



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»

**Η ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΤΩΝ «ΚΛΕΙΣΤΩΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΩΝ»  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ «ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»**

Εργασία του φοιτητή  
Μπουρολιά Κ. Ευάγγελου  
Αριθμός Μητρώου: μαρμ 10006

Επιβλέπων Καθηγητής  
Ευαγγελόπουλος Παναγιώτης  
Λέκτορας

Τρίπολη Ιανουάριος 2012

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η κατάθεση της παρούσας εργασίας σηματοδοτεί την ολοκλήρωση του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων» και το τέλος ενός «ταξιδιού» διάρκειας τριών εξαμήνων το οποίο για μένα, λόγω της ιδιαιτερότητάς μου ως γονέα δύο βρεφών, υπήρξε επίπονο, ωστόσο, διδακτικό, εποικοδομητικό και ευχάριστο.

Πολλές φορές στην πορεία, υπό την πίεση και των λοιπών υποχρεώσεων που έχω αναλάβει ως γονέας και ως κρατικός λειτουργός, κουράστηκα. Σε καμία στιγμή όμως, δε σκέφτηκα να εγκαταλείψω, αντλώντας δύναμη από τα άτομα που με στηρίζουν και υποκινούμενος από την ηθική κυρίως ικανοποίηση που θα μου προσέφερε η επίτευξη του τελικού στόχου. Άλλωστε, όπως αναφέρει και ο Καβάφης στην πασίγνωστη «*Ιθάκη*» του:

Πάντα στο νου σου να χεις την Ιθάκη

Το φθάσιμον εκεί ειν' ο προορισμός σου

Αλλά μη βιάζεις το ταξίδι διόλου

Καλλίτερα χρόνια πολλά να διαρκέσει

Και γέρος πια ν' αράξεις στο νησί,

Πλούσιος μ'όσα κέρδισες στο δρόμο

...

Η Ιθάκη σ'έδωσε τ'ωραίο ταξίδι

Χωρίς αυτήν δε θα 'βγαινες στο δρόμο.

Τώρα λοιπόν που φθάνω στο τέλος της διαδρομής, νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους όσους με βοήθησαν σ' αυτή τη δύσκολη πορεία και ομόρφυναν το ταξίδι μου.

Το αγαπημένο μου βιβλίο τιτλοφορείται: *Στους Ωμούς Γιγάντων* (Stephen Hawking, εκδόσεις Τραυλός, Αθήνα 2006). Τον τίτλο του τον έχει δανειστεί από μια φράση του Isaak Newton ο οποίος έχοντας πραγματοποιήσει κάποιες ανακαλύψεις στον τομέα της οπτικής βασιζόμενος στην προγενέστερη εργασία του «αντιπάλου» του στον τομέα αυτό Robert Hook, αναγνωρίζοντας τη συμβολή του, είπε: «Αν κατάφερα να δω τόσο μακριά είναι γιατί στάθηκα στους ώμους γιγάντων».

Η φράση αυτή αποτελεί για μένα στάση ζωής. Κατά συνέπεια, θέλω να ευχαριστήσω όλους τους «γίγαντες» που με άφησαν να σταθώ στους ώμους τους τον τελευταίο ενάμισι χρόνο για να μπορέσω να κοιτάξω μακρύτερα.

Πρωτίστως, ευχαριστώ όλους τους καθηγητές του Τμήματος των οποίων τα μαθήματα παρακολούθησα και οι οποίοι μου προσέφεραν απλόχερα τις γνώσεις τους, αφού πρώτα τους συγχαρώ για το υψηλό ακαδημαϊκό επίπεδο και το ήθος τους.

Ιδιαίτερα, ευχαριστώ τον επιβλέποντα Καθηγητή της Πτυχιακής μου Εργασίας, Λέκτορα Πάνο Ευαγγελόπουλο, ο οποίος με το φιλελεύθερο πνεύμα του και την πληρότητα και τη σφαιρικότητα των γνώσεών του μου έδινε πάντα το έναυσμα να ασχοληθώ με κάτι καινούριο, αφυπνίζοντάς μου το ενδιαφέρον για μια επιστήμη την οποία είχα «εγκαταλείψει» για δώδεκα χρόνια! Το μάθημά του ήταν για μένα το πιο ενδιαφέρον από όλα όσα παρακολούθησα στη διάρκεια του Προγράμματος και ο τρόπος διδασκαλίας του συναρπαστικός. Επιπλέον, τον ευχαριστώ για όλο το υλικό που συνεχίζει να μου στέλνει μολονότι δεν έχω την τύχη να παρακολουθώ

κάποιο μάθημά του πλέον και το οποίο με βοήθησε στην ολοκλήρωση της πτυχιακής μου εργασίας.

