

Forskningsrapport

Den økonomiske virkning af regulering inden for de liberale erhverv i forskellige medlemsstater

Regulering af tjenesteydelser

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

Resume

Undersøgelse foretaget for Europa-Kommissionen, GD for Konkurrence*

Januar 2003

*Undersøgelsens indhold afspejler ikke nødvendigvis
Europa-Kommissionens mening eller holdning.

Resume

I denne undersøgelse præsenteres en sammenligning af de love, regler og retningslinjer, der gælder for udøvelse af en række liberale erhverv i forskellige EU-medlemsstater. Undersøgelsen dækker juridiske tjenesteydelser (advokater og notarer), regnskabsmæssige tjenesteydelser (regnskabskyndige, revisorer og skatterådgivere), tekniske tjenesteydelser (arkitekter og rådgivende ingeniører) samt farmaceutiske tjenesteydelser (apotekere).

Der findes en hel del teori vedrørende regulering, især vedrørende selvregulering inden for liberale erhverv, men de fleste komparative empiriske undersøgelser er foretaget i forbindelse med sammenligninger mellem enkeltstater i USA. Vi skelner mellem de teorier, som giver svar på spørgsmålet 'hvorfor (overhovedet) regulere de liberale erhverv?', og dem, som giver svar på spørgsmålet 'hvorfor er der ofte en alt for høj grad af regulering?'. Der foretages denne skelnen, fordi der eksisterer et specifikt regulerende grundlag for alle fire typer tjenesteydelser i alle medlemsstater, men der er stor forskel på reguleringens omfang og intensitet inden for EU.

Dette forhold giver anledning til de grundlæggende forskningsspørgsmål, der stilles i undersøgelsen, nemlig om, i hvilket omfang og på hvilke områder reguleringen adskiller sig fra det ene land til det andet, og især spørgsmålet om de økonomiske virkninger af forskellige grader af regulering i medlemsstaterne. Den fremgangsmåde, der benyttes i undersøgelsen, er komparativ, og benytter sig af al den information, der findes om de liberale erhverv i medlemsstaterne, og som er blevet stillet til rådighed for undersøgelsen. Der fandtes ikke tidligere nogen tilstrækkelig videnbase for reguleringer eller virkningerne heraf, så der blev udsendt spørgeskemaer til erhvervsorganer på hvert af de omhandlede områder i alle medlemsstater, og endvidere til europæiske faglige paraplyorganisationer samt til en række relevante ministerier. I spørgeskemaerne blev der bedt om detaljerede oplysninger om markedsadgang og regulering af adfærd, de seneste ændringer i reglerne og grundlæggende økonomiske data om markedet for hvert erhverv. Desuden indeholder de 17 case studies i del 2 i rapporten detaljerede redegørelser for de regulerende karakteristika og de økonomiske konsekvenser for specifikke erhverv i specifikke medlemsstater.

En komparativ analyse forudsætter sammenlignelige data; for så vidt angår regulering blev dette opnået ved, at vi udviklede særlige reguleringsindekser; for så vidt angår markedsvirkninger var Eurostat den vigtigste kilde til data sammen med medlemsstaternes statistiske kontorer. Dataene er normalt begrænset til omsætning og beskæftigelse (liberale erhverv og generelt). Yderligere relevante økonomiske data ville have været priser, omkostninger og indtjening. At få fat i sådanne data vedrørende disse variabler for selv et enkelt land er forbundet med store vanskeligheder, idet de blandt andet ikke foreligger som en tidsserie (eller i de fleste tilfælde foreligger de slet ikke), og fordi der er forbud mod at

offentliggøre dem. Undersøgelsen har dog kunnet påvise eksistensen af trends ud fra de data, der foreligger.

