembe kellett volna vennie a Keretirányelvnek a dolgozók informálásával és konzultációs jogaival kapcsolatos követelményeit. A brit hatóságok szerint a konzorcium kihagyott öt információs kötelezettséget, ott ahol az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelv van hatályban.

## Az Irányelvek elemzése

Az Irányelv tartalmának korrekt elemzése nyilvánvalóan elengedhetetlen ahhoz, hogy meghatározzuk az információs kötelezettséget. Úgy tűnik mind a konzorcium, mind a CEPS olyan gyorsan futott át rajta, hogy az elemzésükben ez számos pontatlanságot és félremagyarázást eredményezett. A Keretirányelv önkényes interpretációjáról már beszéltünk korábban. Ez a dokumentum egy irányítási rendszer megalapozója, ami sokkal több és szisztematikusabb információt tartalmaz, mint amennyit a konzorcium felhasznál belőle. Bár nem teljesen átfogó, a Keretirányelv számos olyan kötelezettséget lefektet, mely megfelel az SCM lobbis információs kötelezettség definíciójának.

Például:

1. Dolgozókkal való konzultáció új technológiák bevezetése előtt (6.3.c cikkely);
2. A komoly veszélynek kitett dolgozók megfelelő instrukciókkal való ellátása (6.3.d cikkely);
3. Az egy telephelyet használó munkáltatók kölcsönösen tájékoztatják egymást és dolgozóikat különböző vállalkozásaikról (6.4 cikkely);
4. A megelőzésben részt vevő szolgáltatók tájékoztatása (7.4 cikkely);

5. Az elsősegély megszervezésével kapcsolatos információk (8. cikkely);
6. A dolgozók informálása és a velük való konzultáció (10. és 11. cikkely);
7. A dolgozóknak az új vagy megváltozott veszélyforrásokhoz igazodó folyamatos képzése (12. cikkely);
8. Az egészségfelügyelet megoldása (14. cikkely);

Az SCM szigorú betartása minden bizonnyal megmutatta volna egyrészt azt, hogy a módszer mennyire nem felel meg azon a területen, ahol alkalmazzák, másrészt azt, hogy az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló bármilyen komolyabb lépés aláásná mind a biztonsági intézkedések szintjét, mind a dolgozók jogait. Ahelyett, hogy vállalták volna a kockázatot, a konzorcium és a Bizottság inkább félmunkát végzett. A Keretirányelvben megfogalmazott információs kötelezettségeknek csak egy részét vette figyelembe és a munkahelyi egészség és biztonság ellenőrzését teljesen önkényes módon kezelte.

Az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelv speciális módon épül fel, eltér az egyéb EU-s egészség és biztonság irányelvektől. Nagyon kevés kötelezettséget ír elő a munkáltatók számára. A cél lényegében az, hogy a felelősséget az ügyfélre helyezze – legtöbbször az épületek vagy helyiségek tulajdonosára – azáltal, hogy megkívánja tőle, hogy végezze az illetékesek közti koordinációt azért, hogy az egészség és biztonság követelményeket már a tervezés fázisában figyelembe vegyék.

A konzorcium helytelenül egyenlőséget tesz az ügyfél kötelezettségei és az azonos munkaterületet használó vállalkozások kötelezettségei között, de belga adatok alapján elismeri, hogy a privát ügyfelek költségei jelentősek. Az adatok alapján az építési engedélyek több mint 90% privát projektekhez kapcsolódik. A dokumentum idézi ezt, de nem von le belőle semmiféle következtetést. Ez jellemzi a konzorcium jelentéseit: különböző szerzők különböző szövegeiből van összeollózva az egészre vonatkozó összefüggések nélkül. Ez a téves értelmezés arra vezeti a konzorciumot, hogy bevezesse a külső koordinátor koncepcióját. Az Irányelv, természetesen akkor igényel koordinációt, ha a területet több vállalkozás használja. Ezért a koordinátor szükségszerűen külsős mindegyik vállalkozás szemszögéből (például ahol az építész koordinátor is, illetve ha speciálisan erre a feladatra fogadnak fel valakit), illetve a többi vállalkozás szemszögéből, ha a koordinátor az egyik vállalkozás alkalmazásában van.

A konzorcium vizsgálta három kötelezettség jóval meghaladja az adminisztratív költségek becslésének hatáskörét, amit a vállalkozások nem támogatnak, kivéve, ha a vállalkozás maga is ügyfél. Eléggé összefüggéstelen módon, a konzorcium kihagyta azt a néhány információs kötelezettséget, ami a munkaadókra vonatkozik. Ilyen a balesetek jelentésének kötelezettsége és egy sor jelképértékű kötelezettség, melyeket az Irányelv IV. melléklete tartalmaz. Természetesen lehetséges, hogy a konzorciumnak nincs tudomása arról, hogy az Irányelv függelékei kötelező érvényűek.

A konzorcium két Irányelvre korlátozta munkáját. A Bizottság, következőképpen, felhívta a CEPS-t, hogy a Karcinogénekről szóló irányelvet (és az Eu-

rópai Üzemi Tanácsokról szóló irányelvet) is nézzék át (Renda és Luchetta, 2009-b). Miközben a CEPS kritikája a konzorcium számos hibájával kapcsolatban nagyon is találó, saját elemzése a Karcinogének irányelvről elég zavarosra sikeredett.

A CEPS azt próbálta bemutatni, hogy a Karcinogének irányelvben lefektetett legtöbb információs kötelezettség csak a Keretirányelvben felsoroltak ismétlése. Ez nevetséges kijelentésekhez vezetett. Például a CEPS jelentése szerint a munkahelyi daganatos megbetegedések jelentésének kötelezettsége pusztán a munkahelyi balesetek jelentési kötelezettségének újraértelmezése. Az elemzés készítői Láthatóan nem értették meg a baleset fogalmát, ami az EU tagállamok jogrendszere fizikai sérülést okozó hirtelen eseményként definiál. Ez a definíció nyilvánvalóan nem egyeztethető össze a daganatos megbetegedéssel, ami hosszú lappangási idő alatt alakul ki az első olyan alkalomtól kezdve, amikor a dolgozó káros anyaggal találkozott. Annak érdekében, hogy megbizonyítsa, a Karcinogének irányelv nem tartalmaz a Keretirányelvben definiáltaktól eltérő kötelezettségeket, a CEPS nem vette a figyelembe az irányelv azon cikkelyeit, melyek előírják a dolgozók és a hatóságok speciális információval való ellátását. Például: a hatóságok számára elérhetővé kell tenni a karcinogén anyagok helyettesítésével vagy mennyiségének csökkentésével kapcsolatos információt (4. cikkely); a veszélyzónák ki- vagy megjelölése (5.5.j cikkely); karcinogén anyagok tárolására szolgáló konténerek megjelölése (5.5.1 cikkely); olyan információs kötelezettségek melyek túlmutatnak a Keretirányelv tartalmán (6. cikkely); a dolgozók informálása a normálnál nagyobb hatás esetén (7. cikkely); rendelkezések a dolgozók tájékoztatásáról és képzéséről, melyek jóval részletesebbek a Keretirányelv rendelkezéseinél (11. és 12. cikkely); az egészségügyi ellenőrzés megszervezése (14. cikkely); a megfelelő az egészségügyi határértékeknek nem választható el bizonyos információs kötelezettségektől, például egyes anyagok levegőben mért koncentrációja (16. cikkely).

Valójában, találhatunk logikát a CEPS furcsa megközelítésében, ha a szponzorok elvárásait figyelembe vesszük. Az Irányelv elemzésével a Bizottság nyilvánvalóan el akarta érni az információs kötelezettségek becsült költségeinek minimalizálását, azért, hogy meggyőzze a munkáltatókat, az Irányelv felülvizsgálata csökkenti az adminisztratív költségeket. Minden, amit a Karcinogének irányelv tervezett módosításáról tudni lehet, ez ellen szól. Az Irányelv felülvizsgálatának célja, hogy növelje annak hatékonyságát úgy, hogy részletesebb kötelezettségeket helyez a munkáltatóra. Valószínűleg több határértéket fog tartalmazni, ami nyilvánvalóan növelni fogja az információs kötelezettségeket. A Bizottság védelmi érve, hogy az irányelv felülvizsgálata potenciálisan lefaraghat az információs kötelezettségekből egy romló politikaalkotó rendszerre figyelmeztet. Óvatos becslések szerint a munkahelyi szennyezettség évente nyolcvanezer megelőzhető daganatos megbetegedést okoz az Európai Unióban. Minden ok megvan speciális és részletes jogi kényszerítő eszközök alkalmazására rákkeltő anyagokat használó vállalkozások esetében. Nonszensz, hogy a Bizottság az adminisztratív terhek csökkentésének álruhája alatt próbálja ezt igazolni.

## Az egyes országok helyzetének elemzése

A dokumentumokban időről időre megjelenik a konzorcium törekvése, hogy magyarázatot keressen az országok közti meg nem magyarázott különbségekre. Főleg objektív különbségeket talál az egyes országok tekintetében. Egy-két példa elég ahhoz, hogy lássuk, ezek a különbségek világos bizonyítékai annak, hogy a konzorcium mennyire hiányos tudással rendelkezik az egyes országok helyzetével kapcsolatban.

Az adatokat elvben a konzorcium által választott „szakértők” és a tagállamok hatóságai által kijelölt „kontaktszemélyek” értékelték. Az ő bevonásuk több helyen említésre kerül a Vállalkozási Főigazgatóság dokumentumiban. Kérdéses azonban, hogy a gyakorlatban, kaptak-e a hatóságok rendszeres és teljes körű tájékoztatást. A hibák olyan gyakoriak, néhány esetben annyira szembeötlőek, hogy kérdéses, vajon a Vállalkozási Főigazgatóság figyelt-e a szerződés betartatására.

A továbbiakban csak néhány különösen feltűnő példát fogunk említeni. A kockázatbecslés előzetes költségei jelentősen eltérnek az országok között. A kereseti arány differenciák kiküszöbölése érdekében, a mérés egysége a szóban forgó tevékenységgel töltött idő éves viszonylatban. Ez az adat Svédországban a legalacsonyabb: 20 perc az 1-9 főt valamint a 10-50 főt foglalkoztató cégeknél, és 50 perc az ötvennél több embert foglalkoztató vállalatoknál. A legmagasabb érték 150-szer nagyobb az 1-9 fős cégeknél (2995 perc), 175-ször magasabb a 10-50 fős vállalkozásoknál (3595 perc) és 200-szor magasabb a több mint 50 fős cégeknél. Ekkora különbség különösen meglepő, ha feltesszük, hogy az adatgyűjtés alapját következetesen betartották. Két ország van, ahol a konzorcium az interjúkat saját elemzési szempontjai alapján végezte.

A konzorciumnak megvan a válasza erre az eltérésre. Két lehetséges okot említ arra, hogy miért töltenek olyan kevés időt kockázatbecsléssel Svédországban:

1. A kockázatbecslést legtöbbször szakszervezeti bizalmi végzi, akinek a fizetése az adóbevételekből származik. Mármint, azt kell mondanunk, hogy miközben a kockázatbecslést a dolgozók képviselővel való konzultációhoz kellene kötni, még mindig a munkaadó végzi, valószínűleg a megelőzésben részt vevő szolgálatok támogatásával. Ennek nincs nyoma a konzorcium számításaiban, ami azt valószínűsíti, hogy a külső konzulensek használata ismeretlen fogalom Svédországban. Ez ellentétes azzal, ami az egészség és biztonság svédországi helyzetével foglalkozó szakirodalomból kiderül (Remaeus és Westerholm, 2001). Az sem korrekt megjegyzés, hogy a szakszervezeti képviselőket az állam fizeti. Egyedül a regionális biztonsági képviselők kapnak állami juttatást, de ők csak a kisebb munkahelyeken érintettek. Az összesen körülbelül 100.000 biztonsági képviselőből mintegy 2000 regionális képviselő.
2. A kockázatbecslés Svédországban kétlépcsős eljárás: egy általános felmérési szakaszból és egy szektor specifikus felmérési szakaszból áll. Ez a megkülönböztetés nem található sem a svéd törvényekben sem az üzleti gyakorlatról szóló elemzésekben. Pusztán kitalálás. A konzorcium félremagyarázta az ágazati iránymutatásokat, melyeket Svédországban ugyanúgy megtalálhatunk, mint a legtöbb EU országban. Minden szándék és látszat ellené-

re, olyan magyarázatot kapunk, amit olyasvalaki toldott be, aki nem vett részt az interjúkon. Valójában, az interjú elemzési szempontjai említik, hogy szükséges az ágazati szempontok figyelembe vétele a kockázatbecslés során.