Δευτερευόντως, ευχαριστώ όλους τους συμφοιτητές μου - συνοδοιπόρους στο ταξίδι – τόσο αυτούς με τους οποίους συνεργάστηκα στενά στα πλαίσια των ομαδικών εργασιών, όσο και τους υπόλοιπους με τους οποίους δεν έτυχε να συνεργαστούμε, αφού πρώτα τους συγχαρώ όλους για την ολοκλήρωση των σπουδών τους.

Άφησα για το τέλος τη σύζυγό μου ακριβώς για να τονίσω πως έπαιξε το μεγαλύτερο και σημαντικότερο ρόλο στην προσπάθειά μου αυτή. Υπήρξε πάντα το στήριγμά μου και στερήθηκε αρκετές φορές τη βοήθειά μου στη δύσκολη προσπάθεια ανατροφής των δύο παιδιών μας. Την ευχαριστώ μέσα από τα βάθη της καρδιάς μου για την υπομονή και την κατανόησή της και ελπίζω, κάποτε, να μπορέσω να της το ανταποδώσω.

Τρίπολη, Ιανουάριος 2012

Στον Κωνσταντίνο και το Δημήτρη  
με την ευχή να ασχοληθούν  
με ότι τους ευχαριστεί!!!

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Ευχαριστίες	σελ. i
Αφιέρωση	σελ. iv
Πίνακας Περιεχομένων	σελ. v
Περίληψη στα ελληνικά	σελ. vii
Περίληψη στα αγγλικά	σελ. viii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	σελ. 1
ΚΕΦ.1 Η «ΡΥΘΜΙΣΗ»	σελ. 5
1.1 Ορισμός των «κλειστών» επαγγελμάτων	σελ. 5
1.2 Πόσα είναι τα «κλειστά επαγγέλματα»;	σελ. 8
1.3 Ποιοι λόγοι επέβαλλαν τη «ρύθμισή» τους;	σελ. 12
ΚΕΦ.2 Η «ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ»	σελ. 16
2.1 Συστάσεις προς την αντίθετη κατεύθυνση	σελ. 16
ΚΕΦ.3 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ	σελ. 23
3.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	σελ. 23
3.1.1 Η Εσωτερική Αγορά	σελ. 23
3.1.2 Η Οδηγία 2006/123/ΕΚ	σελ. 25
3.2 ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	σελ. 29
3.2.1 Το Σύνταγμα	σελ. 29

	3.2.2 Η Κρίση επιφέρει αλλαγές – Ο Ν. 3845/2010 .....	σελ. 31
	3.2.3 Ο Νόμος 3919/2011 .....	σελ. 35
	3.2.4 Ο Νόμος 3887/2010 – Οδικές Μεταφορές .....	σελ. 52
	3.2.5 Ο Νόμος 3918/2011 – Φαρμακεία .....	σελ. 55
ΚΕΦ.4	ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ .....	σελ. 58
	4.1 Τα οφέλη .....	σελ. 58
	4.2 Ο Αντίλογος – Μήπως περιμένουμε πολλά; .....	σελ. 68
ΚΕΦ.5	ΤΑ ΒΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΣΤΕΡΝΑΧ .....	σελ. 73
ΚΕΦ.6	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	σελ. 79
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	.....	σελ. 87
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	.....	σελ. 91
	Ελληνική .....	σελ. 91
	Ξενόγλωσση .....	σελ. 96
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	.....	σελ. 97

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Στην παρούσα εργασία θα εξετάσουμε το θέμα των «κλειστών» επαγγελμάτων. Η ελληνική νομοθεσία είναι διάσπαρτη από διατάξεις που περιορίζουν την ελεύθερη πρόσβαση και άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων.

Οι διατάξεις αυτές είχαν επιβληθεί αρκετά χρόνια παλιότερα όταν θεωρείτο πως η κρατική παρέμβαση μπορούσε να εξυπηρετήσει καλύτερα το δημόσιο συμφέρον. Στην πορεία, κάτω από ένα πλέγμα πελατειακής συναλλαγής με τις εκάστοτε κυβερνήσεις, οι περισσότερες από αυτές κατέληξαν να εξυπηρετούν το ιδιωτικό συμφέρον των ήδη δραστηριοποιούμενων σε αυτά.

Οι επικρατούσες σήμερα οικονομικές θεωρίες και η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση πιέζουν προς την κατάργηση των παραπάνω περιορισμών. Ένα μεγάλο βήμα γίνεται με την υιοθέτηση των σχετικών Κοινοτικών Οδηγιών. Παράλληλα, η πρόσφατη οικονομική κρίση αποκάλυψε με τον πιο επώδυνο τρόπο της χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Η ανάγκη αντιμετώπισής τους οδήγησε στο «Μνημόνιο» το οποίο περιλαμβάνει δεσμευτικές ημερομηνίες για την «απελευθέρωση» των «κλειστών» επαγγελμάτων.

