

Nagy Krisztina:

A szellemi szabadfoglalkozásúak és a versenyjog



Magyarország versenyképessége, felzárkózása szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy az egyre jelentősebb részarányt képviselő szakmai szolgáltatási piacok milyen szabályok alapján működnek, illetve az állam milyen hatékonyságot ösztönző szabályozási megoldásokat alkalmaz.

Bevezetés

Az ún. szellemi szabadfoglalkozások bölcsészeti vagy tudományos szakképesítéshez kötött szakmák. A szabadfoglalkozású (jogi, egészségügyi, műszaki, számviteli) szolgáltatók fontos szerepet töltenek be a gazdasági versenyképességben, a társadalom számára értékes közjavakat állítanak elő, s közvetlen hatást gyakorolnak a fogyasztókra.

Ezt az ágazatot az állam széles körű szabályozás alanyává teszi, közvetlen, állami státusz szabályok megállapításával, vagy a szabályozási hatáskörök átruházásával, a szakmai szervezetek önszabályozásán keresztül. E szabályok határozzák meg a foglalkozásgyakorlók számára az általuk kizárólagosan végezhető tevékenységi köröket, az alkalmazható szolgáltatási díjakat, a szolgáltató vállalkozások szervezeti formáját, vagy a szolgáltatók magatartási szabályait.

A szakmai szabályozások által biztosított alapértékek

Mivel az említett szakmai szolgáltatások a társadalom szempontjából speciális értéket képző közjavakat állítanak elő, így társadalmi elvárás, közérdek indokolja, hogy az állam megfelelő szabályozásokon keresztül biztosítsa azok magas színvonalát, s védje a fogyasztókat a szakmai hibákkal szemben. Ezek közé tartozik például a független jogi tanácsadás az igazságszolgáltatásban, a mindenki számára biztosí-

tott jogbiztonság a közjegyzői szolgáltatások kapcsán, a jó minőségű városi környezet kialakítása vagy az elérhető árú egészségügyi szolgáltatások.

A szakmai szabályozások alapvető feladata a közjavakhoz kapcsolódó közérdek leghatékonyabb védelme, így a magas minőségű, megfelelő szakmai hozzáértésű, elérhető árú szolgáltatás, valamint a fogyasztók bizalmának biztosítása. A szakmai szabályozások azonban csak akkor képesek és alkalmasak ezek hatékony védelmére, ha a hozzájuk kapcsolódó közérdek pontosan meghatározható.

Szabályozásuk emellett a szakmai szolgáltatások piacán fennálló versenyből eredő problémák, ún. piaci kudarcok kezelése, kiküszöbölése miatt is szükséges.

Az egyes szakmai szolgáltatások bizalmi jellegéből eredően figyelhető meg a szolgáltató és a fogyasztó között fennálló magas információs aszimmetria problémája.

Az önszabályozás versenyjogilag elismert előnye

Az önszabályozás állami szabályozáshoz viszonyított előnye, hogy a tagok számára konkrét, közérthető szakmaspecifikus viselkedési szabályokat tartalmaz, szélesebb körű, jogi normákon túlmutató, társadalmi elvárásokat is leképező magatartási szabályokkal, a tagok piaci tevékenységének olcsóbb, hatékonyabb ellenőrzését lehetővé téve. Ezek a szabályok rugalmasabbak, gyorsabb korrekcióra képesek a jogszabályokhoz képest, hiszen az adott piaci igényeket a szakma gyakorlói hamarabb felismerik, s alkalmazkodnak hozzá. A jól működő önszabályozás végül a fogyasztók számára megbízható információkat ad, elősegítve a fogyasztói döntések megalapozottságát, javítva és átláthatóbbá téve a verseny körülményeit.

Az önszabályozás lehetséges veszélyei

Az önszabályozás ugyanakkor természeténél fogva magában hordozza a ver-

senykorlátozás lehetőségét, amikor az önszabályozó szervezet léte, valamint a rá vonatkozó státusz szabályok tartalma nehezítik meg a piacralépést, vagy az önszabályozásba versenykorlátozó célú vagy hatású elemek épülnek be, illetve a szabályok eseti alkalmazásának módja (egyedi döntések) korlátozza vagy torzíja a versenyt, esetleg az önszabályozó szervezet működése teremt alkalmat versenykorlátozó megállapodások szervezésére.