A munkahelyi balesetek hatósági bejelentésének kötelezettsége szintén érdekes ellentmondásokat eredményez és lehetővé teszi, hogy a konzorcium szabad utat engedjen képzeletének és magyarázati kísérleteinek.

Az konzorcium első figyelemre méltó állítása, hogy Máltán a munkahelyi balesetek hatósági bejelentési kötelezettsége nulla percet vesz igénybe az 1-50 dolgozót foglalkoztató vállalatok esetében (FR, 2009, p.78-79). Semmilyen magyarázatot nem kapunk ezt a rejtélyt illetően. A gondolatátvitel természetfölötti módjával állunk szemben vagy munkahelyi balesetek csak az 50-nél több főt foglalkoztató vállalkozásokban történnek? A máltai csodát odahagyva, a konzorcium azt állítja, hogy egy svéd vállalatnál 5 percet vesz igénybe egy üzemi baleset bejelentése, Romániában pedig 1400 percet. Bulgáriában ez az idő véletlenszerűen változik a vállalat nagyságával arányosan –érdekes fejlemény ez, ha fontolóra vesszük, hogy ugyanazt a kérdőívet kell kitölteni. 1-10 fős cégeknél erre a feladatra 530 perc áll rendelkezésre. 10-50 fős cégek egy órát megspórolnak (470 perc). Az 50 fő felett foglalkoztató cégek 690 percet fordítanak bejelentési kötelezettségük elvégzésére. A hosszabb időintervallum a nagyobb vállalatoknál érthető lehet, de a középső kategóriában tapasztalható rövidebb idő megmagyarázatlan marad.

A svéd 5 perc és a romániai 23 óra nem maradhat magyarázat nélkül. A konzorcium próbálja lezárni a kérdést azzal, hogy azt állítja, a svédországi baleseteket telefonon jelentik be. Ennek a magyarázatnak az írója láthatóan nem olvasta a konzorciumnak az interjúkkal kapcsolatos saját írásos anyagát. A konzorcium kérdezési módszere négy lépcsős eljárás alapul: találkozók szervezése, a releváns információ felkutatása, a jelentés elkészítése és benyújtása. Ésszerűnek tűnik az a feltételezés, hogy az első két lépés igényli a legtöbb időt. Egy jelentés megírása és benyújtása viszonylag rövid időn belül megoldható. A jelentések tételei is majdnem azonosak a különböző EU országokban. A nemzeti variációk viszonylag elhanyagolhatóak, mivel megtörtént a munkahelyi baleseti statisztikák közösségi szintű harmonizációja. Az, hogy Svédországban telefonon tesznek jelentést nem magyarázza, hogy a svéd munkaadók hogyan képesek mindössze öt perc alatt összegyűjteni az információt.

Más példákat is lehetne említeni. Hely hiányában nem soroljuk fel az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelvvel kapcsolatos hibákat. A konzorciumnak nincs olyan számítása, amiben ne lenne hiba. Nincs egyetlen megállapítása, ami megállja a helyét.

A konzorcium ajánlásaiban világosan látszik, mennyire nem érti a tagállamok helyzetét. A dolgokat a legegyszerűbb módon közelítette meg. A jó gyakorlatokban is szelektál. Néhány kivételtől eltekintve, a jelentések nem hoznak példát jó gyakorlatra Hollandia, az Egyesült Királyság vagy Svédország vonatkozásában. Az általános az, hogy jó gyakorlat ott van, ahol az SCM-et alkalmazzák az egészség és biztonság jogszabályokra.

## Az interjúk végrehajtása

A konzorcium hat országot választott ki közvetlen adatgyűjtésre. Ezek: Bulgária, Észtország, Málta, Portugália, Románia és Svédország. Sehol nem kapunk magyarázatot arra, hogy miért ezeket az országokat választották. Összességében körülbelül a dolgozók 10%-a található ezekben az országokban. Kettő a közelmúltban ültette át az EU irányelveket a nemzeti törvényhozásba. Kérdéses, vajon a román és bolgár üzletemberek megfelelően fel tudták-e becsülni az irányelvek valódi hatását. Ez a két ország tette ki a minta mintegy felét a dolgozók számát illetően. A hat országban együttesen becsült 238 millió euróból Portugáliára esik a becsült költségek több mint 70%-a, az összes dolgozó körülbelül 20%-ára vonatkoztatva. Ez az érdekes eredmény szintén magyarázatot kívánt. A konzorcium magyarázata csupán annyi, hogy Portugáliában a költségek alakulásához a vállalkozások nagy száma és a magas baleseti arány járul hozzá. A vállalkozások nagy számával magarázni ezt, az összefüggések hiányát mutatja. Nem foglalkozik a Portugália és Svédország közti különbséggel (körülbelül 5:1 arányban) vagy a Portugália és Spanyolország közti különbséggel, kiterjesztve az összehasonlítást az extrapolációval vizsgált országokra. A Svédországgal való összehasonlítás is érdekes. A svéd törvényhozás hosszú ideje foglalkozik egy egészség és biztonság irányítási rendszer felállításával. Svédországban már azelőtt már foglalkoztak az egészség és biztonság követelmények „belső kontroljával”, hogy a kérdés az EU napirendjére került volna és bekerült volna a Keretirányelvbe. A konzorcium becslése, mely szerint a megkérdezett országok közül az információs kötelezettségek Svédországban vannak legalacsonyabb szinten, nem hihető. A Svédország és Portugália közti különbséget a munkahelyi balesetek számával összefüggésbe hozni két okból is félreértés. Először is, durva statisztikai hibákon alapul: a konzorcium felpumpálta a portugál baleseti adatokat, miközben a svéd adatokat tizedére csökkentette. De azzal a ténnyel sem egyeztethető össze, hogy a balesetek bejelentésének kötelezettsége a portugál költségek kevesebb, mint negyedét jelenti.

A Vállalkozási Főigazgatóság jelentése nem határozza meg az interjúk számát, az érintett gazdasági ágazatokat vagy a mintába bevont vállalatok nagyságát. Ezeket az adatokat olyan titkosan őrzik, hogy még a Foglalkoztatási Főigazgatóság sem fér hozzá az adatokhoz. Ámbár, egy 2009 márciusi feljegyzésben ezt írják: „A 6 tagállamban a 233 információs kötelezettség költségeinek és terheinek mérésére végzett interjúk és workshopok száma nagyon alacsonynak tűnik: 29 workshopot és összesen 2850 interjút szerveztek 11 szakterületen (közük a pénzügyi szolgáltatások és a vállalati jog területén) 33 jogszabállyal és nem kevesebb, mint 233 információs kötelezettséggel számolva. Ez azt jelenti, hogy átlagosan egy workshopra 10 információs kötelezettség jutott és egy információs kötelezettségre csak 12 interjú. A foglalkoztatási területi jelentésben nincs konkrét információ a lefolytatott interjúk vagy workshopok számáról. Úgy tűnik a jelentés legutolsó verziójában eltávolították a törzsanyagból a workshopok és interjúk számára vonatkozó információt. Ez tovább mélyíti a felmérés módjának átláthatatlanságát és további kétségeket ébreszt az extrapoláció gyakorlatának megbízhatóságával kapcsolatban”.

## Az adatok extrapolációja más országokra

A konzorcium két technikát használt az adatok extrapolációjához. Az egyikben öt országban (Németország, Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság) rendelkezésre álló adatokat használt, melyeket a konzorciumétól eltérő listák alapján gyűjtöttek össze. Ezeket az adatok azután három különböző technika alapján integrálták: újrafelhasználás, kézi hozzáigazítás (?!), extrapoláció. A konzorcium nem pontosítja jobban a felhasznált módszereket. Az első körben végzett extrapoláció eredményei zavarba ejtőek. Az információs kötelezettségek költségei magasabbnak tűnnek az Egyesült Királyságban, mint Németországban, valamint Ausztriában, mint Hollandiában. Másrészt, a konzorcium által végzett igazítások igen jelentősnek tűnnek. A WiFO és a CEPS jelentése alapján (Renda és Luchetti, 2009, a, p.23) a holland adatokból levezetett becslések a konzorcium számításaiban a nemzeti számítások alapján kapott 979 millió eurót 83,5 millióra csökkentették.<sup>16</sup> Dánia számlája mintegy 50%-os csökkentésben részesült, 145 millióról 59 millióra. Ezt a változást még nehezebb megfejtani, mivel a konzorcium saját bevallása szerint a Dániára vonatkozó adatokat extrapoláció és igazítás nélkül használta fel.

Az SCM alapján végzett nemzeti adatgyűjtés egyenlőtlenségeinek mértékét jól példázza Németország esete, ahol a kockázatbecslés költségei a felmérés szerint igen szerények a többi országhoz képest. Ennek az lehet az oka, hogy a német számításokban a kockázatbecslés, mint a hatékonyabb irányítást biztosító szakértői felkészülési folyamat, nem szerepel az adminisztrációs költségek között. Ezt a megközelítést hosszabban kellett volna vizsgálni, mivel a kockázatbecslés olyan folyamat, ami a megelőzés kultúráját terjeszti és az üzleti tevékenység minden területe alá van rendelve. Legyen bár szó egy gép üzembeállításáról vagy vegyi anyagok tárolásáról, a kockázatbecslés szerepet játszik a folyamatok definiálásában. A német kockázatbecslési adatok, ezért, csak egy konkrét dokumentum megírásához szükséges időre vonatkoznak.

Olasz kutatók arra figyelmeztet, hogy ne vonjunk le ésszerűtlenül heterogén adatok alapján következtetéseket: „A felhasználható összehasonlítás/benchmarking és a korrekt interpretáció nemcsak azért szükséges, hogy megértsük az országok között húzódó alapvető társadalmi, gazdasági és történelmi különbségeket, hanem azért is, hogy biztosak legyünk abban, a különbségek egyedül a szabályozási eltérésekből adódnak, nem pedig a különböző mérési módokból” (Cavallo, Coco és Martelli, 2007). Ezeket az elementáris követelményeket nem vették figyelembe, mert a Vállalkozási Főigazgatóságnak fontosabb volt, gyorsan bebizonyítani, hogy Európának elsőrangú költségvetési eszköz van a kezében.

Ami a másik 16 országot illeti, a konzorcium végrehajtotta az adatok extrapolációját tekintet nélkül arra, hogy milyen módon történt az irányelvek átültetése. Miközben a dokumentumok nem adják meg az extrapolációs folyamat mágikus kulcsát, van bennük néhány furcsaság. Az Olaszországban összegyűjtött információs kötelezettségekből adódó költségek például Franciaországi költségek dupláját teszik ki. A két ország törvényi hátterének összehasonlító elemzése sem világít rá ennek az okára. A Cseh Köztársaságban tízszer maga-

---

<sup>16</sup> A konzorcium megkísérel Hollandiából modell értékű esetet fabrikálni. A holland becslés, ami közel egymilliárd euróra teszi a költségeket ezzel nem volt összeegyeztethető. Ez megmagyarázhatja a holland költségek drasztikus csökkentését a konzorcium számításaiban.

sabbak a költségek, mint Szlovákiában, miközben az előbbiben 2,5-szer több munkavállaló van. Az adminisztratív költségek megoszlása a spanyolországi minimális 85% és a cseh maximális 97,55% között változik.

Összességében, az eredeti adatok a számított költségek kevesebb, mint 5%-ért felelősek, míg az extrapolációval kapott adatok a költségek majdnem 40%-ért. Ez azt jelenti, hogy az extrapolációval becsült költségeknek körülbelül 55%-a nem nemzeti adatokon alapszik.

A konzorcium egyik célja az volt, hogy felmérje az irányelvek minimális követelményein túlmutató harmonizációból eredő költségek nagyságát. Összességében, ezek a költségek jelentéktelennek tűnnek: az összes költség kevesebb, mint egy százaléka (32 millió a 4228 millióból). Az egyetlen ország, ahol ezek a költségek viszonylag magasak, Írország (a költségeknek valamivel több, mint egyharmada). A konzorcium jelentése szerint az Egyesült Királyságban, az irányelvek alkalmazása az önfoglalkoztatókra vonatkozik, azonban nulla százalékra becsli a megoszlást.

Az extrapolációk esetlegessége jól látható a brit hivatalos kutatások ellenfényében<sup>17</sup>, melyek szerint az EU-ban a kockázatbecslés költségei 5,5 milliárd euró körül vannak (BRE, 2008). A konzorcium jelentésének eredeti példányában ez az összeg 1,453 milliárd euró volt. Kevesebb, mint egy évvel később, miután a Vállalkozási Főigazgatóság átírta, ugyanez az adat megduplázódott 2,9 milliárdra. Ez a dupla-vagy-négyszeres variáció semmit nem tükröz jobban, mint a szponzoroknak a kockázatbecslési kötelezettséggel kapcsolatos fenntartásait.

