Tutkimusraportti

Vapaiden ammattien sääntelyn taloudelliset vaikutukset eri jäsenvaltioissa

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus ym.

IHS:n johtaja: Bernhard Felderer

IHS

Tutkimusraportti

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien

Vapaiden ammattien sääntelyn taloudelliset vaikutukset eri jäsenvaltioissa

Ammatillisten palveluiden sääntely

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus ym.

Tiivistelmä

Euroopan komission kilpailun pääosaston teettämä tutkimus*

Tammikuu 2003

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien

*Tutkimuksen sisältö ei välttämättä vastaa Euroopan komission näkökantaa.

Yhteyshenkilö:

Iain Paterson
☎: (43-1) 599 91-152
S-posti: paterson@ihs.ac.at

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa verrataan säännöksiä, määräyksiä ja menettelyohjeita, jotka Euroopan unionin jäsenvaltioissa koskevat ammatillisten palveluiden tarjoamista. Tutkimuksen kattamat alat ovat oikeudelliset palvelut (asianajajat ja notaarit), kirjanpitopalvelut (kirjanpitäjät, tilintarkastajat ja veroneuvojat), tekniset palvelut (arkkitehdit ja insinöörit) sekä apteekkipalvelut (apteekkien farmaseuttinen henkilökunta).

Vaikka sääntelystä ja erityisesti vapaiden ammattien itsesääntelystä on esitetty paljon teorioita, useimmissa empiirisissä vertailututkimuksissa vertaillaan Yhdysvaltojen eri osavaltioita toisiinsa. Tässä tutkimuksessa erotetaan toisistaan teoriat, jotka vastaavat kysymykseen "onko ammatillisia palveluita (ylipäätään) aiheellista säännellä?", ja teoriat, jotka vastaavat kysymykseen "miksi sääntely on usein liian laajaa?". Ero perustuu siihen, että vaikka kuhunkin näistä neljästä ammatillisten palveluiden ryhmästä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa erillistä lainsäädäntöä, lainsäädännön soveltamisalassa ja intensiteetissä on huomattavia eroja.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, missä laajuudessa ja millä aloilla sääntelyssä on eroja jäsenvaltioiden välillä ja erityisesti millaisia taloudellisia vaikutuksia eri jäsenvaltioissa harjoitettavan sääntelyn aste-eroilla on. Kyse on vertailututkimuksesta, joka perustuu jäsenvaltioissa harjoitettavista vapaista ammateista saatavilla oleviin ja tutkijoiden käyttöön asetettuihin tietoihin. Koska määräyksistä ja tuloksista ei ole ollut aiemmin riittävän kattavaa tietopohjaa, tutkimuksen kattamien alojen ammatillisille järjestöille kussakin jäsenvaltiossa ja eurooppalaisille ammatillisille kattojärjestöille sekä eräille toimivaltaisille viranomaisille lähetettiin kyselylomakkeet. Kyselyssä pyydettiin yksityiskohtaisia tietoja markkinoillepääsyä ja markkinakäyttäytymistä koskevasta sääntelystä ja määräyksiin viime aikoina tehdyistä muutoksista sekä kunkin ammatin osalta taloudellisia perustietoja markkinoista. Raportin osassa II käsiteltävien 17 tapaustutkimuksen yhteydessä kuvaillaan yksityiskohtaisesti tiettyjä ammatteja koskevan sääntelyn ominaispiirteitä ja taloudellisia seurauksia joissakin jäsenvaltioissa.

Vertailevaan analyysiin tarvitaan vertailukelpoisia tietoja. Sääntelyä vertailtiin tätä varten kehitetyn erityisen sääntelyindeksin avulla. Taloudellisten seurausten osalta pääasiallinen tietolähde oli Eurostat, mutta tietoja pyydettiin tarvittaessa myös jäsenvaltioiden tilastotoimistoilta. Tiedot rajattiin yleensä yritystoiminnan laajuuteen ja työllisyyslukuihin (vapaiden ammattien harjoittajat ja koko maa). Muita relevantteja taloudellisia tietoja olisivat voineet olla hinta-, kustannus- ja ansiotiedot. Kyseisiä muuttujia koskevien tietojen saamiseen edes yhdeltä jäsenvaltiolta liittyy kuitenkin monia ongelmia, kuten se, että tietoja ei ole saatavilla aikasarjoina (tai useimmissa tapauksissa missään muodossa) tai ne eivät

ole julkisia. Tutkimuksessa on kuitenkin pystytty havainnollistamaan joitakin suuntauksia saatavilla olevien tietojen perusteella.

