Forskningsrapport

Ekonomiska verkningar av reglering av fria yrken i olika medlemsstater

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus m.fl.

IHS Direktör: Bernhard Felderer

IHS

Forskningsrapport

Ekonomiska verkningar av reglering av fria yrken i olika medlemsstater

Reglering av professionella tjänster

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus m.fl.

Sammanfattning

Undersökning utförd för Europeiska kommissionen, GD Konkurrens*

Januari 2003

*Undersökningens innehåll återspeglar inte nödvändigtvis Europeiska kommissionens åsikter eller ställning.

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institutet för högre studier, Wien

Kontaktperson:

Iain Paterson
☎: +43/1/599 91-152
e-mail: paterson@ihs.ac.at

Sammanfattning

I denna undersökning presenteras en jämförelse av lagstiftning, reglering och allmänna förhållningsregler som gäller för en rad professionella tjänster i Europeiska unionens medlemsstater. Undersökningen omfattar juridiska tjänster (advokater och notarier), redovisningstjänster (redovisare, revisorer och skatterådgivare), tekniska tjänster (arkitekter och ingenjörskonsulter) och farmaceutiska tjänster (apotekare).

Det finns teorier om reglering, särskilt om självreglering av fria yrken, men de flesta jämförande empiriska studier av resultat har utförts i samband med jämförelser mellan delstater i USA. Vi skiljer mellan teorier som ger svar på frågan ”varför (alls) reglera professionella tjänster?” och de som besvarar frågan ”varför finns det ofta en alltför hög grad av reglering?”. Vi gör denna åtskillnad för att det finns specifik lagstiftning för alla fyra tjänstetyper i alla medlemsstater, men dess omfattning och intensitet varierar avsevärt inom unionen.

Detta faktum ger upphov till de grundläggande forskningsfrågor som ställs i undersökningen, nämligen om, i vilken utsträckning och inom vilka områden regleringen skiljer sig åt mellan länderna och i synnerhet frågan om att identifiera de ekonomiska verkningarna av olika grader av reglering i medlemsstaterna. Undersökningen bygger på en jämförande metod och på så mycket information om fria yrken i medlemsstaterna som finns och har hållits tillgänglig för undersökningen. Eftersom det inte fanns någon tillräcklig kunskapsbas över reglering eller resultat skickades frågeformulär ut till yrkesorganisationer på alla de aktuella områdena i alla medlemsstater samt till europeiska paraplyorganisationer och vissa relevanta ministerier. I frågeformulären efterfrågades närmare uppgifter om marknadsinträde och uppföranderegler och om de senaste ändringarna av regleringar samt grundläggande ekonomiska uppgifter om marknaden för varje yrke. Detaljerade redogörelser för regleringens karakteristika och ekonomiska resultat för specifika yrken i specifika medlemsstater ges dessutom i de 17 fallstudierna i rapportens andra del.

Jämförande analyser kräver jämförbara uppgifter: när det gäller reglering uppnåddes detta genom att särskilda regleringsindex utarbetades. För marknadsresultat var den främsta uppgiftskällan Eurostat och, när de var kompatibla, medlemsstaternas statistikbyråer. Uppgifterna har normalt begränsats till verksamhets- och sysselsättningsvolymer (för yrkesutövare och generellt). Andra relevanta ekonomiska uppgifter skulle ha varit priser, kostnader och inkomster. Att få tag i sådana uppgifter för ens ett enda land är dock förenat med svårigheter, exempelvis för att uppgifterna inte finns tillgängliga som tidsserier (eller i de flesta fall inte alls finns tillgängliga) och på grund av sekretesspolitik. Undersökningen har dock kunnat påvisa vissa trender utifrån de uppgifter som funnits tillgängliga.