## Az adminisztratív terhek becslése

Az adminisztratív terhek becslése a folyamat kulcseleme. Megnyitja az utat a statisztikai kalkulációtól a politikai elvek megfogalmazásáig, a Bizottság által kitűzött cél, mely az adminisztratív költségek mérése és az adminisztratív terhek 25%-os csökkentése volt. Az SCM úgy igyekszik meghatározni a terhek költségeit, hogy felteszi a munkáltatóknak a kérdést: a tevékenységük mely részét folytatnák a szabályozás visszavonása esetén.

Ez tisztán szubjektív megközelítés. A legtöbb esetben az egészség és biztonság intézkedések részét képezik az üzleti tevékenység rendes menetének. A válasz objektív módon nem igazolt, és általában ellenséges hozzáállást tükröz az egészség és biztonság szabályozásának kérdéséhez. Az interjúkon elfoglalt álláspont a gyakorlatban valószínűleg nem tükrözi a valóságot. A helyzet az, hogy a legtöbb kockázatbecslési tevékenység elválaszthatatlan a termelésirányítástól. Mind a kockázatbecslés, mind a munkaszervezés területén sok információt gyűjtöttek össze. Ez megkérdőjelezi a konzorcium becslésének hitelességét, mely szerint a cégek a kockázatbecsléssel töltött idő 92%-át megspórolnák, ha a szabályozást visszavonnák. Ugyanez vonatkozik az építési területek biztonságát koordináló dokumentumokra is, melyeknek jelentős része arra szolgál, hogy megvilágítsa: a területen osztozó különböző vállalkozások működése

<sup>17</sup> Az angol becslések alapja egy 2005-ös, a PricewaterhouseCoopers által készített tanulmány. A becsléseket heves kritika érte egy parlamenti jelentésben. (CPA, 2008).

hogyan hat egymásra. Racionálisan gondolkodó vezetőség szabályozás nélkül elrendelné ilyen jellegű információ begyűjtését, összefoglalását és írásos dokumentálását. Rob Baldwin, a London School of Economics professzora többek között ezt a pontot is hangsúlyozza az angol Parlament alsóházának 2008. július 8-án benyújtott memorandumában: "Második probléma az SCM-mel, hogy miként lehet definiálni azokat a költségeket, melyek jogszabályi követelményként jelentkeznek, és túlmutatnak azokon, melyeket egy hozzáértő vezetőség a rendes ügymenet részeként hagy jóvá. Ez olyan probléma, mely vitatható következtetésekre ragadtat, ráadásul megvan a veszélye, hogy ha az ágazatoknak adminisztratív költségeket kell számolniuk (márpedig a helyzet ez), hajlamosak lesznek összekeverni a politikai és adminisztratív valamint a jogszabályi és az irányítási költségeket. A hatás nagyjából az lesz, hogy eltúlozzák mind az információs terhek költségeit, mind a szabályozás hatályon kívül helyezéséből adódó lehetséges nyereség mértékét."

Az extrapoláció érvényessége szintén megkérdőjelezhető abból a szempontból, hogy az üzleti élet vezetői sem ellenzik egységesen az egészség és biztonság szabályozást. Egy brit tanulmány jelentős eltéréseket talált ebben a témában (Vickers et al., 2001).

Az az önkényesség, ami az adminisztratív terhek költséghányadának kiszámítási módját jellemzi, világosan látszik az SCM használatával kapott különböző becsült összegek összehasonlításából. Néhány évvel ezelőtt a Ramboll-csoport a Vállalkozási Főigazgatóság megbízásából elvégzett egy kutatást az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelv rendelkezéseiből adódó költségekről (COM, 2005, c).<sup>18</sup> A kérdésben enyhe eltérések mutatkoznak a két tanulmány között. A Ramboll nem ugyanazokat az információs kötelezettségeket választotta ki 2005-ben, mint 2007-ben. Így nem hagyhatók szó nélkül azok a különbségek, melyek a hatályon kívül helyezett szabályozás esetén a vállalkozások fellépésében mutatkoznak.

#### Az adminisztratív költségek becslése 2005-ben

	A vállalat egyáltalán nem tenné/kisebb mértékben tenné	A vállalat ugyanolyan/nagyobb mértékben tenné	Nem tudja	Összesen
Koordinátor kinevezése	28 %	58 %	13 %	532
Egészség és biztonság terv kidolgozása	27 %	58 %	12 %	544
Koordinátorok kötelezettségei (projektkidolgozás szakasza)	30 %	55 %	16 %	535
Koordinátorok kötelezettségei (projektvégrehajtás szakasza)	27 %	57 %	16 %	539
Előzetes figyelmeztetés	29 %	54 %	16 %	534

Forrás: Ramboll Management in COM, 2005 c, p. 148-153

<sup>18</sup> Az SCM öröklött korlátait részben szem előtt tartva, a 2005-ös tanulmány sokkal pontosabb és kidolgozottabb volt, mint a 2007-es. Felmerül a kérdés, hogy a Vállalkozási Főigazgatóság miért rendelt meg egy második tanulmányt ugyanarról a témáról ugyanattól a szervezettől (csak most a konzorcium tagjaként), de immár jóval kevésbé konkrét szerződéssel.

**Az adminisztratív terhek becslése 2007-ben**

	Adminisztratív teherként jelentkező költségek csökkentése jogszabályi kötelezettség megszűnése esetén (%)	Választ adó vállalkozások száma
Előzetes figyelmeztetés	89 %	Nem közölt
Egészség és biztonság terv	79 %	Nem közölt
Utómunkálatok tervezése	79 %	Nem közölt

Forrás: FR, 2009.

A 2005-ös jelentés azt bizonyítja, hogy a válaszadó cégek közel kétharmada folytatná a jogszabályi kötelezettségek betartását a normális üzleti ügymenetben, míg körülbelül egyharmaduk fontolná meg ennek a tevékenységnek a csökkentését vagy teljes elhagyását. A 2007-es jelentés szerint a vállalatok túlnyomó többsége hagyná abba ezt a tevékenységet. Az utóbbiban, a konzorcium becslése szerint az információs kötelezettség 80%-a olyan adminisztratív teher, amit a vállalkozások elhagynának ha a szabályozás lehetővé tenné.

Érdekes lenne megnézni mennyire összefüggéstelenek az egyes országokra vonatkozó számítások. A konzorcium csak hat országban gyűjtött információt, majd rávetítette az adatokat a többi országra, esetenként hazai adatokkal kiegészítve mindezt. Németországban az adminisztratív terhek összességét az információs kötelezettségek teszik ki mindkét irányelvet vizsgálva. Más szavakkal, ha a konzorcium logikáját követjük és megtörténik jogszabályi követelmények eltörlése, egyetlen német vállalkozás sem készítene kockázatbecslést és nem jelentene egyetlen munkahelyi balesetet sem. A korábbi megállapítás nem statisztika inkább durva torzítás, de a Stoiber-csoport – melynek tizenöt tagja között három német „főtanácsadó” van (az elnököt beleértve) – nem emelt semmilyen ellen kifogást. Ennek megfelelően, az egyik ország, ahol a konzorcium a legmagasabb költségeket számolta, ugyanaz, ahol adminisztratív terhekhez viszonyított adminisztratív költségek a legalacsonyabbak – Portugáliáról van szó, ahol a konzorcium becslései szerint az adminisztratív terhek az adminisztratív költségeknek 78,95%-áért felelősek. Egyedül az Egyesült Királyságban jobb valamivel az eredmény, ahol becslés szerint a terhek a költségek 75%-át teszik ki. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, milyen meglepő eltérések vannak a konzorcium számításai és az azonos módszerrel végzett nemzeti számítások között. A szlovén kormány jelentése például 67%-os<sup>19</sup> adminisztratív terhekről szól, miközben a konzorcium megfejthetetlen extrapolációs eljárással 91,16%-os eredményt kapott.

A svédországi kockázatbecslés szintén érdekes kérdéseket vet fel. A konzorcium számításai szerint szinte alig töltenek ezzel időt: évi húsz percet az 1 – 50 főt foglalkoztató cégeknél, évi ötven percet az ötvennél több főt foglalkoztató vállalatoknál. Kevesebb, mint egy perc dolgozókként nem tűnik túl sok időnek ahhoz, hogy végig lehessen gondolni a munkahelyi kockázatokat és a megelőzés módszereit. Ugyanakkor, a konzorcium mérései szerint, ha a svéd vállalatok szabad kezet kapnának arra, hogy a tevékenységüket szabályozás hatálya nélkül folytassák, kockázatbecslési tevékenységük 99%-át megszüntetnék; az ezzel eltöltött időnek csak egy százaléka sorolható a „szokásos üzleti tevékeny-

<sup>19</sup> S. Patekarnak, a Közigazgatási Minisztérium képviselőjének 2008. november 7-én, Brdo pri Krajnuban tartott prezentációja alapján.

ség” alá (hogyan az SCM terminológiáját használjuk). Ez évi 12 percet jelent 1 – 50 főt foglalkoztató vállalatok és évi 30 percet 50 főnél nagyobb vállalatok esetében (FR, 2009, pp. 70-71).

## A megtakarítások költségének kiszámítása

A tanácsadók olyan ajánlásokat fogalmaznak meg, melyek csökkenteni fogják az adminisztratív terheket anélkül, hogy ez hatással lenne arra, hogy megfelelnek-e a tényleges jogi követelményeknek. Az ajánlásokban kalkulált megtakarítások becsült összegek.

Ez az a rész, amit a politikusok legjobban vártak, hiszen látványos megtakarításokat harangozhatnak be. 2009. október 22-i közleményében a Bizottság 40 milliárd eurós megtakarítást jósol. Az egészség és biztonság területén a megtakarítások 659,5 millió eurótól kezdődnek. Hollandia és Dánia esete tanulságos, itt ez a fázis felel meg legkevésbé a munkaadók várakozásainak (NAO, 2007). A legtöbb esetben a bejelentett megtakarítások jóval meghaladták a valóban elért eredményeket. Dániában a kis- és középvállalkozásoknak csak egyharmada gondolja, hogy a költségek csökkentek.

Ennek több oka is van:

1. Lazán értelmezett becslések, erről többet nem is kell mondani. A költségek automatikus növelésének tendenciája megnöveli azt a végösszeget, ami a megtakarítás alapjául szolgál.
2. Az SCM feltételezi, hogy minden cég megfelel a benne támasztott követelményeknek. Ez a feltevés félrevezető. Ugyanígy, az adminisztratív terhek megoszlását megnöveli az a szubjektív módszer, mellyel a számításokat végezték. Ez valószínűleg két dolgot eredményez: azok a cégek, amelyek nem tartják be a törvényt hasznot húznak a csalásból. Viselkedésük törvényesített. Más vállalatok nem feltétlenül húznak hasznot a költségcsökkentésből mivel lehetséges, hogy olyan tevékenységet folytatnak tovább, ami nem kifejezetten jogi kötelezettség. Valószínű, hogy viszonylag nagy számú kisvállalkozás fog továbbra is írásos kockázatbecslést készíteni, vagy azért, mert ez megkönnyíti az üzletvitelt, hiszen van előttük referencia anyag, melynek segítségével tájékoztatják a dolgozókat, vagy mert szerződés köti őket a biztosításukhoz, vagy azért, mert igazolva szeretnék látni az egészség és biztonságirányítási rendszerüket, stb. A különbség irreleváns az SCM lobbiszámára. Egyetlen válaszuk, hogy a cégek most arra költhetik a pénzüket és azzal tölthetik az idejüket, amire és amivel ők akarják.

A különbség a megígért és az aktuális költségcsökkenés között az SCM komoly örökletes hibájára mutat rá. Ez a szabályozásról, mint írott törvényről alkotott igen leegyszerűsített nézet alapul. Közvetlen kapcsolatot mutat a törvényi szabályozás és az aktuális költségek között. A jogszabály megváltoztatása automatikusan csökkentené a kérdéses költségeket. Ez a kívánság sokkal inkább a kivételt erősítene, mint szabályt. A pusztán adminisztratív kötelezettségekre lehet csak igaz. Például, ha egy jogszabályt nem öt, hanem tíz éves időközönként hosszabbítanak meg, a szabály megváltoztatása valószínűleg körülbelül 50%-os megtakarítás fog keletkezni ezen a kötelezettségen. Az egész-

ség és biztonság szabályozás praktikus oldala jóval összetettebb. A legtöbb rendelkezésre álló tanulmány szerint a szabályozás kulcsszerepe a legkülönbözőbb módokon érvényesül: a hatékony végrehajtástól a munkaadói képviselők tevékenységéig, a kollektív mozgalmakban való részvételtől a munkaügyi tárgyalásokig, a közvéleményre gyakorolt nyomástól a megelőzéssel foglalkozó szolgáltatásokig.