Jäsenvaltioiden ammatillisia sääntelyjärjestelmiä koskevassa tutkimuksessa tehdään ero markkinoilletuloa koskevien määräysten ja markkinakäyttäytymistä koskevien määräysten välillä. Tyypillisiä *markkinoilletuloa koskevia määräyksiä* ovat pätevyysvaatimukset (muodolliset pätevyystodistukset, joita ovat korkeakoulututkintotodistukset, kokemuksen määrää koskevat todistukset ja/tai ammattitaitokoetodistukset), rekisteröityminen tai jäsenyys ammattijärjestössä, rajoitettua ammatinharjoittamista koskevat säännöt (ts. yhdelle – tai toisinaan useammalle – ammattialalle annetut yksinoikeudet tiettyjen palveluiden tai tavaroiden tarjoamiseen markkinoilla) ja joissakin tapauksissa taloudellisia tarpeita koskevat testit. Tyypillisiä *markkinakäyttäytymistä koskevia määräyksiä* ovat hinta- ja palkkiomääräykset (kiinteät hinnat, vähimmäis- ja/tai enimmäishinnat jne.), mainonta- ja markkinointimääräykset, sijoittautumista ja toiminnan monipuolistamista koskevat määräykset (palveluiden tarjoamiselle asetetut maantieteelliset rajoitukset ja sivutoimipisteiden perustamista koskevat rajoitukset), ammattien välistä yhteistyötä koskevat rajoitukset tai yritysmuotoa koskevat rajoitukset (esim. onko yhtiöittäminen sallittua, ja jos on, millä edellytyksillä).

Kussakin maassa eri ammatteihin sovellettavien määräysten suhteellisen monimutkaisen kokonaiskuvan yksinkertaistamiseksi kullekin ammatille/ammattiryhmälle ja jäsenvaltiolle on laskettu markkinoilletuloa ja markkinakäyttäytymistä koskeva sääntelyindeksi. Markkinoilletuloa ja markkinakäyttäytymistä koskevat indeksit yhdistettiin lopuksi kutakin ammattia/ammattiryhmää koskevaksi kokonaissääntelyindeksiksi. Jäljempänä olevassa taulukossa on kokonaissääntelyindeksit kullekin ammatille/ammattiryhmälle, jolle on laskettu indeksi (huom: notaareja lukuun ottamatta).

Mitä korkeampi on sääntelyaste (intensiteetti), sitä korkeampi on indeksi (asteikolla 0–12). Kaikki viittä suuremmat sääntelyindeksit on sijoitettu mustalle, indeksit vaihteluvälillä 2,5–4,9 harmaalle ja alle 2,5:n indeksit valkoiselle taustalle.

Itävalta, Italia, Luxemburg ja Saksa (joitakin teknisiin palveluihin liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta) ja Ranska (sekä mahdollisesti Kreikka) ovat maita, joissa kaikkien ammattien sääntelyaste on korkea. Belgia ja Espanja (sekä mahdollisesti Portugali) näyttävät olevan maita, joissa sääntelyaste on keskitasoa. Yhdistyneen kuningaskunnan, Ruotsin (farmaseutteja lukuun ottamatta), Alankomaiden, Irlannin, Suomen ja Tanskan (farmaseutteja lukuun ottamatta) sääntelyjärjestelmät ovat suhteellisen liberaaleja (ainakin EU:n sisäisessä *vertailussa*).