I undersøgelsen af medlemsstaternes systemer for regulering af de liberale erhverv skelnes der mellem to store grupper af reguleringer: reguleringer af markedsadgangen og reguleringer af markedsadfærden. Typiske *markedsadgangsreguleringer* er kvalifikationskrav (formelle kvalifikationsbeviser - dvs. universitetseksaminer, praktikperiode og/eller erhvervsfaglige eksaminer), registrering i eller medlemskab af et erhvervsorgan, regler om områder med begrænset erhvervsudøvelse (dvs. enerettigheder for et - eller sommetider flere - erhverv til at tilbyde specifikke tjenester eller varer på markedet) og i visse tilfælde undersøgelser af de økonomiske behov. Typiske *adfærdsreguleringer* er regulering af priser og honorarer (faste priser, minimum- og/eller maksimumpriser osv.), regulering af annoncering og markedsføring, regulering af placering og spredning (geografiske restriktioner for udbud af tjenester, restriktioner for etablering af filialkontorer), restriktioner for samarbejde mellem erhvervene eller restriktioner for virksomhedsformer (f.eks. hvorvidt det er tilladt at stifte et selskab og på hvilke betingelser).

For at forenkle det forholdsvis komplekse billede af forskellige former for reguleringer for forskellige erhverv i de forskellige lande er der beregnet et reguleringsindeks for henholdsvis markedsadgang og markedsadfærd for hvert erhverv/erhvervsgruppe og hver medlemsstat. Derefter blev de respektive indekser for markedsadgang og markedsadfærd forenet til et samlet reguleringsindeks for hvert erhverv/erhvervsgruppe. Nedenstående tabel viser tallene for de samlede reguleringsindekser for alle de erhverv/erhvervsområder, hvor et sådant er udregnet (N.B. ekskl. notarer).

Jo højere reguleringsgrad (intensitet), jo højere det respektive tal (mellem 0 og 12). Alle reguleringsindekser med en værdi på 5 eller derover er vist i sorte bokse, indekser mellem 2,5 og 4,9 er i grå bokse, og indekser under 2,5 har en hvid baggrund.

Lande med en høj reguleringsgrad for alle erhverv er Østrig, Italien, Luxembourg og, med visse undtagelser inden for de tekniske tjenesteydelser, Tyskland samt Frankrig (og muligvis Grækenland). Belgien, Spanien (og muligvis Portugal) ser ud til at befinde sig i mellemgruppen, mens Det Forenede Kongerige, Sverige (med undtagelse af apotekere), Nederlandene, Irland, Finland og Danmark (sidstnævnte igen med undtagelse af apotekere) har forholdsvis liberale regulerende ordninger (i det mindste ud fra et *komparativt* synspunkt inden for EU).

Samlede IHS-reguleringsindekser for forskellige liberale erhverv

	Regnskabs- kyndige	Jurister	Arkitekter	Ingeniører	Apotekere
Østrig	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
Frankrig	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Tyskland	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grækenland	5,1	9,5	n.a.	n.a.	8,9
Irland	3,0	4,5	0	0	2,7
Italien	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxembourg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Nederlandene	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n.a.	5,7	2,8	n.a.	8
Spanien	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Sverige	3,3	2,4	0	0	12
Det Forenede Kongerige	3,0	4,0	0	0	4,1

Ser man på de forskellige erhvervsområder, findes den mest omfattende/restriktive regulering inden for kategorien *apoteker/apotekere*. Kun Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige udviser forholdsvis lave reguleringsindekser. Inden for *arkitekt-* og især *ingeniørydelser* er situationen nærmest bipolar: hvad angår markedsadgang har nogle lande forholdsvis restriktive autorisationsordninger (især Østrig, Tyskland, Italien og Luxembourg), mens andre har en standardordning bestående i en autorisation, som ikke eller kun i meget begrænset omfang er forbundet med opgaver, der udelukkende er forbeholdt erhvervene (f.eks. Sverige, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Finland og Danmark). Adfærdsreguleringerne for arkitekter og ingeniører er - i forhold til reguleringerne for andre erhvervsgrupper - noget mindre restriktive i de fleste af landene. Dette gælder også i de tilfælde, hvor der er tale om en høj grad af regulering af markedsadgangen. Inden for de *juridiske tjenesteydelser* (advokater) kan der konstateres alle grader af regulering af markedsadgangen. Det samme gælder for adfærdsregulering. Dette resulterer i en høj grad af spredning i de samlede reguleringsindekser: fra meget lave (Sverige, Finland) til meget høje (Grækenland, Østrig, Frankrig, Spanien, Tyskland og andre). For så vidt angår *regnskabsmæssige tjenesteydelser* er der i alle lande en eller anden form for autorisationsmodel vedrørende markedsadgangen, men omfanget af enerettigheder til at tilbyde tjenester varierer betydeligt. Det samme gælder - om end i mindre grad - for kvalifikationskrav. Sammen med variationer i graden af adfærdsregulering resulterer dette i en forholdsvis høj reguleringsintensitet i f.eks. Belgien, Østrig, Tyskland, Italien, Frankrig, Grækenland og Luxembourg. I alle de øvrige lande ligger reguleringen i mellemgruppen. Det er interessant at bemærke, at en høj grad af regulering i regnskabserhvervene meget ofte går hånd i hånd med tilsvarende strukturer inden for de juridiske erhverv (advokater).