Κατά σειρά θα εξετάσουμε ποια είναι αυτά τα επαγγέλματα, τους λόγους που τα κατέστησαν «κλειστά», τους λόγους για τους οποίους πρέπει να «απελευθερωθούν», τα οφέλη που θα επιφέρει αυτή η απελευθέρωση (αν υπάρχουν), τα μέτρα που πήρε η ελληνική κυβέρνηση προς αυτή την κατεύθυνση, σύμφωνα με τις επιταγές του «Μνημονίου» και το βαθμό επιτυχίας της πολιτικής αυτής.

Τέλος, θα εξετάσουμε τη γενικότερη δυνατότητα της χώρας να προβαίνει σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, λαμβάνοντας υπόψη πως στις αρχές του 2012 γίνεται ακόμα λόγος για «κλειστά επαγγέλματα».



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΣΤΑ ΑΓΓΛΙΚΑ

The paper in hand deals with the matter of “regulated professions”. Greek Legislation is full of Acts that tend to impose restraints on the free access to certain professions.

Most of these Acts had been put in place several decades ago when the prevailing economic theory considered that government intervention would lead to better economic results than the free market. Moreover, due to the specific transaction between the Government and the certain groups of people, most of these Acts ended to secure their private interest by deterring the possible new entries in the relevant industries.

The recently prevailing economic theory and the country’s participation in the European Union, pressures for the abolition of the former constraints. A further step has been taken by the adoption of the relevant Directives. Moreover, the recent crises revealed with the most painful way the deficiencies of the Greek Economy. The need to deal with them brought over the “Memorandum” which contains deadlines for the “deregulation” of the relevant professions.

In the paper in hand we will examine what we call “regulated professions”, how many are these professions and the reasons that rendered them “regulated”. Moreover we will examine if the certain reasons exist nowadays and what might be the possible benefits of the “deregulation”. Also, we will examine the measures that the Greek Government adopted due to the “Memorandum” and the extent of this policy’s success.

Finally, we will examine the further ability of the Greek State to adopt structural reforms, considering that in the beginning of 2012 we are still talking about “regulated professions”.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Την άνοιξη του 2010 η Ελλάδα βρέθηκε στα πρόθυρα μιας άτακτης στάσης πληρωμών με ανυπολόγιστες οικονομικές και πολιτικές συνέπειες. Οι χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας (χαμηλή ανταγωνιστικότητα, υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και υπερχρέωση, μεταξύ άλλων) σε συνδυασμό με την πρόσφατη, παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, οδήγησαν τη χώρα στα πρόθυρα της χρεοκοπίας.

Προκειμένου να αποτρέψει το ενδεχόμενο αυτό η κυβέρνηση υπέβαλλε στις 23 Απριλίου 2010 αίτημα προς την Ε.Ε. για την ενεργοποίηση του μόλις συσταθέντος μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας (EFSF) και στις 3 Μαΐου αίτημα συνδρομής προς το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) με τη μορφή μιας «επιστολής προθέσεων» (letter of intent) επισυνάπτοντας το «Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής» και το «Μνημόνιο συνεννόησης επί των συγκεκριμένων προϋποθέσεων οικονομικής πολιτικής»<sup>1</sup>.

Τα δύο αυτά Μνημόνια προσαρτήθηκαν, με τη μορφή παραρτημάτων, στο Ν. 3845/2010 «*Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ*» (ΦΕΚ 65/Α/06.05.2010). Αποτέλεσμα των παραπάνω ενεργειών ήταν η σύναψη δανείων συνολικού ύψους 110 δις ευρώ με το ΔΝΤ, την ΕΕ και τις χώρες – μέλη της ευρωζώνης.

Τα δάνεια αυτά θα αποτελούσαν μια προσωρινή λύση, καθώς θα κάλυπταν τις ανάγκες τις χώρας έως ότου οι συνθήκες επέτρεπαν την έξοδο της στις αγορές. Στον αντίποδα, η κυβέρνηση θα εφαρμόζε μια σειρά από μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και μεταρρυθμίσεων που θα την

---

<sup>1</sup> Καζάκος, 2011, σελ. 30

καθιστούσαν πιο ανταγωνιστική, θα επανέφεραν την εμπιστοσύνη των αγορών και θα δημιουργούσαν την προοπτική επενδύσεων και ανάπτυξης.

Σε αυτό το πλαίσιο, στο παράρτημα ΙΙΙ του Ν. 3845/2010 (Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής) και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο ΙΙ – Βασικοί στόχοι και Προοπτικές, αναφέρεται ότι *με την εφαρμογή μιας χρηματοπιστωτικής πολιτικής για τη διατήρηση της ευρωστίας του τραπεζικού τομέα και δυναμικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών, η οικονομία θα αναδυθεί από αυτή την εμπειρία σε καλύτερη κατάσταση από ότι σήμερα, με μεγαλύτερη ανάπτυξη και απασχόληση*<sup>2</sup>.