IHS:n eri ammateille määrittämät kokonaissääntelyindeksit

	Kirjanpitoala	Oikeusala	Arkkitehdit	Insinöörit	Apteekkiala
Itävalta	6,2	7,3	5.1	5	7,3
Belgia	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Tanska	2,8	3,0	0	0	5,9
Suomi	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Ranska	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Saksa	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Kreikka	5,1	9,5	ei ole	ei ole	8,9
Irlanti	3,0	4,5	0	0	2,7
Italia	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Alankomaat	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugali	ei ole	5,7	2,8	ei ole	8
Espanja	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Ruotsi	3,3	2,4	0	0	12
Yhdistynyt kuningaskunta	3,0	4,0	0	0	4,1

Ammattialakohtaisen tarkastelun perusteella kattavimmin/rajoittavimmin säänneltyjä näyttäisivät olevan *apteekit/farmaseuttinen henkilökunta*. Kyseistä alaa koskevat sääntelyindeksit ovat verrattain matalat vain Irlannissa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. *Arkkitehtuurin* ja erityisesti *insinööripalveluiden* aloilla tilanne on jokseenkin kaksijakoinen: joissakin maissa (erityisesti Itävallassa, Saksassa, Italiassa ja Luxemburgissa) markkinoilletuloa koskevat lupamallit ovat melko rajoittavia ja joissakin maissa (esim. Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa, Suomessa ja Tanskassa) taas vakiomallina on sertifiointi, jossa ammattikunnan jäsenille ei varata lainkaan tai varataan vain erittäin rajallinen määrä erityistehtäviä. Arkkitehtien ja insinöörien markkinakäyttäytymistä koskevilla määräyksillä asetetaan – muihin ammattiryhmiin verrattuina – useimmissa maissa suhteellisen vähän rajoituksia. Tämä pitää paikkansa silloinkin, kun markkinoilletuloa säännellään tiukasti. *Oikeudellisten palveluiden* (asianajajien) osalta markkinoilletulon sääntelyasteissa on suurta vaihtelua. Sama koskee myös markkinakäyttäytymisen sääntelyä. Kokonaissääntelyindeksien erot ovat tästä syystä suuret vaihdellen erittäin matalasta (Ruotsi ja Suomi) erittäin korkeaan (Kreikka, Itävalta, Ranska, Espanja, Saksa ym.). *Kirjanpitopalveluiden* markkinoilla kaikissa maissa sovelletaan samantyyppistä lupamallia. Palveluiden tarjoamista koskevien yksinoikeuksien soveltamisala vaihtelee kuitenkin merkittävästi. Sama koskee – tosin vähäisemmässä määrin – pätevyysvaatimuksia. Tämän ja markkinakäyttäytymisen sääntelyasteiden vaihteluiden yhteisvaikutuksesta sääntelyaste nousee melko korkeaksi esim. Belgiassa, Itävallassa, Saksassa, Italiassa, Ranskassa, Kreikassa ja Luxemburgissa. Muissa maissa sääntely on keskitasoa. On mielenkiintoista havaita, että jos kirjanpitoammattien sääntely on tiukkaa, se on yleensä tiukkaa myös oikeudellisten ammattien (asianajajien) alalla.

Sen lisäksi, että tutkimuksessa luodaan yleiskatsaus vapaiden ammattien sääntelyjärjestelmiin Euroopan unionin jäsenvaltioissa, siinä esitellään kutakin ammattia koskevia yksityiskohtaisia tapaustutkimuksia. Tapaustutkimuksissa on mukana sekä matalan että korkean sääntelyasteen maita. Tapaustutkimuksissa tarkastellut jäsenvaltiot ovat ammattialoittain seuraavat: oikeudelliset palvelut (asianajajat ja notaarit): Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta / Englanti ja Wales, Italia, Saksa ja Ranska; kirjanpitopalvelut (kirjanpitäjät, tilintarkastajat ja veroneuvojat): Italia, Alankomaat, Saksa ja Ranska; tekniset palvelut (arkkitehdit ja insinöörit): Itävalta, Suomi, Ranska ja Espanja, ja apteekkipalvelut (apteekkien farmaseuttinen henkilökunta): Irlanti, Portugali, Ruotsi ja Saksa.