Versenycorlátozó önszabályozások

A szakmai szervezetek ugyanakkor gyakran meghaladva az állami felhatalmazás kereteit, olyan önszabályozásokat alkotnak, amelyekben a vállalt önkorlátozások különböző mértékben versenykorlátozó hatásúak lehetnek, így pl.:

- az etikai szabályzat alapján vállalt árversenykorlátozást eredményező rendelkezések, pl. ár-aláajánlás megtiltása;
- az árrögzítés különböző fokozatai: irányárak, minimálárak kamarai szabályozása; az ajánlott ártól való eltérés szankcionálása, a tranzakciós árakról való tájékoztatási kötelezettség előírása stb.
- magatartási szabályként az aktív vevőtoborzástól való tartózkodás előírása általában, vagy bizonyos területeken;
- „működési” terület meghatározása, a területen kívüli vevőkre vonatkozó aktív ajánlkozási, vagy kiszolgálási tilalmak;
- különböző mélységű reklámtilalmak;
- az alkalmazottak versenytársá válását nehezítő szabályok;
- sajátos továbbképzési, vizsgázási előírások;
- tevékenységi forma meghatározása, szakmák közötti együttműködés korlátozása, összeférhetlenség.

A Gazdasági Versenyhivatal tevékenysége

A szakmai szabályozások fentiekben bemutatott sajátosságai miatt a Gazdasági Versenyhivatal, 2004-2005-ös célkitű-

zéseitevel összhangban, kétoldalú megbeszéléseket folytatott az egyes kamarai képviselőkkel a szabályozások versenyjogi elvekkkel való összeegyeztetéséről, valamint az esetleges versenykorlátozások kiiktatásának lehetőségéről, azokban az esetekben pedig, ahol ez indokoltnak mutatkozott, versenyfelügyeleti eljárásokat indított.

Mind az Európai Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok célkitűzése ugyanis az, hogy az esetleges versenykorlátozások alkalmazását felszámolják, illetve megvizsgálják azt, hogy ezek alkalmazása nélkülözhetetlen-e a közérdek érvényesítéséhez. Ennek megfelelően, a korábban már sikeresen lefolytatott eljárásokhoz hasonlóan, 2004–2005 során újabb versenyfelügyeleti eljárásokat indított a Hivatal számos szakmai kamara (így pl. ügyvédi, könyvvizsgáló, orvosi, gyógyszerészeti, grafikus kamara) etikai kódexinek vizsgálatára. A szakmai kamarák által alkalmazott, potenciálisan versenykorlátozó minősülő szabályozások ugyanis mind a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 11.§-a, mind az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. Cikke alapján vállalkozások társadalmi szervezetének versenykorlátozó megállapodásaként értékelhetők és versenyfelügyeleti eljárás tárgyává tehetők.

Ezen túl, az állami felhatalmazás útján megalkotott, státusz szabályokban megállapított versenykorlátozások felülvizsgálata az egyes nemzeti szabályozók hatáskörébe tartozik. Ennek érdekében a Gazdasági Versenyhivatal átfogó verseny szempontú szabályozási reform megindítását javasolta a szakmai szolgáltatások törvényességi felügyeletét ellátó valamennyi ágazati minisztériumnak.

A Gazdasági Versenyhivatal javaslatot tett a közjegyzői tevékenységre vonatkozó szabályozások felülvizsgálatára, valamint az aggályosnak ítélt rendelkezések újraszabályozására (lásd www.gvh.hu).

Az Európai Bizottság álláspontja

Az Európai Bizottság az Unió Lisszabonban meghirdetett 2010-ig terjedő gazdasági reform programja keretében megállapította, hogy a szakmai szolgáltatások fontos szerepet játszanak az európai gazdaság versenyképességének javításában, és előrehaladásuk része a fejlődéssel és foglalkoztatással kapcsolatos Lisszaboni

Stratégiának, melynek célja, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon.

Ennek megfelelően, az Európai Bizottság 2002-ben kiadta a szolgáltatások belső piacáról szóló jelentését¹, majd ennek folytatásaként 2003 januárjában a Bizottság Versenyügyi Főigazgatósága által, egy független intézettel készített átfogó elemzést a szabadfoglalkozásokra vonatkozó tagállami szabályozásokról². Az elemzés az Európai Unió 15 tagállamának szakmai szervezetei körében 2002–2003 során végzett empirikus kutatására alapozva külön-külön értékeli az egyes korlátozási típusokat, valamint azok mértékét a kiemelt szellemi szabadfoglalkozásúak (ügyvédek, közjegyzők, könyvelők, építésszek, mérnökök és gyógyszerészek) esetében, összehasonlítva a jellemző szabályozási megoldásokat, figyelemmel a szabályozások indokaira, valamint a reguláció okozta piacralépési és versenykorlátozások mennyiségére, mértékére.