Στη συνέχεια του ίδιου παραρτήματος, στο κεφάλαιο ΙΙΙ – Οικονομικές Πολιτικές, Υποκεφάλαιο Γ – Διαρθρωτικές Πολιτικές, στην παράγραφο 22, αναφέρεται ότι μία από τις μεταρρυθμίσεις τις οποίες δεσμεύεται να πραγματοποιήσει η χώρα προς την παραπάνω κατεύθυνση είναι η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και η ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές. Πιο συγκεκριμένα: *η κυβέρνηση θα εφαρμόσει πλήρως τα βασικά βήματα της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις υπηρεσίες το 2010, κυρίως σε τομείς προτεραιότητας, όπως ο τουρισμός, η εκπαίδευση και το λιανικό εμπόριο. Κατά τη διάρκεια του επόμενου έτους θα απελευθερωθούν κλειστά επαγγέλματα με τη μείωση των καθορισμένων αμοιβών και άλλων περιορισμών για τους δικηγόρους, τα φαρμακεία, τους συμβολαιογράφους, τους μηχανικούς, τους αρχιτέκτονες, τις οδικές μεταφορές και τους λογιστές*.<sup>3</sup>

Με άλλα λόγια, οι συντάκτες του Μνημονίου θεωρούν πως η απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων είναι μία από τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει να πραγματοποιήσει η χώρα προκειμένου να

---

<sup>2</sup> Νόμος 3845/2010 (ΦΕΚ 65/Α/06.05.2010), σελ. 1336

<sup>3</sup> ο.π. Ν. 3845/2010, σελ. 1346 - 1347

επανακτήσει την ανταγωνιστικότητά της και δεσμεύονται να την υλοποιήσουν εντός του 2011.

Η παρούσα εργασία χωρίζεται σε έξι κεφάλαια. Στο πρώτο θα εξετάσουμε ποια επαγγέλματα θεωρούνται κλειστά και πόσα είναι αυτά, καθώς δεν ορίζεται ακριβής αριθμός τους από καμία επίσημη πηγή και η όποια λίστα έχει δημοσιοποιηθεί είναι ενδεικτική.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλύσουμε τους λόγους που επέβαλλαν κατά το παρελθόν τη «ρύθμιση» των σχετικών επαγγελμάτων και θα εξετάσουμε αν συντρέχουν λόγοι για τη διατήρηση των όποιων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκησή τους ή αν αυτοί έχουν εκλείψει.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε το νομικό καθεστώς που ισχύει σήμερα τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο αναφορικά με το ζήτημα, καθώς η σύγχρονη τάση είναι προς την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη μείωση των περιορισμών στην ελεύθερη άσκηση των επαγγελμάτων.

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε ποια οφέλη προβλέπονται από την απελευθέρωσή τους, τόσο από την οικονομική θεωρία, όσο και από έγκυρες μελέτες που αφορούν αποκλειστικά στην ελληνική περίπτωση και εάν ευσταθούν τα επιχειρήματα των επικριτών της απελευθέρωσης οι οποίοι ισχυρίζονται πως λόγω της ιδιαιτερότητας της ελληνικής οικονομίας τα όποια οφέλη θα είναι ελάχιστα.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε αν ο πρόσφατος νόμος 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων» (ΦΕΚ 32/Α/02.03.2011) που εκδόθηκε σύμφωνα με τις επιταγές του Μνημονίου, αλλά και κάποιοι άλλοι νόμοι που περιέχουν σχετικές διατάξεις, άλλαξαν το καθεστώς των «κλειστών» επαγγελμάτων στην Ελλάδα αίροντας διάφορους

περιορισμούς και εμπόδια στην ελεύθερη άσκησή τους, ή απέτυχαν, αν λάβουμε υπόψη πως στην αρχή του 2012, ένα χρόνο σχεδόν μετά την ψήφισή τους, γίνεται ακόμη συζήτηση για την ανάγκη απελευθέρωσής τους.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας στο οποίο περιλαμβάνονται τα συμπεράσματα της μελέτης, θα προσεγγίσουμε το θέμα από ευρύτερη οπτική, ελέγχοντας τη γενική ικανότητα των σύγχρονων ελληνικών κυβερνήσεων να εισάγουν μεταρρυθμίσεις, τόσο προς το άνοιγμα των αγορών και την ενίσχυση του ανταγωνισμού, όσο και γενικότερα προς τον εξορθολογισμό του οικονομικού μοντέλου ανάπτυξης της χώρας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> – Η «ΡΥΘΜΙΣΗ»**

### **1.1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ «ΚΛΕΙΣΤΩΝ» ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΩΝ**

Με τον όρο κλειστό επάγγελμα εννοούμε την επαγγελματική δραστηριότητα η άσκηση της οποίας προϋποθέτει την εκπλήρωση μιας σειράς από νομικά, συνήθως, κριτήρια για την άσκησή της.<sup>4</sup> Επειδή, υπό αυτή την έννοια, κάθε επάγγελμα μπορεί να χαρακτηριστεί δυνητικά «κλειστό», το ενδιαφέρον μας επικεντρώνεται στα επαγγέλματα αυτά για τα οποία οι περιορισμοί εισόδου είναι τόσο ασφυκτικοί, ώστε να δημιουργούνται προβλήματα στη λειτουργία του ανταγωνισμού και να μειώνεται η κοινωνική ευημερία.

Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει αυτούς που σχετίζονται με τις διαδικασίες αδειοδότησης για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας. Συνήθως, είναι συνυφασμένοι με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτούνται για την έκδοση της άδειας και δεν επηρεάζουν άμεσα τον ανταγωνισμό, αφού ισχύουν απαρέγκλιτα για όλους τους εν δυνάμει ασκούντες το επάγγελμα. Επιβαρύνουν όμως το αρχικό κόστος της επένδυσης και μπορούν να αποτελέσουν αποτρεπτικό παράγοντα για την οικονομική δραστηριότητα.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει περιορισμούς ως προς τον αριθμό των αδειών που δίνονται, παρεμβάσεις ως προς τον καθορισμό των τιμών και γεωγραφικά κριτήρια για την άσκηση του επαγγέλματος και είναι η πιο σημαντική, γιατί έχει σοβαρό αντίκτυπο στη λειτουργία του ανταγωνισμού και αφορά ένα σημαντικό αριθμό επαγγελμάτων (μηχανικοί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, φαρμακοποιοί κ.α.).

---

<sup>4</sup> Υπουργείο Οικονομικών, Μελέτη θέσης πάνω στα κλειστά επαγγέλματα, σελ. 1

Αν εξετάσουμε το θέμα από καθαρά οικονομική σκοπιά, οι παραπάνω περιορισμοί μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες. Σε αυτούς που ασκούν άμεση επιρροή στην τιμή ή ακόμη και την ορίζουν, υποκαθιστώντας έτσι το μηχανισμό της προσφοράς και της ζήτησης στον προσδιορισμό της και σε αυτούς που δεν υποκαθιστούν τη λειτουργία της αγοράς στον προσδιορισμό της τιμής, αλλά την επηρεάζουν είτε από την πλευρά της προσφοράς είτε από την πλευρά της ζήτησης ή και τα δύο.<sup>5</sup>

Χαρακτηριστικά παραδείγματα περιορισμών της πρώτης κατηγορίας είναι ο ορισμός από το κράτος της αμοιβής ενός μηχανικού, με την εγγύηση της είσπραξης της μάλιστα μέσω των δημοσίων υπηρεσιών και ο ορισμός της τιμής των φαρμάκων και των περιθωρίων κέρδους των φαρμακοποιών. Σε αυτή την περίπτωση έχουμε πλήρη στρέβλωση του μηχανισμού των τιμών.

Όσο αφορά στους περιορισμούς της δεύτερης κατηγορίας, ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο ορισμός του αριθμού των θέσεων σ' ένα επάγγελμα από το κράτος, όπως συμβαίνει με τους συμβολαιογράφους ή τους δικαστικούς επιμελητές. Στην περίπτωση αυτή δεν επηρεάζεται άμεσα η τιμή, αλλά η προσφορά.

Στη δεύτερη κατηγορία μπορούμε να εντάξουμε και φραγμούς εισόδου στο επάγγελμα οι οποίοι τείνουν να περιορίσουν την προσφορά, ανεβάζοντας έτσι την τιμή, δηλαδή το κόστος για τους χρήστες και βλάπτοντας την ανταγωνιστικότητα. Παραδείγματα τέτοιων φραγμών είναι ο γεωγραφικός κατακερματισμός της αγοράς με απαγόρευση της άσκησης επαγγέλματος έξω από τα στενά γεωγραφικά όρια για τα οποία χορηγείται η άδεια (δικηγόροι έως πρόσφατα) και οι διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών με απαγόρευση άσκησης εκ μέρους τους ορισμένων επαγγελματιών.

---

<sup>5</sup> ΚΕΠΕ 2001, σελ. 13

Παραδείγματα επηρεασμού της πλευράς της ζήτησης αποτελούν η υποχρεωτική παράσταση δικηγόρων κατά τη σύσταση συμβολαίων και η υποχρεωτική πραγματοποίηση μελέτης υδραυλικού και ηλεκτρολόγου κατά τη διαδικασία έκδοσης μιας οικοδομικής άδειας. Ειδικά η δεύτερη περίπτωση αποτελεί κραυγαλέο παράδειγμα στρέβλωσης της αγοράς, χωρίς να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον. Η υποχρέωση πραγματοποίησης π.χ. στατικής μελέτης από μηχανικό, κρίνεται, κατά την άποψή μου δικαιολογημένη, ενώ η υδραυλική ή η ηλεκτρολογική όχι.