Tapaustutkimusten tarkoituksena ei ollut pelkästään eri sääntelyjärjestelmätyyppien toimivuuden tarkastelu, vaan lisäksi pyrittiin kartoittamaan ja kommentoimaan sääntelyjärjestelmien uudistusnäkymiä. Uudistusten osalta on ilmeistä, että järjestelmille on ominaista erittäin suuri vakaus. Mihinkään järjestelmään ei tehty perusteellisia muutoksia (lupamallista sertifiointimalliin tai päinvastoin) ja yhdelle tai useammalle ammatille yksinoikeudella varatut tehtävät avattiin vain harvoin muille palveluntarjoajille. Markkinakäyttäytymistä koskevaan sääntelykehykseen tehtiin kuitenkin paljon muutoksia. Muutokset toteutettiin lähes poikkeuksetta markkinoiden vapauttamisen muodossa (esim. hintasääntelyn, mainonnan, yritysmuodon, ammattien välisen yhteistyön jne. vapauttaminen). Vapauttamiseen liittyy *harvoin* markkinoilletuloa koskevan sääntelyn tiukentamista. Perinteisten "suojautumiseen" perustuvien sääntelymuotojen (markkinoilletulon ja markkinakäyttäytymisen sääntely) lisäksi joissakin (muttei kaikissa) maissa kehitys näyttäisi kulkevan ennakoivampien kuluttajansuojan ja laadunvarmistuksen muotojen suuntaan. Niiden kilpailunvastaiset vaikutukset ovat pienemmät. Esimerkiksi monia ammatteja koskeva ammatillinen vastuuvakuutus on muutettu viime vuosina monissa maissa pakolliseksi (tai jos se on jo käytössä, sitä on laajennettu). Muita esimerkkejä ovat pakollisen jatkokoulutuksen, erikoistumisjärjestelyiden tai vapaaehtoisten sertifiointi- ja/tai vertailuanalyysijärjestelmien käyttöönotto.

Raporttiin on liitetty myös ammatillisia palveluita koskeva vertailuanalyysi. Korkeat, keskimääräiset ja matalat suhteelliset tulostasot kartoitetaan arvioimalla keskeisten suhdelukujen hajontaa (maa- ja ammattikohtaisesti), ammatinharjoittajien osuutta väestöstä (miljoonaa asukasta kohden), alan liikevaihtoa asukasta ja alalla toimivaa henkilöä kohden (mukautettuna hinta- ja BKT-tason perusteella). Tulostasoja verrataan kunkin maan ja ammattialan sääntelyasteeseen, joka on määritetty sääntelyindeksien mukaan. Oikeudellisen, kirjanpito-, teknisen ja apteekkialan ammatteja vertailemalla ja analysoimalla on saatu selville seuraavat yleissuuntaukset:

- Tuloista (palkkioista) kertynyt liikevaihto on ammatinharjoittajien lukumäärään verrattuna suhteellisen korkea maissa, joissa (markkinakäyttäytymisen ja

markkinoilletulon) sääntelyasteet ovat korkeat. Liiketoiminnan laajuus ammatinharjoittajaa kohden ja suurempi tuotto (verrattuna tulokseen markkinoilla, joilla on vähemmän kilpailunrajoituksia) ovat yhteydessä toisiinsa – tosin epäsuorasti, sillä tuotosta ei ole saatavilla erillisiä tietoja. Näyttää epätodennäköiseltä, että tämä suuntaus johtuisi teknisistä eroista tai muista tuottavuutta lisäävistä tekijöistä.

- Tuloista (palkkioista) kertynyt liikevaihto on pienempi – kuitenkin *ainoastaan suhteessa* ammatinharjoittajien lukumäärään – maissa, joissa (markkinakäyttäytymisen ja markkinoilletulon) sääntelyä on vähän. Tämä havainto koskee myös ammatteja ja maita, joissa liiketoimintataso on korkeampi. Voidaan näin ollen otaksua, että matala sääntelyaste ei muodosta estettä vaurastumiselle vaan pikemminkin lisää sitä.