A Bizottság felmérhette volna ezt a komplexitást, ha alaposabban szemügyre vette volna a konzorcium jelentését. Az Egyesült Királyság az egyetlen tagállam, ami határozottan arra szavazott, hogy átviszi az irányelvek minimális követelményeit jogszabályi szintre. Ebben az országban a legerősebb a deregulációs nyomás. Ez világosan látszik az egészség és biztonság irányelvek brit átültetéséből. Néhány esetben látványos kihagyások vannak, melyeket a Bizottság cselekvésképtelensége folytán nem orvosolt. A 10 főnél kisebb vállalatok felmentése az írott kockázatbecslés elkészítésének kötelezettsége alól ilyen eset. A Bizottság szabálysértési eljárást kezdeményezett Németország ellen emiatt, de nem tett lépéseket az Egyesült Királysággal szemben.

És mégis, a konzorcium kalkulálta adminisztratív költségek európai szinten az Egyesült Királyságban a legmagasabbak között vannak – mintegy kétszeresét teszik ki az ugyanakkora munkaképes korosztályra számított franciaországi költségeknek és több mint 20%-kal magasabbak a németországi költségeknél, ahol nagyobb a kereső lakosság aránya. Csak Olaszországban számítottak magasabb költségeket. A helyzet azonban az, hogy a konzorcium javaslatai számos esetben csak az Egyesült Királyságban tapasztal helyzetre utalnak! A konzorciumnak a Hollandiában az SCM alapján számított költségeket elfogadva ugyanarra a következtetésre kellett volna jutnia: Hollandia a „minimum rendelkezés” jogszabályi kötelezettség bevezetését támogató ország, ahol a költségek viszonylag magasak.

De a számos, szembeszökő félreszámoláson túl van egy dolog, ami tüzetesebb vizsgálatot igényel.

Számos vállalat kívülről intézteti a megelőző intézkedések jó részét – különösen a kockázatbecslést – ami a tanácsadói szolgáltatások szabályozatlan piacának kiépüléséhez vezetett. Számos esetben a külső tanácsadók felmérése pusztán kipipálós gyakorlat, melyből nem születik szisztematikus megelőzési terv, s amely ritkán alapul a dolgozók tapasztalatain és képviselőikkel való konzultáción. Hogy ez valószínűleg sok szemetet eredményez, az a parlamenti Munka és Nyugdíj Bizottság (Work and Pensions Committee) brit esettanulmányából (2008) is kiderül. Ám a brit kormány és a „jobb szabályzás” éllovasai kitartanak és tisztán ideológiai okokból nem csinálnak semmit a probléma megoldása érdekében. Ahhoz, hogy minél kevesebb szemét keletkezzen és javuljon a külső megelőzési szolgáltatások minősége szükség lenne részletesebb szabályozási keretek lefektetésére és, hogy a munkavállalók képviselői több ellenőrzési jogosítványt kapjanak a külső szolgáltatók felett. Ezt a praktikus megoldást kiátkozzák azok, akiknek hitvallása a piaci erők gerjesztette önszabályozás. A szorosan szabályozott megelőzéssel foglalkozó szolgáltatások számos országban (Franciaország, Belgium, Spanyolország) kénytelenek non-profit szervezetként működni, és valószínűleg kisebb költségű kapcsolóként szolgálnak a jogi szabályozás és a gyakorlat között, miközben például Angliában (és bizonyos mértékig Olaszországban) tanácsadók

szabályozatlan piaca működik, Hollandiában pedig elsődlegesen üzleti célú megelőzési szolgáltatásokat találunk. Ezt a felvetést azonban a továbbiakban nem vizsgáljuk.

## Az ismétlés, mint validációs technika

Az SCM adatai nem igazán megbízhatóak. Azért, hogy az adatokat ne kelljen tudományosan alátámasztani, az érintett felek – a konzorciumtól a Stoiber-csoporton keresztül a Vállalkozási Főigazgatóságig – ismételtetésre szorítkoznak. Egy számadat megbízhatóságának mértéke fordítottan arányos azzal a gyakorisággal, mellyel egyik dokumentumból a másikba kerül, főleg ha több kézen megy át. Félutcai ismétlés után a szándékos meghamisítás vagy a pontatlanság bizonyossággá válik. Jól illusztrálja ezt az egészség és biztonság adminisztratív költségmegosztásának becsült értéke, melyet a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) tulajdonítanak (FR, 2009, p.42-45). A 98,6% (vagy 99%) dokumentumról dokumentumra ismétlődik 2009 eleje óta.

Honnan jön ez az adat? A konzorcium úgy gondolta, hogy az egészség és biztonság irányelvekben lefektetett kötelezettségek egy része a nemzetközi munkaügyi megállapodások rendelkezéseit tükrözi. Ezért a Közösségi rendelkezéseket és az ILO megállapodásokat egymásnak megfelelő táblázatot készített. A táblázat megközelítő pontosságú, de nem teljesen megbízhatatlan. A Közösségi kötelezettségek tartalma nagyjából azonos, de nem minden ponton egyező a nemzetközi munkaügyi megállapodásokban lefektetett kötelezettségekkel. A konzorcium úgy gondolta, hogy a 7 információs kötelezettségből 6 az ILO megállapodásokból származik. Az egyetlen EU-s kezdeményezésű információs kötelezettség<sup>20</sup> állításuk szerint marginális 40 millió eurós költséget képvisel az összes 4,2 milliárdhoz képest.

A konzorcium ezután az Európai Közösségi Szerződés egy rendelkezésére hivatkozik (a 307. cikkelyre), mely kimondja, hogy a tagállamok felvétele előtt kötött nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségeket a Szerződés nem befolyásolja. Ez a jogi referencia nem igazán áll meg, mivel szociális kérdésekben a tagállamoknak joga van az EU jogszabályokhoz való akár minimális alkalmazkodáshoz is, ezért csatlakozásuk után továbbra is köthetnek olyan megállapodásokat, melyek előremutatóbb rendelkezéseket tartalmaznak. Bár a megfogalmazás homályos, nem teljesen inkorrekt.

A konzorcium ezután arra a következtetésre jut, hogy mivel a kötelezettségek többsége a nemzetközi munkaügyi megállapodásokból származik, ezek felelősek az adminisztratív költségek körülbelül 99%-áért. Ez teljességgel értelmetlen. A tagállamoknak csak azokhoz az ILO megállapodásokhoz szükséges alkalmazkodniuk, melyeket ratifikáltak. A konzorcium valóban ezt állítja (FR, 2009, p. 45), és észre sem veszi, hogy mennyire aláássa számításait.

A konzorcium azért jutott a 99%-os eredményhez, mert nem ellenőrizte mely országok ratifikálták a megállapodásokat. A konzorcium számításai szerint a kockázatbecslés a legköltségesebb kötelezettség. A kötelezettség nemzetközi forrása leginkább a 161. ILO megállapodás 5. cikkelye. Hány tagállam ratifikálta ezt a megállapodást? A 27-ből 9.

---

<sup>20</sup> Előzetes figyelmeztetés építési területeken.

-----

A 167-es Egészség és Biztonság az Építkezési Területeken Megállapodást a tagállamok harmada alkalmazza (27-ből 9). Ez a konzorcium szerint valamivel több, mint a költségek negyedéért felelős. Csak a 81-es számú Munkaügyi Ellenőrzésről szóló Megállapodást ratifikálta a Cseh Köztársaságon kívül minden más tagállam. A konzorcium az összes költség csupán 5%-át tulajdonítja az ebből fakadó kötelezettségeknek.

Nem kell hozzá statisztikai végzettség, hogy lássuk, a 99%-os arány légből kapott. Még ha is elfogadjuk, hogy kapcsolat van az idézett megállapodások és az EU irányelvek információs kötelezettségei között, az, hogy olyan nagyszámú ország nem fogadta el ezeket a megállapodásokat azt jelenti, hogy az ILO megállapodásokon alapuló kötelezettségek költséghányada valószínűleg nem haladja meg a 20-25%-ot.

Ez az arány „majdnem 99%” és 98,6% között váltakozik a Stoiber-csoport dokumentumaiban. Világos, hogy a számításokat nem ellenőrizték. A tizedes vesszőt azért teheték ki, hogy az adat alapos és pontos statisztikai kutatómunka eredményét tükrözze. A „majdnem 99%” kifejezés vélemény, de a „98,6%” már tudományos alaposság. A konzorcium ügyetlenül összetakolt felvetését megingathatatlan igazságként tálalta.

Még ennél is jobb – 2005-ben a holland kormány privát tanácsadókat bízott meg, hogy kiderítsék, a vállalatok adminisztratív terheinek mekkora hányada származik nemzetközi kötelezettségekből. Ezt a tanulmányt a konzorcium egyik tagja, a CapGemini készítette el.

Azt várhatnánk, hogy a CapGemini becslései, melyeket a holland adófizetők pénzén végzett és azok, amelyeket EU finanszírozásból készített ugyanarról a témáról többé-kevésbé egybevágnak (Kok et al., 2005). Nem így történt. Az Európai Unió számára átvizsgált megállapodások többsége megtalálható a 106 megállapodás között, amit a konzorcium egyik tagja a holland felmérés idején átvizsgált. A holland jelentésben adminisztratív költségüket 0%-ra becsülték, ellentétben a 99%-os EU-s eredménnyel. A CapGemini 2005-ös tanulmányában sem a munkaügyi ellenőrzés, sem a kockázatbecslés, sem egyéb, az ILO megállapodásokban megtalálható kötelezettség nem számít adminisztratív költségnek.

Mi lehet a magyarázata ennek az ellentmondásnak? Nehéz ellenállni a következtetésnek, hogy a kutatók tudták, hogy munkájuk nem képvisel valódi tudományos értéket, és az, amit azért írtak le, hogy kielégítsék egyik megrendelőjük politikai igényeit ellentétbe állítható azzal, amit egy másik dokumentumban írtak egy másik megrendelő kérésére pár évvel korábban. Ha ez a feltevés helyes, a számok irrelevánssá válnak, győz a politikai (és üzleti) ravaszság. Az eredmény inkább marketing, mint statisztika.

Nincs olyan számítás, ami meg tudná magyarázni a nulla százalék és a 99% közti ellentmondást. De a megrendelő prioritásai megmutathatják a megoldást. A 2005-ös tanulmányban két lényegi célt fektettek le: meggyőzni a holland minisztereket arról, hogy szükség van a nemzetközi megállapodásokból eredő információs kötelezettségek körülhatárolt és minőségi alkalmazására; és hogy megnyerjék a nemzetközi szervezeteket a Standard Költségmodell, különösen a „CapGemini koncepcionális keretrendszer”-e számára (Lásd: a

dokumentum 4. mellékletét). Az utóbbi cél gazdag szürettel kecsgetteti a tanácsadókat. Ha fontolóra vesszük, hogy 17 millió eurót számoltak fel munkájukért az Európai Uniónak, az öt világrészre vonatkozó extrapolációk árába már bele sem merünk gondolni.

## A Stoiber-csoport hozzájárulása

A Stoiber-csoport hozzájárulása a végső elemzéshez szerény volt szakértelem tekintetében, de döntő fontosságú politikai szempontból. Kézbesítőként működött a konzorcium teljesítménye és a Bizottság akcióprogramja között.

A Stoiber-csoportban az érintettek a kezdetektől rendszeresen számon kérték a konzorcium súlyos hibáit. A probléma az, hogy a csoport kevés eredeti ötlettel tudott hozzájárulni a témához azon kívül, amit a konzorciumtól átvett. Rendkívül nehéz volt kritikát megfogalmaznia arról a konzorciumról, melynek az elgondolásaitól függött. Mi több, ha a Stoiber-csoport kritikát fogalmazott volna meg, az csökkentette volna az esélyeit, hogy a soron következő Bizottság állandó testületévé váljon. Kezdetben a Stoiber-csoport néha még megpróbált távolságot tartatni a konzorcium becsléseitől, ahogy ez ki is tűnik 2008. július 10-i, a vállalati jogszabályozással és az éves költségvetéssel kapcsolatos véleményéből és a 2008. szeptember 18-i ülésről készített emlékeztetőből. Ms Jogerius, az ETUC delegáltja példákkal illusztrált részletes feljegyzést készített.<sup>21</sup> A Foglalkoztatási Főigazgatóság egy másik, részletesebb feljegyzést készített. Stoiber úr a konzorcium minden kritikáját elutasította. Válasza mutatja, hogy a politikai hasznosság elve vezette. Így nyilatkozott: „Ami a konzorcium munkáját illeti (Stoiber úr) azt mondta, hogy a minőség kérdéséről függetlenül a felmérés a Magas Szintű Csoport munkájának legstabilabb pillére”<sup>22</sup>. A 2009. május 28-i verzió még tartalmazott konzorcium becsléseivel kapcsolatos kritikát. Ezeket nyolc-kettő arányú szavazati eredménnyel kihagyták a végző verzióból.