Τέλος, απαγορεύσεις στη διαφήμιση επηρεάζουν και την πλευρά της προσφοράς και την πλευρά της ζήτησης. Οι επαγγελματίες εμποδίζονται να κάνουν γνωστή την πρόθεσή τους, άρα περιορίζεται η προσφορά και αποθαρρύνεται η εν δυνάμει ζήτηση λόγω ελλιπούς πληροφόρησης.



## 1.2 ΠΟΣΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ «ΚΛΕΙΣΤΑ» ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΑ;

Είδαμε παραπάνω πως το Μνημόνιο επιβάλλει την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων. Προς την κατεύθυνση αυτή εκδόθηκε ο Ν. 3919/2011 «*Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων*» (ΦΕΚ 32/Α/02.03.2011), στο άρθρο 2 του οποίου αναφέρεται ρητά ότι καταργούνται οι προβλεπόμενοι στην ισχύουσα νομοθεσία περιορισμοί που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων, μετά την πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευσή του.

Ενώ όμως στο μέρος Β' του παραπάνω νόμου αναφέρονται κάποια επαγγέλματα για τα οποία διατηρούνται κάποιοι περιορισμοί, εξαιρούνται δηλαδή από την απελευθέρωση, έστω και μερικώς, σε κανένα σημείο του παραπάνω νόμου δεν αναφέρεται ποια επαγγέλματα υπάγονται σε αυτόν!

Στην έκθεση αξιολόγησης της Βουλής που αφορά στον παραπάνω νόμο, στην παρατήρηση 1.3 *Αναφέρατε αναλυτικά τις κοινωνικές και οικονομικές ομάδες που επηρεάζει άμεσα και αυτές που επηρεάζει έμμεσα η αξιολογούμενη ρύθμιση και προσδιορίστε το λόγο της επιρροής, η απάντηση των συντακτών του είναι: «οι ασκούντες τα επαγγέλματα που καταλαμβάνονται άμεσα από τις ρυθμίσεις περιλαμβάνουν χιλιάδες άτομα<sup>6</sup>»!*

Όπως παρατηρεί ο Πάνος Καζάκος, παρά τις διάφορες ακαδημαϊκές έρευνες που είχαν γίνει σε ανύποπτο χρόνο από το ΚΕΠΕ, το IOBE κ.α. η διαδικασία ανοίγματος κατέλαβε την ελληνική γραφειοκρατία τελείως απροετοίμαστη: Αγνοούσε (όπως φυσικά και η πολιτική της ηγεσία) ως το Φεβρουάριο 2011, πόσα και ποια επαγγέλματα έπρεπε να απελευθερωθούν με βάση τον υπό ψήφιση νόμο<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Έκθεση Αξιολόγησης Ν. 3919.2011 σελ. 44

<sup>7</sup> ο.π. Καζάκος, 2011, σελ. 108

Στη μελέτη του ΚΕΠΕ που τιτλοφορείται «Φραγμοί στην ελεύθερη λειτουργία των επαγγελματιών και στην πραγματοποίηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και ανταγωνιστικότητα» υπάρχει σε Παράρτημα ένας Προσωρινός Κατάλογος Επαγγελματιών και Καταστημάτων που χρειάζονται αδειοδότηση, ο οποίος απαριθμεί **εβδομηταξί (76)** επαγγέλματα<sup>8</sup>.

Στο Δελτίο Τύπου που εξέδωσε το Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών, Εμπόρων Ελλάδος (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ) στις 20 Ιανουαρίου 2011, με αφορμή την επικείμενη ψήφιση του παραπάνω νόμου, αναφέρεται ότι: «*Εκτός όμως, από τις υποθετικές ωφέλειες ως προς την ευημερία που είναι πιθανό να προέλθουν από την άρση των ρυθμίσεων στην άσκηση ορισμένων **(άνω των 150)** επαγγελματικών δραστηριοτήτων, υπάρχουν δραστηριότητες, οι οποίες προκαλούν πραγματικές απώλειες στην ευημερία*»<sup>9</sup>.

Παράλληλα, η ΓΣΕΒΕΕ έχει παραθέσει μια λίστα με **τριακόσια σαράντα (340)** επαγγέλματα, με στοιχεία, τα οποία, όπως υποστηρίζει, έχει αντλήσει από το Υπουργείο Εσωτερικών και από συναρμόδια Υπουργεία. Ωστόσο, επειδή τα στοιχεία αυτά τελούν υπό επεξεργασία, η λίστα της αναμένεται να ξεπεράσει τα **πεντακόσια (500)** επαγγέλματα, αν συνυπολογιστούν επιμέρους ειδικότητες αλλά και κλάδοι υπό «εξέταση» από τις αρμόδιες υπηρεσίες<sup>10</sup>.