- Markkinoilla on taipumusta hajaantua ammattialoilla ja maissa, joissa sääntelyaste on matala ja joissa voidaan siksi perustaa suurempia yritysyksikköjä. Tutkittujen ammattien osalta tähän vaikutukseen ei havaittu liittyvän tavallista korkeampaa liiketoiminnan tasoa (liikevaihto asukasta kohden) eikä markkinoiden korkeaa keskittymisastetta, kirjanpitopalveluita lukuun ottamatta.

- Sääntelyaste ja tuottavuus korreloivat negatiivisesti oikeudellisten, kirjanpito- ja teknisten palveluiden tapauksessa. Koska liiketoiminnan laajuus kumoaa hintaerojen ja talouden kokonaistuoton erojen vaikutukset ja koska maiden väliset tekniset ja työllisyyserot näyttäisivät olevan ratkaisevia tekijöitä tuottavuuden parantamisen kannalta, tämä korrelaatiosuhde voi olla osoitus potentiaalisen tuotoksen vajauksesta korkean sääntelyasteen maissa ja ammattialoilla.

On muistettava, että sääntelyllä ei välttämättä ole automaattisesti edellä kuvailtuja vaikutuksia. Tietyt kilpailunvastaisen ja kilpailua rajoittavan sääntelyn muodot tukevat epäilemättä näkemystä, jonka mukaan kyseisiä sääntelyrakenteita voidaan käyttää ja usein myös käytetään ammattialoilla hyvien taloudellisten tulosten saavuttamiseen, mikä hyödyttää kyseisiä aloja mutta on ristiriidassa kuluttajien tarpeiden ja etujen kanssa.

Nämä empiiriset havainnot tukevat yksityistä etua painottaviin sääntelyteorioihin perustuvia vaikutusarvioita erityisesti niiden näkökohtien osalta, joita taloustieteilijät luonnehtivat voittoa tavoitteleviksi. Kyseisten vaikutusten voimakkuuden mittaaminen ja tilastollisen merkittävyyden selvittäminen edellyttäisi kuitenkin yksityiskohtaisempaa talousanalyysia (johon tarvittavia tietoja ei ole saatavilla tässä vaiheessa). Arvioita voidaan kuitenkin pitää pelkkiä työhypoteeseja luotettavampina.

Vaikka saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida esittää yksityiskohtaisia arvioita sääntelyjärjestelmien erojen vaikutuksista kuluttajille tarjottavien palveluiden laatuun, matalamman sääntelyasteen jäsenvaltioissa ei ole näkyvissä merkkejä markkinoiden romahtamisesta. Nykyisten ammatillisten palveluiden laadukkuuden ja keskeisten arvojen kyseenalaistamiselle ei näin ollen ole perusteita *riippumatta siitä*, onko kyse korkean vai matalan sääntelyasteen maasta.

Jos kuitenkin oletetaan, että tutkittujen palveluiden laatu on kohtuullisen tasalaatuinen saatavilla olevien empiiristen todisteiden perusteella voidaan päätellä (markkinoiden viimeaikaista vapauttamissuuntausta lukuun ottamatta), että sääntely estää koko talouden (ja erityisesti kuluttajien) kannalta optimaalisten tulosten saavuttamista, oikeudellisten, kirjanpito-, teknisten ja apteekkialojen palveluissa monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja erityisesti niissä maissa, joissa ammatillisten palveluiden sääntely rajoittaa kilpailua.

Tämän tutkimuksen yleinen päätelmä on, että jossakin jäsenvaltiossa menestyksekkäästi sovellettavat matalan sääntelyn strategiat voisivat toimia myös muissa jäsenvaltioissa ja hyödyttää viime kädessä kuluttajia heikentämättä kuitenkaan samalla ammatillisten palveluiden laatua.

Tekijät: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
Avustajat: tapaustutkimukset (Saksa ja Ranska): Joachim Merz, Felix Fink ja Helmut Berrer

Otsikko: Vapaiden ammattien sääntelyn taloudelliset vaikutukset eri jäsenvaltioissa

Tutkimusraportti

© 2003 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Wien • ☎ (43-1) 59991-0 • Faksi: (43 -) 59991-555 • http://www.ihs.ac.at