Foruden den generelle oversigt over de regulerende systemer for de liberale erhverv i alle medlemsstater i EU rummer undersøgelsen også detaljerede case studies for hvert erhverv. Disse omfatter en blanding af lande med en lav og høj grad af regulering. Delmængden af medlemsstater omfatter: for de juridiske tjenesteydelser (advokater, notarer) - Danmark, UK/England og Wales, Italien, Tyskland og Frankrig; for de regnskabsmæssige tjenesteydelser (regnskabskyndige, revisorer og skatterådgivere) - Italien, Nederlandene, Tyskland, Frankrig; for de tekniske tjenesteydelser (arkitekter og rådgivende ingeniører) - Østrig, Finland, Frankrig, Spanien; og for de farmaceutiske tjenesteydelser (apotekere) - Irland, Portugal, Sverige og Tyskland.

Disse case studies tager ikke blot sigte på at analysere forskellige typer regulerende ordningers funktionalitet, men også påvise og kommentere udviklingen med hensyn til ændring af reguleringerne. I den forbindelse er det tydeligt, at der er en høj grad af "systemstabilitet". Vi fandt ingen fuldstændig systemændring (fra en autorisationsmodel til en certificeringsmodel eller omvendt), og det sker kun sjældent, at eksklusive opgaver, som er forbeholdt et eller flere erhverv, åbnes over for andre tjenesteudbydere. Hvad angår adfærdsreguleringer kan der imidlertid ofte konstateres ændringer i de regulerende rammer. Disse ændringer er i næsten alle tilfælde sket i form af en liberalisering (f.eks. med hensyn til prisregulering, annoncering, virksomhedsform, samarbejde mellem erhvervene). En sådan liberalisering ledsages *sjældent* af indførelsen af en strammere regulering af markedsadgangen. Bortset fra de traditionelle noget 'defensive' reguleringsformer (for markedsadgang og adfærd) i nogle (men ikke alle) lande er der en tendens til mere proaktive former for forbrugerbeskyttelse og kvalitetsstyring, hvilket indebærer en lavere grad af konkurrencebegrænsende virkninger. For adskillige erhverv i flere lande er erhvervsansvarsforsikringen for eksempel blevet gjort obligatorisk i de seneste år (eller, hvis den allerede eksisterede, udvidet). Andre eksempler er indførelsen af obligatorisk efteruddannelse, faciliteter for specialisering, eller i nogle tilfælde specifikke frivillige certificerings- og/eller benchmarkingsystemer.

Rapporten rummer også en benchmarkinganalyse af de liberale erhverv. Tabeller over fordelingen af nøgletal (pr. land og pr. erhverv), den erhvervsmæssige tæthed (pr. 1 million indbyggere), sektoromsætningen per capita i befolkningen og pr. person, der er aktiv i branchen (justeret med priser og BNP), evalueres for at finde høje, mellemhøje og lave relative præstationer. Præstationsniveauer udtrykt i resultater sammenholdes med reguleringsgraden i hvert land og inden for hvert erhvervsområde, jf. reguleringsindekserne. Der er konstateret en række generelle tendenser gennem benchmarking og analyse af de juridiske, regnskabsmæssige, tekniske og farmaceutiske tjenesteydelser, og disse kan sammenfattes som følger:

- Forholdsvis høj omsætning (honorarer) i forhold til antallet af aktive liberale erhvervsdrivende i lande med en høj grad af regulering (adfærd og adgang). Som følge af manglen på specifikke data for overskuddet må det - om end indirekte -

formodes, at der er en forbindelse mellem omsætningen pr. liberal erhvervsdrivende og merfortjenesten (i forhold til resultatet under en konkurrence med færre begrænsninger). Det forekommer usandsynligt, at denne virkning skyldes forskellige teknologier eller andre faktorer, som kunne skabe produktivitetsfordele.