Το ΙΟΒΕ, μολονότι έχει πραγματοποιήσει το δεύτερο τρίμηνο του 2010 μια μελέτη για τις μακροοικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών ενίσχυσης του ανταγωνισμού στην αγορά των μη εμπορεύσιμων αγαθών – υπηρεσιών και στην αγορά εργασίας της ελληνικής οικονομίας, απλά αναφέρει πως στην Ελλάδα, ο τομέας των υπηρεσιών, που παράγει

---

<sup>8</sup> ο.π. ΚΕΠΕ 2001, σελ. 24 κ.ο.κ.

<sup>9</sup> Δελτίο Τύπου ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ 20.01.2011 ime.gseeve.gr

<sup>10</sup> Ελευθεροτυπία 11.02.2011

κυρίως μη εμπορεύσιμα αγαθά, καλύπτει περισσότερο από το 75% της παραγόμενης προστιθέμενης αξίας,<sup>11</sup> χωρίς να δίνει μια λίστα με τα επαγγέλματα αυτά.

Μια επίσημη πηγή που παραθέτει έναν κατάλογο με τα κλειστά (για την ακρίβεια ρυθμισμένα) επαγγέλματα, είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία παραθέτει στην ιστοσελίδα της τον κατάλογο των ρυθμισμένων επαγγελμάτων (regulated professions database) ο οποίος περιλαμβάνει **εκατόν εβδομηνταένα (171)** επαγγέλματα.

Στις 22 Μαΐου 2011, με ανακοίνωσή του το Υπουργείο Οικονομικών παραθέτει έναν ενδεικτικό και όχι εξαντλητικό κατάλογο των επαγγελμάτων που επηρεάζονται από την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στη πρόσβαση και άσκηση, στον οποίο όμως δεν περιλαμβάνονται επαγγέλματα τα όποια: α) ρυθμίζονται στο Β΄ Κεφάλαιο του Νόμου 3919/2011 (Συμβολαιογράφοι, Δικηγόροι, Μηχανικοί, Νόμιμοι Ελεγκτές), β) εξαιρούνται σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 2 του ίδιου Νόμου (οδικές εμπορευματικές μεταφορές, φαρμακοποιοί, γεωτεχνικοί) και γ) έχουν ρυθμιστεί με ειδικό τρόπο από την κοινοτική νομοθεσία. Ο κατάλογος αυτός απαριθμεί **εκατόν τριανταέξι (136)** επαγγέλματα<sup>12</sup>.

Ωστόσο, επειδή στην παρούσα εργασία δε θα εξετάσουμε κάθε περίπτωση χωριστά, αλλά θα επιχειρήσουμε μια συνολική αποτίμηση της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων, θα αρκεστούμε να χαρακτηρίζουμε ως τέτοιο, κάθε επάγγελμα για την άσκηση του οποίου υφίστανται νομικοί περιορισμοί, που σχετίζονται τόσο με τις προϋποθέσεις έναρξης της δραστηριότητας, όσο και με τη χωροταξική διάσταση αυτής.<sup>13</sup>

Η σύγκυση που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση σχετικά με το θέμα, χαρακτηρίζει και την ελληνική κοινή γνώμη. Σύμφωνα με τα στοιχεία

---

<sup>11</sup> IOBE 2/2010 σελ. 52

<sup>12</sup> Ανακοίνωση Υπ. Οικονομικών 22.05.2011

<sup>13</sup> ο.π. Υπ. Οικονομικών, Μελέτη θέσης πάνω στα κλειστά επαγγέλματα, σελ. 1

πανελλαδικής, στατιστικής, τηλεφωνικής έρευνας της εταιρείας Metron Analysis που διεξήχθη στις 19 - 20 Ιανουαρίου 2011, ύστερα από εντολή του Υπουργείου Οικονομικών, *αν και η χρήση του όρου «κλειστά επαγγέλματα» είναι ευρέως διαδεδομένη στην καθομιλουμένη, εντούτοις έχει ένα βαθμό απροσδιοριστίας και ασάφειας ως προς το τι ακριβώς και ποια ακριβώς επαγγέλματα προσδιορίζει.*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Υπ. Οικονομικών, δημοσκόπηση Metron Analysis, [www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

### **1.3 ΠΟΙΟΙ ΛΟΓΟΙ ΕΠΕΒΑΛΛΑΝ ΤΗ «ΡΥΘΜΙΣΗ» ΤΟΥΣ;**

Ανεξάρτητα αν πρόκειται για εβδομήντα, εκατό, τριακόσια ή πεντακόσια επαγγέλματα, στο τμήμα αυτό της εργασίας θα εξετάσουμε τους λόγους που επέβαλλαν περιορισμούς στην άσκησή τους, κατά το παρελθόν, με αποτέλεσμα σήμερα να χαρακτηρίζονται «κλειστά».