Ami a javaslatait illeti, a csoport számos ponton követte a konzorcium elképzeléseit. Jóllehet kihagyta a konzorcium egyik javaslatát (az utólagos munkák egészség és biztonsággal összefüggő dokumentációját az Időszakos és Mobil Építkezési Területek Irányelv hatálya alatt). Továbbmenve, azzal is fokozta a konzorcium deregulációs megközelítését, hogy jogszabálytervezetet készített azzal az igénnyel, hogy a 10 fősnél kisebb vállalkozásokat mentesítsék az írásos kockázatbecslés követelménye alól, ha alacsony kockázattal járó tevékenységet folytatnak.

A csoport úgy igazolta a javaslatot, hogy a konzorciumot meghazudtoló módon kezdett búvészkedni a számokkal. Ehhez felhasználta a Eurostat munkahelyi balesetekkel kapcsolatos statisztikáit és hasraütésszerű következtetéseket vont le belőlük. A Magas Szintű Csoport szerint: „A kis- és középvállalkozások kategóriáján belül a mikrovállalkozások sokkal jobban állnak a hosszabb távú kimaradást okozó munkahelyi balesetek területén, és középen helyezkednek el a halálos kimenetelű balesetek tekintetében.”

---

**21** A Stoiber-csoport tagjainak listája rendelkezésre áll a <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/> linken.

**22** A 2009. április 16-17-i ülés jegyzőkönyvéből.

## A tudatlanságtól a manipulációig

A Bizottság által felkért tanácsadók hibáinak többségét nem foghatjuk pusztán a tudatlanságra. Néhol előfordul a számokkal való durva ügyeskedés, melynek célja a szponzorok politikai megrendelésének teljesítése.

A Deloitte vezette konzorcium azt állítja, hogy a belga törvények szerint nem szükséges a munkahelyi baleseteket jelenteni a munkaügyi hatóságoknak. A Munkaügyi Minisztérium honlapja ezt az állítást cáfolja. A belga törvényi kötelezettségek a baleset súlyossága alapján térnek el. Azokkal a balesetekkel kapcsolatban, melyek nem esnek a „súlyos” meghatározás alá, a konzorciumnak igaza van. De a súlyos vagy halálos balesetekkel kapcsolatos információs kötelezettséget különösen szigorúan kérik számon. A munkáltató köteles részletes jelentést küldeni a munkaügyi felügyeleti szervnek. Ha a felügyeleti szerv ezzel nem elégedett, elrendelheti külső szakértő alkalmazását a baleset okainak feltárására és javaslatételre. Ez tankönyvi példája annak, amit a Bizottság „túl-szabályozás”-nak hív. Belgium többet tett a balesetek számának csökkentése érdekében, mint amit az EU szabályozás minimálisan megkövetel. Teljességgel nyilvánvaló a konzorcium manipulációja, mely meg sem próbálta a statisztikai számításokat az elemzéshez igazítani. A konzorcium dokumentumának számítási részében az információs kötelezettségek különösen magas költségeket eredményeznek Belgiumban, míg az elemző részben ezek a költségek elhanyagolhatók. Ezt a nyilvánvaló értelmetlenséget sem a Stoiber-csoport, sem a konzorcium nem kifogásolta.

A konzorcium az ILO egyik dokumentumát idézi, amikor azt állítja, hogy a vizsgálatok kevesebb, mint egy órát vesznek igénybe a kisvállalatoknál, fél napot a közepes méretű vállalatoknál és egy napot a nagy cégeknél.

A dokumentum írója, Annie Rice felháborodását fejezte ki, mikor erről megkérdezték. A dokumentumból ugyanis olyan általános szabályszerűségeket következtettek, melyeket sajátos szövegösszefüggésükből ragadtak ki. Rice szerint „a szöveget a kontextusból kiragadva idézik; az információt annak a közönségnek az összefüggésében kell látni, amelynek íródott – vagyis a dél-kelet-európai munkaügyi ellenőrzési szolgálatok összefüggésében, akik éppen kóstolgatták az ellenőrzés számukra új stílusát. Korábban, a 100-200 főt foglalkoztató vállalatok ellenőrzéséhez 4-5 napra volt szükség. Ez így valódban adminisztratív teher és kevésbé hatékony. Ha a kockázatbecslési és kockázatkezelési intézkedéseket írásba fektetik, a munkaügyi felügyelő hatékonyan bizonyosodhat meg arról, hogy a munkáltató, kisvállalat esetén egy-két óra alatt, közepes vállalat esetén a terület bejárást is beleszámítva fél nap alatt meg tud-e felelni a követelményeknek. A nagyobb vállalatokat szükség esetén csoportokban is lehet ellenőrizni, vagy az ellenőrök koncentrálnak a vállalat bizonyos részegységeire, ez azonban kockázatosabb. A hatékonyság javítása azonban semmi esetre sem jelentheti a látogatási alkalmak csökkentését. Az ellenőrök látogatásának hatékonyabbá tétele azt a célt szolgálja, hogy felszabaduljon idejünkben több látogatást szervezhessenek más vállalatoknál. Ezt az aspektusát a kérdésnek a konzorcium nem vette figyelembe”<sup>\*</sup>.

Az értelmezési fődíj azonban Telickának úrnak jár, aki a Stoiber-csoport tagjaként az egészség és biztonság ügyek egyik ko-raportőre. A 2009. április 16-17-i ülésen Telicka álláspontja a következő volt: „Telicka egészség és biztonsági megbízottként hivatkozik tapasztalataira. Nem áll szándékában csökkenteni a szabályozást; nem a Magas Szintű Csoport feladata a politikaalkotás”.

A helyzet az, hogy Telicka közegészségügyi és fogyasztóvédelmi kijelölt megbízott volt 2004 májusa és novembere között. Még ezzel a rövid ideig tartó tapasztalattal is tudatában kellene lennie annak, hogy az egészség és biztonság a foglalkoztatási és szociális ügyek megbízottjának portfóliójába tartozik. Semmi köze nem volt az egészség és biztonság témájához rövid megbízotti tevékenysége alatt.

\* Annie Rice közlése Lawrence Vogelnek 2009. december 16-án.

Következtetések valójában elmulasztanak két dolgot elismerni:

1. A statisztikát nem igazították hozzá az érintett vállalászati kategóriák ágazati megoszlásához. Számos ágazati elemzés, mind nemzeti, mind európai szinten nem egyezik a Stoiber-csoport véleményével. A legtöbb ágazatban a vállalat mérete és a foglalkozási balesetek nagysága között fordított arányosság van (UCATT, 2009). Ugyanígy, minden rendelkezésre álló adat azt sugallja, hogy a kisebb vállalatoknál nagyobb hiányosságokat találunk az egészség és biztonságirányítás területén és a dolgozók kevesebb szisztematikus információt kapnak
2. A Stoiber-csoport nem vette figyelembe a baleseti jelentéseket gyakran kozmetikázzák. Ez lehet az oka annak a látszólagos ellentmondásnak, ami az összes baleseti bejelentés és a halálos balesetek aránya között van.

Többről van azonban szó, mint a „számokkal való zsonglórkodésról”. A Stoiber-csoport mindig kész volt a konzorciummal való közvetlen kapcsolatfelvételre, amikor politikai érdeke azt kívánta, hogy elnyerje támogatását abban a törekvésében, hogy mentesítse a kisvállalkozásokat a kockázatbecslési kötelezettség alól. A munkakörülményekkel foglalkozó egyik raportőr meg is próbálkozott ezzel 2009 májusában, de a konzorcium kérését visszautasította.

A konzorcium nyilván nem számolta ki azt a költségcsökkenést, ezért utasította el javaslatot. A Stoiber-csoport igyekezett túlhangsúlyozni a mentesség mértékét. A Csoport 2009. szeptember 17-én elfogadott belső jelentése szerint a mentességgel a konzorcium becsülte 2,9 milliárdos összköltségből potenciálisan 1 és 2 milliárd közti összeg takarítható meg. Mivel a mentesség csak kisvállalkozásokra vonatkozna, az üzenet világos: kockázatbecslési eljárás maga kérdőjeleződött meg, nemcsak az írásos forma, ahogy ezt a csoport nagy része állította.

## A Bizottság javaslatának tartalma

A 2009. október 22-i Bizottsági közlemény nyolc foglalkoztatással összefüggő törvényi erejű intézkedést tartalmaz. Hét az egészség és biztonság területével kapcsolatos. Egyet már elfogadtak, hármon dolgoznak, és három másikat fontolgatnak. Ezek lényegében tartalmazzák a Stoiber-csoport javaslatait, a számított költségcsökkenésben van néhány eltérés. A Bizottság valamelyest visszafogta az elérhető megtakarításokkal kapcsolatos spekulációs örületet. 650 millió eurós költségcsökkenést ígértek – majdnem az egészet az egészség és biztonsági intézkedések rovására.

Az első intézkedés furcsa mód két egymással össze nem függő kezdeményezést egyesít. Az egyikben az Európai Munkahelyi Egészség és Biztonság Ügynökség (European Agency for Safety and Health at Work) kezdeményezi a kockázatbecslést segítő útmutató dokumentumok és ellenőrző listák készítését, a másikban a Vezető Munkaügyi Felügyeleti Tisztviselők Bizottsága (Senior Labour Inspectors Committee) kezdeményezi az egészség és biztonság munkaügyi ellenőrzés közös elveit lefektető dokumentum elkészítését. Az elsőnek nem az a szándéka, hogy csökkentse a kockázatbecslésre fordított időt, hanem, hogy hatékonyabbá tegye az eljárást az elemzés szisztematizálása által. Ehhez javasolja információtechnológiai eszköz alkalmazását is (2. sz. intézkedés). A má-

sodik kezdeményezésnek nincs közvetlen hatása a vállalati kockázatbecslésre, a hatékony munkaügyi ellenőrzést szolgálja. Erre a következtetésre jutottak a CEPS munkatársai is (Renda and Luchetti, 2009, c, p. 75-76). Ennek ellenére, a Bizottság ragaszkodott hozzá, hogy felsorolja azon intézkedések között, melyek hozzájárulnak a vállalati költségek csökkenéséhez. Valószínű, hogy a két intézkedést azért mosták össze, hogy elrejtse azt a tény, hogy a másodiknak semmilyen hatása nincs a költségekre. Ez azért is tűnik valószínűnek, mert a két intézkedésre számított az összes megtakarítás, ugyanannyi, mint amit szakértők az elsőre számítottak – 92,5 milliárd euró!

Az 5. számú intézkedésnek szintén köze van a munkaügyi ellenőrzéshez, és felszólítja a tagállamokat, hogy alkalmazzanak „kockázat alapú megközelítést”. A Bizottság nem mondja meg mit ért ezalatt, és azt sem tudjuk meg, hogy a különböző tagállamokban a munkaügyi ellenőrzés miként helyezné a rendszertelen információs kötelezettségeket a vállalatokra. Mind a konzorcium, mind a Stoiber-csoport általánosságok mögé rejtőzik ebben a kérdésben, ami elsődlegesen azt jelzi, hogy nem szándékoznak az ellenőrzési rendszert a maga teljességében vizsgálni. 62 milliós megtakarítást ígértek (ahelyett a 109 millió helyett, amit a konzorcium korábban bejelentett és a Stoiber-csoport is átvett).

Az intézkedés, amitől a Bizottság a legtöbb megtakarítást várja iránymutatás a tagállamok számára, melynek segítségével könnyebben átveheti a Keretirányelv rendelkezéseit (4. sz. intézkedés). Az Irányelvben lefektetett információs kötelezettségeket kb. 7%-kal csökkentené (ez 230 millió eurót jelent). A konzorcium jelentésében nincs bizonyíték arra, hogy a tagállamok félremagyarázták volna az Irányelvet. A javaslat mögött komolyabb ügy rejtőzik. A Bizottság néhány éve hadjáratot folytat a túlszabályozás ellen, ami mind a munkahelyi egészség és biztonság, mind a munkakörnyezet témájában úgy nyilvánul meg, mint az irányelvek egyszerűsített átültetésére irányuló nyomásgyakorlás. Ez ellentmondásban van a Közösségi Szerződéssel melyből világos, hogy az irányelvek minimális egészség és biztonság követelményeket fektetnek le, és a tagállamok bevezethetnek olyan intézkedéseket, melyek biztosítják a dolgozók hatékonyabb védelmét. Bizonyos esetekben ez volt az alapja az irányelvek tárgyalásának és a tagállamok kompromisszumainak, akik tudták, hogy nemzeti szinten sokszor jobb szabályozást képesek elérni. A Bizottság most politikai kihívás elé állítja ezt a képességet, amikor azt mondja, hogy a tagállamoknak meg kell szüntetnie azokat a helyzeteket, melyek túllépik az irányelvek minimális követelményeit (COM, 2009, c, p.7).