I undersökningen av yrkesregleringssystem i medlemsstaterna skiljer vi mellan två stora grupper av regleringar, nämligen reglering av marknadsinträde och reglering av beteende eller uppförande på marknaden. Ett typiskt exempel på *reglering av marknadsinträde* är kvalifikationskrav (formella intyg om kvalifikationer – dvs. universitetsexamina, praktikperioder och/eller yrkesexamina), registrering eller medlemskap i en yrkesorganisation, regler om begränsad yrkesutövning (dvs. exklusiva rättigheter för ett – eller i bland flera – yrke(n) att erbjuda specifika tjänster eller varor på marknaden) och i vissa fall kriterier om ekonomiska behov. Typiska *regleringar av uppförande* är reglering av priser och avgifter (fasta priser, minimi- eller maximipriser etc.), reglering av annonsering och marknadsföring, reglering av lokalisering och spridning (geografiska begränsningar för utbud av tjänster, begränsningar för etablering av filialer), begränsningar av samarbete mellan yrken eller begränsningar angående verksamhetsform (t.ex. om det är tillåtet att bilda bolag och på vilka villkor).

För att förenkla den ganska komplexa bilden av olika former av regleringar för olika yrken i olika länder, har vi gjort ett regleringsindex för marknadsinträde respektive marknadsbeteende för varje yrke/yrkesgrupp och medlemsstat. Därefter har indexen för marknadsinträde respektive marknadsbeteende kombinerats i ett samlat regleringsindex för varje yrke/yrkesgrupp. I tabellen nedan anges siffror för de samlade regleringsindexen för alla de yrken/yrkesgrupper där ett sådant har beräknats (utom notarier).

Ju högre regleringsgraden (intensiteten) är desto större är siffran (från 0 till 12). Alla regleringsindex med ett värde på 5 eller mer visas i en svart ruta. Index på mellan 2,5 och 4,9 står i en grå ruta och de på mindre än 2,5 har vit bakgrund.

De länder som har en hög regleringsintensitet för alla yrken är Österrike, Italien, Luxemburg och, med vissa undantag på området för tekniska tjänster, Tyskland samt Frankrike (och möjligen Grekland). Belgien och Spanien (och möjligen Portugal) verkar ligga i en mellankategori medan Förenade kungariket, Sverige (förutom för apotekare), Nederländerna, Irland, Finland och Danmark (det sistnämnda också med undantag för apotekare) har förhållandevis liberala regleringssystem (åtminstone ur en *jämförande* synvinkel inom EU).

IHS samlade regleringsindex för olika yrken

	Redovisare	Jurister	Arkitekter	Ingenjörer	Apotekare
Österrike	6,2	7,3	5,1	5	7,3
Belgien	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Danmark	2,8	3,0	0	0	5,9
Finland	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Frankrike	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Tyskland	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grekland	5,1	9,5	ingen uppgift	ingen uppgift	8,9
Irland	3,0	4,5	0	0	2,7
Italien	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Nederländerna	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	ingen uppgift	5,7	2,8	ingen uppgift	8
Spanien	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Sverige	3,3	2,4	0	0	12
Förenade kungariket	3,0	4,0	0	0	4,1

Det yrkesområde som har den mest omfattande/restriktiva regleringen är *apotek/apotekare*. Bara Irland, Nederländerna och Förenade kungariket visar jämförelsevis låga regleringsindex. Inom *arkitekt-* och särskilt *ingenjörstjänster* är situationen relativt bipolär: när det gäller marknadsinträde har vissa länder ganska restriktiva auktoriseringssystem (särskilt Österrike, Tyskland, Italien och Luxemburg) medan standardmodellen i andra länder är certifiering utan eller med endast begränsade exklusiva uppdrag som är förbehållna yrkena (t.ex. Sverige, Förenade kungariket, Nederländerna, Finland och Danmark). Regleringar av uppförande för arkitekter och ingenjörer är – jämfört med andra yrkesgrupper – mindre restriktiva i de flesta länder. Detta gäller även när det finns en hög grad av reglering för marknadsinträde. För *juridiska tjänster* (advokater) kan alla nivåer på reglering av marknadsinträde observeras. Detsamma gäller reglering av uppförande. Detta leder till att de samlade regleringsindexen är mycket diversifierade: från mycket låga (Sverige, Finland) till mycket höga (Grekland, Österrike, Frankrike, Spanien, Tyskland m.fl.). För *redovisningstjänster* har alla medlemsstater någon form av auktoriseringssystem för marknadsinträde, men omfattningen av de exklusiva rättigheterna att tillhandahålla tjänster varierar avsevärt. Detsamma gäller – om än i mindre mån – kvalifikationskrav. Tillsammans med variationer i graden av uppföranderegleringen leder detta till en ganska hög regleringsnivå i till exempel Belgien, Österrike, Tyskland, Italien, Frankrike, Grekland och Luxemburg. I övriga länder ligger regleringen i mellankategorin. Det är intressant att notera att en hög regleringsnivå inom redovisningsyrken ofta går hand i hand med liknande strukturer inom juridiska yrken (advokater).