- Lavere omsætning (honorarer) - *kun i forholdsmæssig relation til* antallet af aktive liberale erhvervsdrivende - i lande med en lav grad af regulering (adfærd og adgang). Denne konstatering gælder i virkeligheden også for liberale erhverv og lande, hvor den samlede omsætning rent faktisk er højere. Det vil sige, at vi kan formode, at en lav grad af regulering ikke er en hindring, men snarere en spore til skabelse af rigdom.
- En tendens til "nedskæring" i erhverv og lande med en lav grad af regulering, hvilket muliggør dannelse af større virksomhedsenheder. I de undersøgte erhverv er denne virkning ikke forbundet med en højere end normal omsætning (per capita) og høj markedsconcentration, undtagen inden for de regnskabsmæssige tjenesteydelser.
- En negativ korrelation mellem graden af regulering og produktivitet i forbindelse med de juridiske, regnskabsmæssige og tekniske tjenesteydelser. Eftersom målingen af aktivitetsniveauet ikke tager højde for forskelle i prisniveauer og samlede produktionsniveauer i økonomierne, og eftersom hverken teknologiske forskelle mellem lande eller lavere beskæftigelsesniveauer ser ud til at være den afgørende kilde til højere produktivitet her, kan korrelationen også antyde, at den potentielle produktion er utilstrækkelig i stærkt regulerede lande og erhverv.

Det skal erindres, at sådanne virkninger som beskrevet ovenfor ikke nødvendigvis er et automatisk resultat af regulering. Eksistensen af visse former for restriktiv konkurrencebegrænsende regulering bidrager imidlertid uden tvivl til at underbygge det synspunkt, at sådanne regulerende strukturer kan, og i mange tilfælde bliver benyttet af erhvervene til at opnå økonomiske resultater, som er til deres fordel, men som helhed er i strid med forbrugernes behov og interesser.

Disse empiriske resultater peger i retning af de virkninger, som forudsiges af teorierne om den 'private interesse' i forbindelse med regulering, især på de områder, der af økonomerne betegnes som værende 'rent-seeking'. Selv om det vil være nødvendigt med en mere detaljeret økonomisk analyse for at måle styrken af disse virkninger og fastslå den statistiske signifikans - dataene til en sådan analyse foreligger ganske enkelt ikke på nuværende tidspunkt - kan vi i det mindste anse disse virkninger for mere end arbejdshypoteser.

Ud fra dataene er vi ikke i stand til at foretage en detaljeret vurdering af den virkning, forskellene mellem de regulerende ordninger har på kvaliteten af de ydelser, som forbrugerne tilbydes, men der har ikke været nogen tydelige tegn på markedssvigt i de

medlemsstater, hvor vi har konstateret en mindre grad af regulering. Der er således ikke grundlag for at sætte spørgsmålstegn ved de eksisterende liberale erhvervs høje kvalitet og væsentligste værdier, *uanset* tilstedeværelsen af en høj eller lav grad af regulering.

Under forudsætning af en rimelig homogenitet i kvaliteten af de tjenesteydelser, vi har undersøgt, og uanset den seneste tendens til liberalisering, tyder de foreliggende empiriske beviser ikke desto mindre på, at der - set ud fra et samlet økonomisk synspunkt (og især ud fra forbrugernes synspunkt) er tale om, at reguleringen i forskellig grad har ført til suboptimale virkninger på det juridiske, regnskabsmæssige, tekniske og farmaceutiske område i mange medlemsstater i EU, navnlig i lande med restriktivt regulerede liberale erhverv.

Ud fra denne undersøgelse er vi nået til den overordnede konklusion, at de strategier med lavere regulering, der fungerer i en medlemsstat, også kunne fungere i en anden uden at sænke kvaliteten af de liberale erhverv, og i sidste instans være til fordel for forbrugeren.

Forfattere: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus

Medforfattere: Case studies (Tyskland, Frankrig): Joachim Merz, Felix Fink; Helmut Berrer

Titel: Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States (Den økonomiske virkning af regulering inden for de liberale erhverv i forskellige medlemsstater)

Forskningsrapport

© 2003 Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Wien • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