#### **Milyen alacsony kockázatú vállalatok?**

Sem a Bizottság, sem a Stoiber-csoport nem foglalkozott azzal, hogy definiálja, milyen kritériumoknak kell megfeleljen egy alacsony kockázattal működő cég. Ennek megállapításához minden cégnek külön-külön előzetes kockázatbecslést kell végeznie. Ezzel nevéssé teszik a tervezett mentességet, ha csak a Bizottság lehetővé nem teszi minden munkáltató számára, hogy maga döntse el, dolgozóját alacsony kockázatnak teszi-e ki a munkahelyen.

A vállalkozás mentességét gyakorlatilag ágazati alapon döntenek el, s ez három pontban aknázza alá a megelőzést:

1. Egy ágazaton belül működő vállalatok között nagyobb a szórás, mint az ágazatok között;
2. Az „alacsony kockázat” elképzelésnek nincs valódi jelentése, amikor általánosságban beszélünk róla. Egy tevékenység alacsony kockázatot jelenthet baleseti szempontból, ugyanakkor a

dolgozókat magas pszichés-szociális kockázatnak teheti ki;

3. A Keretirányelv egyik alapvető princípiuma, hogy a munkát kell a dolgozóhoz igazítani. A kockázatbecslés ebben kulcskérdés, mert lehetővé teszi minden egyes tevékenység vizsgálatát annak megállapítására, hogy szükség van-e változtatásokra. Ha nem végeznének kockázatbecslést az megkérdőjelezné például, hogy a várandós dolgozók megfelelő védelemben részesülnek-e és a feladatok megfelelnek-e elvégzőik szükségleteinek.

A Stoiber-csoport nem ad támpontot az „alacsony kockázat” meghatározásához, a kifejezés a hasraütés minden jegyét magán hordozza. Valójában, a Stoiber-csoport becsülte költségmegtakarítás (egy- és kétmilliárd euró között) jóval meghaladja a 10 főnél kisebb vállalkozások kockázatbecslésre fordított összes költségeit.

A Bizottság évi 165 millió eurós költségcsökkenést kalkulált, ám nem határozta meg közelebbről, hogyan jutott ehhez az eredményhez.

Csak a brit hatóságok tettek javaslatot a kritériumok definiálására (BERR, 2008). A jobb szabályozási főelőadó meghatározta azokat az ágazatokat, melyek megfelelhetnek az „alacsony kockázat” elvárásainak (Fidderman, 2008). A fő kritérium a munkahelyi balesetek és betegségek előfordulási gyakorisága, melyet a dolgozók bejelentenek. Egyéb kritérium az egészség és biztonság felügyelet tevékenysége és a dolgozók elégedettsége a munkahelyi egészség és biztonság irányítással.

Négy ágazatról állapították meg az alacsony kockázati szintet:

- pénzügy és biztosítás;
- szálloda és vendéglátás;
- nagy- és kiskereskedelem, valamint gépjárműjavítás;
- oktatás.

A brit kritériumok láthatóan munkáltatópártiak, olyan kockázati tényezőkre koncentrálnak, melyeknek közvetlen és azonnali pénzügyi hatása van a cégekre, és nem veszik figyelembe a munkafolyamatok hosszú távú egészségügyi hatásait. Így lehetséges, hogy egy olyan ágazat (gépjárműjavítás és szolgáltatások), ahol a dolgozók nagyarányban vannak kitéve rákkeltő anyagok hatásának, az alacsony kockázatú csoportba került. Ugyanígy, a pszichés kockázatot sem veszik figyelembe, mivel ez sem okoz azonnali megbetegedést.

A négy „alacsony kockázatúnak” titulált ágazat pontosan az a négy, ahol a balesetek és megbetegedések munkáltatói költségei az átlag alatt vannak (BERR, 2008. p.78). Ez nem feltétlenül számított eredmény, de megfelel a választott kritériumnak és az egyes ágazatoknak tulajdonított relatív súlyozásnak. Ha a megbetegedések nagyobb súlyt kapnának, az oktatási tevékenység nem került volna az alacsony kockázati kategóriába. Ha a dolgozók megelőzésről alkotott véleménye nagyobb súlyt kapott volna, a kiskereskedelem és a vendéglátás nem került volna az alacsony kockázati kategóriába.

A brit kritériumok elmélyítik azt a tendenciát, mely a dominánsan nőket foglalkoztató ágazatokban figyelmen kívül hagyja az egészség és biztonság szempontjait. A nők nagy számban vannak jelen az alacsony kockázatúként definiált ágazatokban, különösen az oktatásban és a vendéglátásban. Írott kockázatbecslés nélkül a foglalkozási megbetegedések elismertetése jóval nehezebb ezekben az ágazatokban, főleg olyan betegségek esetén, melyeknél a tünetek közép vagy hosszú távon fejlődnek ki. Ez tovább mélyíti azt a sztereotípiát, amely szerint ezekben az ágazatokban alacsony a kockázati szint.

A 3. számú rendelkezés a Keretirányelv újragondolásával foglalkozik. A Bizottság fontolgatja, hogy mentességet adna az „alacsony kockázattal” működő kisvállalatok számára. Ez a legnyugtalanítóbb kihívás. Nem kell magyaráznunk, hogy a kockázatbecslés a megelőzés megszervezésének legfontosabb lépése. Egy ilyen intézkedés élesen megkülönböztetné azokat a dolgozókat, akik a kivételezett vállalatoknál dolgoznak a többiektől. Elvonnék tőlük a konzultáció lehetőségét egészség és biztonság témában. Az intézkedésektől 135 milliós megtakarítást várnak. Mivel ezt az összeget nem a konzorcium vagy a CEPS szakemberei számolták ki, jó lenne, ha a Bizottság megmagyarázná hogyan kapta a fenti összeget.<sup>23</sup>

A 6. számú intézkedés az Ideiglenes és Mobil Építkezési Területek Irányelvvel kapcsolatos iránymutató dokumentum létrehozásának szükségességével foglalkozik. Felháborító még az ötlet is, mely csökkentené a megelőzésre fordítandó időt, – amire szükség lenne, az információ szisztematikusabb és hatékonyabb kezelése. Az is kérdéses, hogy egy EU dokumentum automatikusan elősegítené-e az Irányelv átültetéséből származó nemzeti szabályozás jobb megértését. Akárhogy is, a Bizottság kifejezett célja egy 20%-os költségcsökkentés, mely kb. 140 millió eurót jelentene.

A 8. számú intézkedés a Karcinogének Irányelv újragondolása. A Bizottság gondosan ügyel arra, hogy ne részletezze túlságosan, hogyan csökkentené ez a munkáltatók információs kötelezettségeit. Költségcsökkenéssel nem számoltak.

## A Bizottság üzenete

A jobb szabályozás lobby alapvető tételei kérdéseket hagynak maguk után. A megelőzés gerincét az információs kötelezettség képzí, amit úgy öltenek fel vagy vetnek le, mint egy sapkát, ahogy épp kedvük tartja. De mi a helyzet a Stoiber-csoport és a Bizottság központi üzenetével, hogy a munkahelyi egészség és biztonság információs kötelezettségek olyan terhet jelentenek, melyek aláássák a vállalkozások versenyképességét?

A gyakorlatban a cégek sokkal kevesebb időt töltenek a munkahelyi egészség és biztonság kérdéseivel, mint szükséges lenne. Az Egyesült Királyság kormánya az egészség és biztonság „jobb szabályozásának” lehangosabb éltetői között van azért, hogy csökkentse a kis- és középvállalatok adminisztratív terheit. Az egészség és biztonság felügyelő jelentése megdönti azt a mítoszt, hogy a kis- és közepes vállalkozásokat megbénítják az egészség és biztonsági kötelezettségek (Heriot Watt University, 2007). A jelentés egy sokkal alaposabb módszerrel alapul, mint az a szakirodalom, mely az adminisztratív terhek nagyságát hivatott megállapítani költségmodellek segítségével. A jelentés következtetése, hogy kevés időt töltenek az egészség és biztonság ügyével. A szerzők szerint „a kis- és középvállalatok meglepően kevés időt töltenek az egészség és biztonság kérdéseivel, 59%-uk tölt ezzel kevesebb, mint egy órát hetente, míg négy vállalkozásból egy egyáltalán nem foglalkozik a kérdéssel”. Más orszá-

<sup>23</sup> 2009 szeptemberében a Stoiber-csoport a javaslat alapján egy- és kétmilliárd euró közé tette a megtakarítás összegét. Ez magasabbnak tűnik, mint a kockázatbecslés teljes összege a 10 főnél kevesebb dolgozót foglalkoztató vállalatoknál. Ez az erőszakos módszer nem igazán felel meg olyan témák esetében, melyeket sokkal komolyabban kellene venni.

gokban rendelkezésre álló adatok ugyanezt mutatják: a szélesebb értelemben vett megelőzéssel töltött idő túl kevés ahhoz, hogy hatékony egészség és biztonság politikát lehessen folytatni.

Az Ideiglenes és Mobil Építési Területekről szóló irányelvvel kapcsolatban, a brit becslések azt mutatják, hogy a kötelezettségvállaló a projekt értékének 2%-át fordítja a legfontosabb egészség és biztonságirányítási intézkedésekre (HSE, 2007, p.x).

Franciaországban, 2005-ben a dolgozóknak csak 19%-át tájékoztatták munkájuk veszélyességéről (Coutrot, 2008); a kevesebb, mint 10 főt foglalkoztató cégeknél ez az arány 15%-ra esett vissza. Még a magas kockázatot jelentő építőipari tevékenység esetén is nagyon alacsony – 30%-os – volt az informáltság. A nők még kevesebb információt kapnak, mint a férfiak (13% a 25%-kal szemben). Spanyolországban csupán a dolgozók 25%-a jelezte 2007-ben, hogy tudomása szerint készült munkahelyi kockázatfelmérés (MTAS, 2008). A határozott idejű alkalmazottak sokkal rosszabb helyzetben vannak, mint a határozatlan idejű alkalmazottak (az előbbieket 18,2%-a érintett, szemben az utóbbiak 33,8%-ával). Az Európai Munkakörülmény Felmérés is ezt erősíti: a 10 fős-nél kisebb vállalatok jóval kevésbé látják el dolgozóikat az egészségügyi kockázatokkal érintő információval (Eurogip, 2009).

Egy ír kormányzati elemzésben<sup>24</sup> valószínűnek hangzó költség-megközelítést találunk: becslése szerint az egészség és biztonság intézkedések a nem építőipari vállalkozások munkaügyi költségeinek kb. 1%-át teszik ki, míg ez az arány 2% az építőiparban. Ez az arány nagyon alacsony a kérdés súlyához képest – mintegy 160.000 ember veszti életét évente az Európai Unióban azért, mert munkahelyén nincs megfelelő megelőzési koncepció.

Egy konferencián bemutatott svéd összehasonlító tanulmány szerzője Kaj Frick szerint a gyenge egészség- és biztonságkezelés felelős a technikai és szervezeti kockázatokért, de az 1-50 fős kisvállalkozások esetében a gyenge intézkedések külön kockázati típusba tartoznak. Az egészség és biztonság terén tapasztalható inkompetencia, illetve a tervezés hiánya gyakran olyan veszélyeknek teszi ki a dolgozókat, melyek egyébként könnyen elkerülhetők lennének. A kisebb cégeknél tapasztalt nagyobb kockázat részben abból ered, hogy ezek a vállalkozások több kétkezi munkást alkalmaznak és/vagy nagyobb kockázatot képviselő ágazatokban vannak jelen. Jóllehet, a legfőbb gondot a gyenge egészség és biztonság menedzsment miatt megnövekedett kockázati tényezők jelentik<sup>25</sup>.

## A valódi probléma figyelmen kívül hagyása

A meglévő jogszabály célját vitatni nem jelenti, hogy szemet hunyunk a valódi probléma felett. A jogszabályt gyakran nem jól alkalmazzák. Nem rendelkezik koherensen beépített megelőzési stratégiával. A legrosszabb, hogy a jobb szabályozás kampány a források pazarlását jelenti, s nem a valódi problémával foglalkozik. Egy univerzálisnak gondolt megoldástól – az adminisztratív ter-

---

<sup>24</sup> Daniel Kelly, Economic Impact Assessment of Occupational Safety & Health Legislation in Ireland, 2008. november 7-én Brdo pri Krajnu-ban megtartott konferencián elhangzott előadás.