Förutom den generella översynen av systemen för reglering av fria yrken i alla Europeiska unionens medlemsstater innehåller undersökningen detaljerade fallstudier för varje yrke. Dessa berör en blandning av länder med låga och höga nivåer av reglering. Fallstudierna

omfattar följande medlemsstater: För juridiska tjänster (advokater, notarier) – Danmark, Förenade kungariket/England och Wales, Italien, Tyskland och Frankrike; för redovisningstjänster (redovisare, revisorer och skatterådgivare) – Italien, Nederländerna, Tyskland och Frankrike; för tekniska tjänster (arkitekter och ingenjörskonsulter) – Österrike, Finland, Frankrike och Spanien samt för farmaceutiska tjänster (apotekare) – Irland, Portugal, Sverige och Tyskland.

Syftet med fallstudierna är inte enbart att analysera hur olika typer av regleringssystem fungerar utan även att upptäcka och kommentera tendenserna när det gäller reform av systemen. Det är i detta hänseende uppenbart att det finns en hög grad av ”systemstabilitet”. Vi har i detta sammanhang inte hittat någon fullständig systemändring (från ett auktoriseringssystem till ett certifieringssystem och vice versa) och det händer endast sällan att exklusiva uppgifter som är förbehållna ett eller flera yrken öppnas för andra tjänsteleverantörer. Det kan dock observeras att uppföranderegleringar ändras ofta. Sådana ändringar har nästan alltid haft formen av liberalisering (t.ex. i fråga om prisreglering, annonsering, företagsformer, samarbete mellan yrken). Sådan liberalisering åtföljs *sällan* av att striktare regleringar införs på området för marknadsinträde. Förutom de traditionella, något ”defensiva” regleringsformerna (om marknadsinträde och uppförande) i vissa (men inte alla) länder finns en trend mot mer proaktiva former av konsumentskydd och kvalitetsstyrning, vilket innebär en lägre grad av konkurrensbegränsande verkningar. För flera yrken i flera länder har det till exempel under de senaste åren blivit obligatoriskt med ansvarsförsäkring för yrkesutövare (eller, om en sådan skyldighet redan fanns har den utvidgats). Andra exempel är att det har införts obligatorisk fortbildning, specialiseringsfaciliteter eller, i vissa fall, särskilda system för frivillig certifiering eller benchmarking.

Rapporten innehåller också en benchmarking-analys av de aktuella tjänsterna. Tabeller över fördelningen av nyckeltal (per land och per yrke), täthet för yrkesutövare (per miljon invånare), branschomsättning per capita i befolkningen och per person som är verksam i branschen (justerat med priser och BNP) bedöms för att identifiera höga, medelhöga och låga nivåer på relativa prestationer. Prestationsnivån uttryckt i resultat ställs mot nivån på reglering i varje land och yrkesområde, vilken fastställts genom regleringsindexen. Genom benchmarking och analys av de juridiska, tekniska och farmaceutiska tjänsterna samt redovisningstjänsterna har vissa generella tendenser konstaterats. De kan sammanfattas enligt följande:

- Relativt höga nivåer på omsättning från intäkter (avgifter) i förhållande till antalet yrkesutövare i länder med höga regleringsnivåer (för uppförande och inträde). Man kan ana ett samband mellan verksamhetsvolym per yrkesutövare och övervinst (jämfört med resultatet i länder med mindre begränsad konkurrens). Detta samband är dock indirekt, eftersom det inte finns specifika uppgifter om vinster. Det verkar

osannolikt att detta beror på olika teknologier eller andra faktorer som skulle leda till produktivitetsfördelar.