A tanulmány nyomán a Bizottság 2004. február 9-én adta ki a szakmai szolgáltatások versenyjogi megítéléséről szóló Közleményét³. A Közlemény a szakmai kamarák szabályozási jogosultságait és gyakorlatát értékeli versenyjogi szempontból, s határozza meg a lehetséges versenykorlátozó rendelkezések körét és azok megítélését. Egyrészt azonosította azokat a tagállamok által leggyakrabban alkalmazott, s a versenyt potenciálisan akadályozó szabályozási korlátokat, amelyek mögött tárgyszerűen igazolható, valós közérdekek nem fedezhetők fel, illetve meghatározta a következő időszak feladatainak irányát is.

A Közlemény elsősorban az alábbi lehetséges versenykorlátozó szabályozások körét határozza meg:

- kötelező vagy ajánlott díjtételek megállapítása,
- reklámkorlátozások (a reklámozás helyének vagy tartalmának meghatározása),

– belépési korlátok és kizárólagos szolgáltatási jogosultságok (képesítési követelmények, szakmai vizsgák, gyakorlat idejének meghatározása, exkluzív szolgáltatási körök),

– tevékenységi struktúra meghatározása (együttműködés lehetősége más szolgáltatókkal, társasági forma meghatározása, tulajdonosi korlátozások),

– illetve az ezekhez kapcsolódó fegyelmi eljárási gyakorlatok.

A Bizottság álláspontja szerint biztosítani kell a szolgáltatók közötti versenyt kevésbé akadályozó, a valós szabályozási célokat és indokokat jobban szolgáló megoldások kialakítását. A Bizottság elsősorban a nemzeti versenyhatóságok és szabályozó hatóságok feladataként határozta meg a szakmai kamarák által alkalmazott esetleges versenykorlátozó rendelkezések feltárását, áttekintését, ezek megváltoztatását, vagy, a megfelelő versenyfelügyeleti eljárások lefolytatását.

Következő lépésként az Európai Bizottság az említett 15 tagállam körében végzett felmérését 2004 során kiterjesztette a csatlakozó országok szakmai szervezetei jogalkotási, önszabályozási és etikai gyakorlatának vizsgálatára, melynek eredményét 2004 novemberében tették közzé⁴. A tanulmány átfogó képet ad a 10 új tagállam szakmai szervezetei által alkalmazott szabályozások típusairól és mértékéről.

A leginkább szabályozott szakmák valamennyi új tagállamban, a régi tagállamokhoz hasonlóan a közjegyzők, valamint a gyógyszerészek, míg a jogi szolgáltatók (jogászok, ügyvédek) esetenként közepesen, a technikai szakmák (építésszek, mérnökök) pedig kevésbé szabályozottak. A könyvelői szakmák (könyvelők, könyvvizsgálók, adótanácsadók) ugyanakkor sokkal liberálisabb szabályozási környezetben folytathatják tevékenységüket a csatlakozó országokban.

Összességében a kamarák válaszai és a kutatás eredményei alapján Csehország, a Balti-államok, valamint Szlovákia tűnik a leginkább szabályozott országnak, míg Magyarország és Lengyelország esetében a szakmai szabályok csak szűk körben határoznak meg versenykorlátozásnak tekinthető rendelkezéseket.

Lapzárta után érkezett: Az EU Bizottság 2005. szeptember 5-i közleményében egyebek mellett felhívja a tagállamokat, hogy a szakmai szabályok modernizálását vonják be a lisszaboni menetrendet végrehajtó, 2005 őszén előterjesztendő nemzeti reformprogramjukba.

¹ COM(2002) 441 final of 30.7.2002 „Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of the Internal Market for Services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services”

² „Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States - Regulation of professional services” Institute for Advances Studies, Vienna, 2003 (Iain Paterson, Marcel Fink, Antony Ogus et al.) http://europa.eu.int/comm/competition/publications/prof_services/executive_en.pdf

³ Communication from the Commission; Report on Competition in Professional Services (Brussels, 9 February 2004, COM (2004) 83); http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_en.pdf Magyarul: <http://www.gvh.hu/index.php?id=3805&l=h>