<sup>25</sup> Prof. Kaj Frick előadása alatt készített jegyzetek 2008. november 3-án Párizsban a Nemzetközi Munka Világa és Egészség Fórumon.

hek 25%-os csökkentésétől – várják, hogy varázsütésre mindent megoldjon. A szabályok alkalmazási nehézségeinek speciális feltárása nem történt meg. Amit kapunk, az a munkáltatók panasz-listája, és egy 25%-os általános csökkentés, mely nincs tekintettel az érintett területre vagy a szabályozás jellegére.

Sokkal realisabb elemzések azt mutatják, hogy a szabályozás jóval hatékonyabb és célirányosabb lehetne, ha nem az információ visszatartására épülő megoldásokat keresné.

A tudás és a tapasztalatok megosztása kulcs ahhoz, hogy a szakhatóságok a cégek segítségére lehessenek hatékonyabb megelőzési politikák kidolgozásában. A skandináv országok Munkakörnyezeti Alapjának tapasztalata az 1970-es évek reformjai után két évtizeden keresztül jó példával szolgál erre. A problémákkal és megoldásokkal kapcsolatos információ és tapasztalatcsere rendszere nagy segítséget jelent a vállalatok számára (főleg a kis- és középvállalatok számára) abban, hogy miként alkalmazzák a megelőzési stratégiákat az egyes kockázati kategóriákban. Különböző nemzeti felmérések szerint a legjobb megelőzési gyakorlat olyan cégeknél található, ahol a hálózatok kooperálnak egymással, információt cserélnek és lépést tartanak a technikai újításokkal. A nemzeti megelőzési stratégiák itt alapvető szerepet játszanak, és a Közösségi politikától elvárható lenne, hogy ezt a nézőpontot aktívabban érezze sajátjának. Egy olyan ágazatban, mint az építőipar, ahol valószínűleg rövid életű kisvállalkozások vannak jelen nagy létszámban, a veszélyes kémiai vegyszerek helyettesítő szereinek listája már eredményt hozott.

A kollektivizálás a „jobb szabályozás” teljesen eltérő megközelítéséből ered, mely a vállalkozást a vadnyugati területfoglalók fejével képzelel, akik magányos farkasok voltak, semmibe vették a közösségi szabályokat és senkinek nem tartoztak felelősséggel tetteikért. A kommunikáció bármely formája – írott, szóbeli vagy egyéb – elviselhetetlen teher számukra. A hatóságok, dolgozók vagy vállalkozások felé történő beszámolási kötelezettség teherként jelenik meg. Pedig a gazdaságtörténet nem járul hozzá az ilyen szemellenzős látásmódhoz. Az irányítási feladatok szerepet játszanak a fejlődésben, s nem gátolják a termelő tevékenységet. A piacok csak a szisztematikus információ-szolgáltatás/cserre kettős talaján és a szabályozási mechanizmus alapján tudnak működni. És mégis, Stoiber úr képes kijelenteni: „A vállalkozások és azok dolgozói inkább a munkájukra koncentrálnak, az állam ne kényszerítse őket arra, hogy fölösleges munkát végezzenek.”<sup>26</sup> Politikai torok kell ahhoz, hogy egészben lenyelje a munkáltatóknak a törvényi szabályozással kapcsolatos ellenállását és egyet nem értését, amikor ugyanezek a munkáltatók hangosan követelik a több jogszabályt és beavatkozást az állam részéről, ha saját érdekeikről van szó.

A munkavállalók szervezett részvétele az egészség és biztonság védelmében szintén hatékony eszköz. Számos tanulmány bizonyítja, hogy ott, ahol van önálló, megfelelő eszközökkel rendelkező egészség és biztonság munkavállalói képviselő, a megelőzési gyakorlat sokkal szisztematikusabb, praktikusabb és képes hosszú távú problémákat is kezelni. Ez egyenes ellentmondásban van azzal a „jobb szabályozás” érveléssel, hogy a dolgozói képviselő a munkahelyen csak fölösleges költségeket jelent.

<sup>26</sup> A Magas Szintű Csoport közleménye, 2008. május 29.

A harmadik dolog a hatékony, kompetens és megbízható munkaügyi ellenőrzés. Az egészség és biztonság szabályozásával foglalkozó tanulmányok többsége kulcsszerepet tulajdonít a munkaügyi felügyeletnek (Davis, 2004). A Bizottság ezzel kapcsolatos javaslatai felelőtlenek, céljuk, hogy csökkentsék mind a cégek információs kötelezettségeit, mind a munkahelyi ellenőrzést. Ezt a kérdést Prof. Rob Baldwin, a London School of Economics oktatója is feszegette már az Egyesült Királyság vonatkozásában. A vállalatok információs kötelezettségének megnyirbálásáról és a munkaügyi ellenőrzés célirányosabbá tételéről szóló kettős javaslatról ez a véleménye: „A probléma először is az, hogy a végrehajtás érdekében szükség van arra, hogy az ellenőrzés és hasonló tevékenységek tudáson alapuljanak, másodszor, hogy ha cégek információs kötelezettségei csökkennek, rendkívül nehéz lesz a jogszabályalkotóknak független tudás létrehozása nélkül megállapítani a célokat. Egy független adatforrás létrehozása feltehetően nagy költségeket ró a jogszabályalkotókra – valójában nagyobb, mint a vállalkozásokra, melyeket szabályozni akarnak (akiknek az információ közvetlenül rendelkezésükre áll).”

## Konklúzió és javaslatok

Ez a tanulmány a munkahelyi egészség és biztonság vizsgálatán keresztül megdöntötte azt az előfeltevést, hogy az SCM politikailag semleges, hogy mindenki csak nyertese lehet, hogy az adminisztratív költségek csökkenthetők a legalapvetőbb jogszabályi célok megváltoztatása nélkül. A Bizottság javasolt intézkedései alááshatják a munkahelyi megelőzési tevékenységet

### **ELENA: tankönyvi példa arra, hogy miként működik az SCM**

A Nationaler Normenkontrollrat (NKR) tartja fenn az ELENA adatbázist (digitálisan tárolt jövedelmi adatok), mely tankönyvi példája lehetne a standard költségmodell (SCM) alkalmazásának. Állítások szerint a rendszer évi 86 millió eurót tudott volna megtakarítani a vállalkozások számára. Az ELENA adatbázist nyertes javaslatnak tartják minden területen – az üzleti világban és a közszférában egyaránt. Az NKR-ről szóló 2008-as jelentésben egy egész fejezet foglalkozik azzal, hogy bizonyítsa, az SCM objektív megoldás lehet a törvényalkotásban, és más területeken is hasznosítható (NKR, 2008, p.34-37). Mindazonáltal, az NKR szerint a projekt nem jutott elég messzire és több adatot is tartalmazhatott volna. 2009-es jelentésében az NKR megismétli, hogy az ELENA egyike a tíz legnagyobb projektnek, mely hozzájárul a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentéséhez (NKR, 2009, p. 14.). A jelentések egyik szerzője, Johannes Ludwig, az NKR elnöke, egyike a Stoiber-csoport három német tagjának.

Mielőtt az ELENA felkerült volna az Internetre, minden munkáltató köteles volt fizetési elszámolást adni dolgozóinak és jelezni a megfelelő hatóság felé, ha valamelyik dolgozó munkanélküli segélyben részesült. Az ELENA központi adatbázis, amibe a munkáltató szolgáltat információt. Olyan technikai megoldás, ami csökkenti az ilyen jellegű kötelezettségekre fordított időt. Nemcsak a munkanélküli segély jelzésére használatos, de gyermeknevelési vagy lakhatási támogatások nyilvántartására is. Ettől azonban még nem válik győztes megoldássá, mely képes semleges maradni. A nagy vesztes a dolgozó lehet, akinek sérül a személyes adatok védelméhez való joga. A központi adatbázis olyan széles körű adatokat tartalmaz majd, mint a betegszabadság, a sztrájkban való részvétel, valamint a munkaviszony megszűnésének oka (felmondás, elbocsájtás, stb.).

Az ELENA adatbázist sok kritika érte a személyes adatokkal való visszaélés miatt. Peter Schaar a német állampolgárok jogainak védelmére létrehozott Adatvédelem és Információs Szabadság Bi-

zottság (BfDI) vezetője, mely ügynökség a német Belügyminisztériumhoz tartozik. Schaar szerint az ELENA megsérti a német Alkotmányt. Frank Bsirske, a Ver.di szakszervezet vezetője szintén kritikával élt a rendszerrel szemben. Álláspontja világos: „Az ELENA sötét lyuk, ami veszélyezteti a sztrájkjogot, az egyén tiszteletét és a szociális vívmányokat.” Mind a Die Linke ellenzéki párt, mind a koalíciós partner Liberális Demokrata Párt nemtetszését fejezte ki az ELENÁ-val kapcsolatban.

Még a munkáltatók is hűvösen viseltetnek a rendszerrel szemben, és elfogadhatónak tartják azt az állítást, hogy költségmegtakarítás nagysága túlzott. A bizonyíték erre, hogy az SCM becslései vonzóbbak a politikusok, mint az üzleti élet szereplői számára.

2010 januárjában a német kormány visszavonulót fújt és bejelentette, hogy az ELENA bizonyos elemeit újra átgondolják.

és egy olyan visszalépést jelentő megközelítést támogatnak, mely a kockázatbecslési tevékenységre úgy tekint, mintha büntetés volna. A munkáltatók haszna valószínűleg inkább politikai, mint gazdasági. A költségmegtakarítások komoly kérdéseket vetnek fel, de az információs kötelezettségek csökkentése bizonyára sokkal nehezebbé fogja tenni a dolgozókkal való konzultációt és az egészség és biztonság intézkedések betartatását.

Az SCM költségbecslése úgy történik, hogy a törvényi szabályozást „információs kötelezettségek” elnevezésű dobozokra osztja és teljesen figyelmen kívül hagyja a komplex jogszabályalkotás különböző elemei közti interakciót. A javaslatokat szintén felszabdálja. Bizonyos esetekben ez a módszer egymásnak ellentmondó javaslatokat produkál és a költségcsökkentés helyett költségeltolódást eredményez. A Bizottságnak a Keretirányelvvel kapcsolatos két legfőbb intézkedési javaslata egymás céljainak ellentmond. Például: egyes kisvállalkozásokat mentesítenének írásos kockázatbecslés készítése alól, miközben kevesebb és/vagy rövidebb ideig tartó munkahelyi ellenőrzést vezetnének be. Ésszerű feltételezni, hogy írott kockázatbecslés híján az egészség és biztonság ellenőrök hosszabb és szisztematikusabb vizsgálat elvégzésére lennének kötelezve a munkahelyeken. Számos országban az írásos kockázatbecslés hozzásegíti a munkaügyi ellenőröket, hogy jobban becélazzák prioritásaikat. Ha bizonyos vállalatoknak nem kell ilyen dokumentumokat készítenie, az ellenőrzést végzőknek kell elkészíteniük az ilyen munkahelyek kockázati és megelőzési átvilágítását. Feltételezhető továbbá, hogy az SCM-en alapuló javaslatok számos esetben nem bizonyos tevékenységek megszüntetését fogják eredményezni, hanem egyszerűen átcsoportosítják a költségeket az „adminisztratív költség” kategóriából a „szokásos üzletviteli költség” kategóriába.

Az SCM alapvetően propaganda eszköz a deregulációs napirend felpörgetéséhez. Használata EU-s ügyekben a bizonytalan számításokat még bizonytalannabbá tette. A Vállalkozási Főigazgatóság vezetése részben felelős a hiteltelen eredményekért. A politikai átláthatóság azt diktálja, hogy az SCM európai verzióját kritikus szemmel mérjük fel az első, széles körű próbák alapján mielőtt kiterjesztenék őket más törvényhozási aktusokra.

Az SCM Európai Bizottság általi alkalmazása egy szélesebb politikai horizont része. A jobb szabályozás kampány sokban hasonlít a 19. századi európai franchise rendszerekre. A jogszabályi tevékenység kontrollálása és hatályának szűkítése érdekében bevezetett rendelkezéseket úgy tervezték, hogy a

munkáltatók hangjának szócsövei legyenek. Ez világosan látszik abból, hogy mit tekintenek adminisztratív költségnek. Az, hogy 25%-os csökkentést tűznek ki célul mielőtt meghatároznák, hogy mit is akarnak csökkenteni mutatja, hogy a munkáltatók feltételezett szükségleteire helyezi a hangsúlyt és figyelmen kívül hagyja azokat a várható költségeket, melyek más társadalmi rétegeknél felmerülhetnek.