- Lägre nivåer på omsättning från intäkter (avgifter) – *endast i proportionellt förhållande* till antalet yrkesutövare – i länder med låga regleringsnivåer (för uppförande och inträde). Denna slutsats gäller även yrken och länder där den samlade verksamhetsnivån faktiskt är högre. Vi kan således förmoda att en låg grad av reglering inte är ett hinder utan tvärtom en sporre till skapande av välstånd.

- En tendens mot ”marknadsutslagning” inom yrken och länder med låga regleringsnivåer, vilket möjliggör skapande av stora företagsenheter. I de undersökta yrkena hör denna effekt inte samman med en högre verksamhetsvolym än vanligt (volym per capita) och en hög marknadskoncentration, förutom för redovisningstjänster.

- En negativ korrelation mellan regleringsgrad och produktivitet när det gäller juridiska, och tekniska tjänster samt redovisningstjänster. Eftersom mätningen av volym jämnar ut skillnader i prisnivåer och samlade produktionsnivåer i ekonomierna och eftersom varken teknologiska skillnader mellan länderna eller lägre sysselsättningsgrader verkar vara den avgörande källan till högre produktivitet här, kan korrelationen också påvisa en nedgång i potentiell produktion bland starkt reglerade länder och yrken.

Man bör komma ihåg att sådana effekter som beskrivs ovan inte nödvändigtvis är en automatisk följd av reglering. Förekomsten av vissa typer av restriktiv konkurrensbegränsande reglering ger dock utan tvivel stöd för åsikten att yrkesutövarna kan använda, och i många fall använder, sådana regleringsstrukturer för att uppnå ekonomiska resultat som är till deras fördel, men som strider mot konsumenternas behov och intressen.

Dessa empiriska slutsatser pekar i riktning mot effekter som har förutspåtts av teorierna om det ”privata intresset” av reglering, särskilt avseende de aspekter som ekonomer betecknar som ”spekulation”. Det skulle visserligen behövas mer detaljerade ekonomiska analyser för att mäta styrkan av dessa effekter och fastställa deras statistiska betydelse (och uppgifter för sådana analyser finns helt enkelt inte tillgängliga vid denna tidpunkt) men vi kan åtminstone betrakta dessa effekter som mer än arbetshypoteser.

Vi kan utifrån uppgifterna inte i detalj uppskatta vilka verkningar skillnaderna mellan regleringssystem har på kvaliteten av de tjänster som konsumenterna tillhandahålls, men det har inte funnits några uppenbara tecken på marknadskollaps i de medlemsstater som vi har befunnit vara mindre reglerade. Det finns således inte någon grund för att ifrågasätta de existerande tjänsternas höga kvalitet och grundläggande värde, *oavsett* om regleringsgraden är hög eller låg.

Om man dock antar att de tjänster vi har studerat är rimligt homogena och bortsett från de senaste tendenserna mot liberalisering, tyder de tillgängliga empiriska bevisen på att regleringen ur en samlad ekonomisk synvinkel (och särskilt ur konsumenternas synvinkel) har lett till suboptimala resultat i olika grader på området för juridiska, tekniska och farmaceutiska tjänster samt redovisningstjänster i många av Europeiska unionens medlemsstater, särskilt i de länder som har en restriktiv reglering av sådana tjänster.

Denna undersökning leder oss till den samlade slutsatsen att de strategier med mindre reglering som fungerar i en medlemsstat också skulle kunna fungera i en annan, utan en försämring av tjänsternas kvalitet vilket slutligen är till konsumenternas fördel.

Författare: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
Medförfattare fallstudier (Tyskland, Frankrike): Joachim Merz, Felix Fink; Helmut Berrer

Titel: Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States (Ekonomiska verkningar av reglering av fria yrken i olika medlemsstater)

Forskningsrapport

© 2003 Institut für Höhere Studien (IHS)
Stumpergasse 56, A-1060 Wien • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • http://www.ihs.ac.at