## Hivatalos források

### Az Európai Bizottság dokumentumai

- European Commission (2005, a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005)97, 16.3.2005.
- European Commission (2005, b) Commission staff working document, *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model, Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union Minimising administrative costs imposed by legislation Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, COM(2005)97 final, SEC(2005)175, 16.3.2005.
- European Commission (2005, c) *Final report of the pilot project "ex-post evaluation of EC legislation and its burden on business"*.
- European Commission (2005, d) *Communication from the commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005)518 final, 21.10.2005.
- European Commission (2005, e) Commission staff working document, *Outline of the pro-posed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005), Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*, COM(2005)518 final, SEC(2005)1329, 20.10.2005.
- European Commission (2006, a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2006)689 final, 14.11.2006.
- European Commission (2006, b) *Commission working document, First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment*, COM(2006)690 final, 14.11.2006.
- European Commission (2006, c) *Commission working document, Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*, COM(2006)691, 14.11.2006.
- European Commission (2007, a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM(2007)23 final, 24.1.2007.
- European Commission (2008, a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Second strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2008)32 final, 30.1.2008.
- European Commission (2008, b) *Commission working document, Reducing administrative burdens in the European Union, 2007 progress report and 2008 outlook*, COM(2008)35 final, 30.1.2008.
- European Commission (2009, a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2009)15 final, 28.1.2009.
- European Commission (2009, b) *Commission working document, Reducing Administrative Burdens in the European Union, Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation*, COM(2009)16 final, 28.1.2009.

European Commission (2009, c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009)544 final, 22.10.2009.

European Commission (2009, d) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009)544 final Annex, 22.10.2009.

### **A Stoiber-csoport dokumentumai**

The documents consulted were those found posted on the site: [http://ec.europa.eu/en-terprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/en-terprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm) between 10 December 2009 and 20 January 2010.

Deloitte/Capgemini/Ramboll vezette konzorcium dokumentumai

Some of the documents are hosted on DG Enterprise's website, but can only be accessed via the following link: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab\\_studies\\_2009\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm)

DFR, 2008: *Draft Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contract on Modules 3&4 for the Priority Area Working Environment/Employment Relations of the Framework Contract n° ENTR/06/61*, 31 July 2008.

FR, 2009: *Final report. Measurement data and analysis as specified in the specific contracts 5&6 on Modules 3&4 under the Framework Contract n° ENTR/06/61. Report on the Working Environment/Employment Relations Priority Area*, June 2009.

Recommendations No. 103, 104, 107, 112, 118, 121, 122, 123, 124, 127 (June 2009).

Detailed Recommendations : – Make labour inspection visits more efficient (26 June 2009); – Simplify the obligation to report on occupational accidents suffered by workers (26 June 2009); – Provide more and better targeted information of practical use (26 June 2009).

### **CEPS-WiFo csoport dokumentumai**

Boenheim M. (Coordinator), *Pilot Project on Administrative Burdens, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC, FINAL REPORT*, 14.12.2006.

Renda A., Luchetta G., (2009a), *Measurement of Administrative Burdens Generated by EU Legislation, Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission, DG Enterprise under Specific Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC. Final Report on Task 1*, 28.9.2009.

Renda A., Luchetta G., (2009b), *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "extension list" attached to the action programme on Administrative Burdens, Prepared by CEPS for the Directorate General of Enterprise and Industry of the European Commission under Specific Contract No. SI2.513744 implementing Framework Contract No. B2/ENTR/05/091-FC*, 19.10.2009.

Renda A., Luchetta G., (2009), *Measurement of Administrative Burdens Generated by the Acts included in the "original list" attached to the action programme on Administrative Burdens. Prepared by CEPS for the DG Enterprise of the European Commission. Specific Contract Nr. SI2.513744*, 19.10.2009.

## Bibliográfia

- Ackerman, F. and L. Heinzerling (2004) *Priceless: on knowing the price of everything and the value of nothing*, New York, The New Press.
- Ackerman, F., L. Heinzerling and R. Massey (2004) "Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was environmental protection ever a good idea?", Georgetown Public Law Research Pa-per No. 576161.
- Arrow, K. *et al.* (1996) *Benefit-cost analysis in environmental, health, and safety regulation: a statement of principles*, AEI/Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washing- ton, DC. [http://aeibrookings.org/publications/books/benefit\\_cost\\_analysis.pdf](http://aeibrookings.org/publications/books/benefit_cost_analysis.pdf)
- ACTAL, Nationaler Normenkontrollrat, Regelrídet, Regulatory Policy Committee (2009) *Position paper on Achieving a sustainable reduction of administrative burdens in the European Union*.
- Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (2008) *Improving outcomes from health and safety: a report to government by the better regulation executive*, London, BERR.
- Better Regulation Executive (2008) *25 ideas for simplifying EU law*, London, BRE.  
[http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/07/25\\_ideas\\_for\\_simplifying\\_eu\\_law\\_517.pdf](http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/07/25_ideas_for_simplifying_eu_law_517.pdf)
- Better Regulation Task Force (2005) *Regulation - less is more: reducing burdens, improving outcomes, a brtf report to the prime minister*, London, BRTF.
- Cavallo L., G. Coco and M. Martelli (2009) *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Bari, Dipartimento di Scienze Eco-nomiche, Università di Bari.
- Coutrot, T. (2008) "La prévention des risques professionnels vue par les salariés", *Premières synthèses de la DARES*, n° 5-01.
- CPA. House of Commons. Committee of Public Accounts (2008) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction pro-gramme 2007. Thirty-second report of session 2007-08*, London, CPA.
- Davis, C. (2004) *Making companies safe: what works?*, London, Centre for Corporate Ac-countability.
- Dansk Industri (2007) *Making business easier. 20 proposals to reduce administrative bur-den on EU business*, Copenhagen, DI.
- Dodds, A. (2006) "The core executive's approach to regulation: from 'better regulation' to 'risk-tolerant deregulation'", *Social Policy & Administration*, (40) 5, 526-542.
- Donaghy, R. (2009) *One death is too many, inquiry into the underlying causes of construc-tion fatal accidents*, London, Secretary of State for Work and Pensions.
- Eurogip (2009) *La prévention des risques professionnels dans les PME en Europe, note thématique*, Paris, Eurogip.
- Fidderman, H. (2007) *RoSPA NOSHC Inquiry into OSH assistance to SMEs: a map*. <http://www.rospa.com/occupationalafety/sme/map.pdf>
- Fidderman, H. (2008) "What will 'better regulation' mean for 'low-risk' firms?", *Health and Safety Bulletin*, 372,8-12.
- Frick, K. and D. Walters (1998) "Worker representation on health and safety in small enter-prises: Lessons from a Swedish approach", *International Labour Review*, 137 (3), 395-417.

- Frick, K. (2002) "Sweden: occupational health and safety management strategies from 1970-2001", in D. Walters (ed.) *Regulating health and safety management in euro-pean union: a study of the dynamics of change*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang, 211-234.
- Frick, K. (2009) "Health and safety representation in small firms: a swedish success that is threatened by political and labour market changes", in D. Walters and T. Nichols (eds.) *Workplace health and safety - international perspectives on worker representation*, New York, Palgrave-Macmillan, 154-176.
- Frick, K., L.P. Jensen, M. Quinlan and T. Wilthagen (2000) *Systematic occupational health and safety management, perspectives on an international development*, Oxford, Elsevier.
- Geradin, D. (2004) "The development of European regulatory agencies: what the eu should learn from the American experience", *The Columbia Journal of European Law*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=877922](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922)
- Gunningham, N. and R. Johnstone (1999) *Regulating workplace safety: system and sanc-tions*, Oxford, Oxford University Press.
- van der Hauw, P. A. and J. J. Boog (2005) *Weten voor meten: leerpunten nulmetingsonder-zoeken op het terrein van de administratieve lasten*, Zoetermeer, EIM.
- Heriot-Watt University (2007) *Health and safety in the small to medium-sized enterprise. Psychosocial opportunities for intervention*, HSE, research report RR 578.
- HSE (Health and Safety Executive), *Administrative Burdens of Regulation*, 2006.
- HSE (Health and Safety Executive), *Construction (Design and Management) Regulations 2007. Baseline Study*, Prepared by BOMEL Ltd for the HSE, Research Report n° 555, Berk, 2007.
- IDLUAF, 2004: Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, *Joint statement on Advancing Regulatory Reform in Europe*, 7 De-cember 2004.
- Kok, E., J. van der Tang, M. de Weger et V. Viool (2005) *Administratieve lasten uit ver-dragen van vijf internationale organisaties*, Utrecht, Capgemini. <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3754/nl/> <http://www.actal.nl/research/Administratieve+lasten+uit+verdragen+van+vijf+internationale+organisaties/926/3757/nl/>
- Löfstedr, R. E. (2003) "The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precau-tionary principle to (regulatory) impact analysis", AEI-Brookings Center for Regulatory Studies, Working Paper No 04-07.
- Meuwese, A.C.M. (2008) *Impact assessment in EU law-making*, Alphen van den Rijn, Kluwer Law International.
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (2008) *VI Encuesta nacional de condiciones de trabajo*, Madrid, MTAS.
- Morrison, A. (1986) "OMB interference with agency rulemaking: the wrong way to write a regulation", *Harvard Law Review*, 99 (1059).
- National Audit Office (2007) *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the administrative burdens reduction programme, 2007*, London, NAO.
- Nijssen, A. and N. Vellinga (2002) *A model to measure the administrative burden of busi-nesses*, Zoetermeer, EIM.

- Nationaler Normenkontrollrat (2008) *Reduction of bureaucracy: time to decide*, Annual Report of the National Regulatory Council, Berlin, NKR.
- NKR, 2009: Nationaler Normenkontrollrat, *A Good Star. Expectations still to be met!*, Annual Report of the National Regulatory Council, Berlin, 2009.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2003) *From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries*, Paris, OECD.
- Radaelli, C. M. (2007) "Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?," *Journal of European Public Policy*, 14 (2), 190-207.
- Radaelli, C. M. (2009) "Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher," *Evaluation*, 15 (1), 31-48.
- Radaelli, C. M. (2010) "Rationality, power, management and symbols: four images of regulatory impact assessment," *Scandinavian Political Studies*, in press.
- Remaesus, B. and P. Westerholm (2001), "Official Supervision and the Occupational Health Service", in S. Marklund (ed) *Worklife and Health in Sweden 2000*, Stockholm, Arbetsli-vinstitutet, 51-70.
- SCM Network (2005) *International standard cost model manual: measuring and reducing administrative burdens for businesses*. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
- Smith, K. E. et al. (2010) "Working the System" – British American tobacco's influence on the European Union Treaty and its implications for policy: an analysis of internal tobacco industry documents, *PLoS Medicine*, 7 (1). <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.1000202>
- Sunstein, C. R. (2002) *Risk and reason: safety, law and the environment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Telicka, P. (2009) "Doing even better on 'Better Regulation'", *Challenge Europe*, 19, 69-74.
- Thuret, A. et al. (2009) "Analyse de la mortalité prématurée dans le secteur de la construction", *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 30, 325-328.
- Torriti, J. (2007) "The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape" in: S. Weatherill (ed.) *Better Regulation*, Oxford, Hart.
- Traubner, G. (1996) *Droit et réflexivité : l'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, L.G.D.J.
- UCATT (2009) *Small isn't beautiful. Construction worker deaths 2007/8 : employer size and circumstance*, London, Centre for Corporate Accountability.
- Van den Abeele, E. (2010) *The EU's Better Regulation Agenda*, Report 112, Brussels, ETUI.
- Vibert, F. (2004) *The EU's new system of regulatory impact assessment – A scorecard*, London, European Policy Forum.
- Vickers, I., P. James, D. Smallbone, R. Baldock (2005) "Understanding small firm responses to regulation: the case of workplace health and safety", *Policy Studies*, 26 (2), 149-169.
- VNO et MKB (2008) *Better regulation for better business. European action programme for better regulation. First set of proposals from Dutch business for the reduction of administrative burdens, inconsistent regulations and simplification of European regulation*.
- Vogel, L. (2004) "Soft law et initiatives volontaires : les habits neufs de la dérégulation", *Newsletter du BTS*, 26, 27-30.
- Vogel, L. (2009) "Dossier spécial: better regulation", *Newsletter du BTS*, 35.

- Walters, D. (2001) *Health and safety in small enterprises: european strategies for managing improvement*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. (ed.) (2002) *Regulating health and safety management in european union: a study of the dynamics of change*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D. et al. (2005) *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety*, HSE Books.
- Wegrich, K. (2009) "The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion", CARR Discussion Paper No 52. <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper52.pdf>
- 51 Better Regulation: a critical assessment
- Weidenbaum, M. (2000), *Regulatory Process Reform from Ford to Clinton*, Washington, DC. [www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html](http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.html)
- Work and Pensions Committee (2008), *The role of the health and safety commission and the health and safety executive in regulating workplace health and safety: third report of session 2007–08*, House of Commons Paper No. 246.