Η επισκόπηση της νομοθεσίας που διέπει την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους στη χώρα μας, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η νομοθεσία αυτή έχει διαμορφωθεί διαχρονικά, με μια πληθωριστική παραγωγή προστατευτικών και χαριστικών διατάξεων που οδηγούν σε σαφή περιορισμό του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της επαγγελματικής ελευθερίας<sup>15</sup>.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι που συνέβαλαν στην εδραίωση και στον πολλαπλασιασμό αυτών των περιορισμών.

Η περίοδος από τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο έως το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα χαρακτηρίστηκε σε πολλές χώρες από εκτεταμένο κρατικό παρεμβατισμό. Οι επικρατούσες οικονομικές θεωρίες αμφισβητούσαν την αποτελεσματικότητα των ελεύθερων αγορών και επέβαλαν για το κράτος ένα ρυθμιστικό ρόλο. Δε θεωρούσαν πως η αγορά από μόνη της θα εξασφάλιζε την καλύτερη κατανομή των πόρων και του εισοδήματος, συνεπώς έπρεπε το κράτος να παρέμβει για να εξασφαλίσει ικανοποιητικότερα αποτελέσματα.

Αυτά τα ιδεολογικοπολιτικά ρεύματα επικρατούσαν και στην Ελλάδα του προηγούμενου αιώνα, με αποτέλεσμα των παραγκωνισμό των φιλελεύθερων ιδεών και την καθιέρωση, στη θέση τους, του κρατικού παρεμβατισμού. Θετική επίδραση σε αυτό έπαιζε και η ψυχολογία της κοινής γνώμης. Η μη υγιής λειτουργία των αγορών στην Ελλάδα, είχε

---

<sup>15</sup> Υπ. Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση 3919.2011, σελ. 1

εσφαλμένα καθιερώσει την πεποίθηση πως το κράτος μπορούσε να αντικαταστήσει τις αγορές.

Επιπρόσθετα και τελείως επιγραμματικά, προς επιβεβαίωση του παραπάνω ισχυρισμού μου, αναφέρω πως το επάγγελμα του φαρμακοποιού ρυθμίζεται από διάταξη του 1932, (άρθρο 9 του Ν. 5607/1932), ενώ αυτό του πολιτικού μηχανικού, του αρχιτέκτονα και του τοπογράφου από διάταξη του 1930 (Ν. 4663/1930).

Παράλληλα, ειδικότερα τη δεκαετία του 1980, η αύξηση της επιρροής κάθε είδους συνδικαλιστικού οργάνου οδήγησε στην εδραίωση ενός πλέγματος πελατειακών σχέσεων μεταξύ αυτού και της κυβέρνησης. Η εξαγορά των ψήφων των συνδικαλιστών και των ομάδων που αυτοί εκπροσωπούσαν ανταλλάσσόταν με προνόμια όπως ο περιορισμός των ατόμων που κατείχαν άδεια ασκήσεως ενός επαγγέλματος ή η αποτροπή ασκήσεώς του εκτός ορισμένου γεωγραφικού χώρου.

Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από μια συστηματική μελέτη των πάσης φύσεως περιορισμών που χαρακτηρίζουν τα επαγγέλματα αυτά. Συχνά, οι ρυθμίσεις δεν αποτελούν συστηματικά δομημένες νομοθετικές παρεμβάσεις, αλλά αποτελούν άθροισμα διατάξεων χωρίς συνοχή, από τις οποίες δεν προκύπτει ο σκοπός του δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται με την τιθέμενη ρύθμιση. Τουναντίον, δημιουργείται η εντύπωση και πολλές φορές η βεβαιότητα, ότι με τις διατάξεις αυτές επιδιώκεται η ικανοποίηση συμφερόντων συγκεκριμένων επαγγελματικών ομάδων, κατά τρόπο που προκαλεί αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις στο κοινωνικό σύνολο<sup>16</sup>.

Ακόμα όμως και αν επιδιώκεται το κοινωνικό συμφέρον, εντύπωση προκαλεί το γεγονός της επιλογής του περιορισμού της ελευθερίας, προς

---

<sup>16</sup> ο.π. Εισηγητική Έκθεση 3919/2011, σελ. 1

την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού, αντί για την επιλογή ενός άλλου, ηπιότερου μέτρου.

Τα παραπάνω εξηγούνται αν υιοθετήσουμε την άποψη του Πάνου Καζάκου όπως την παρουσιάζει στο βιβλίο του «Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση – Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993 – 2010)» (Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2010). Στην προσπάθεια του να εξηγήσει την αδυναμία της χώρας μας να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να υστερεί και στον τομέα αυτών έναντι των υπόλοιπων, αναπτυγμένων και να κατατάσσεται στην κατηγορία όσων βραδυπορούν (laggards), απλοποιώντας μια σαφώς πιο σύνθετη θεωρητική κατάσταση, δέχεται ότι *η λογική του πολιτικού παιχνιδιού οδηγεί σε βραχυχρόνιους υπολογισμούς εκλογικών κερδών, σε υποβάθμιση των μακροχρόνιων επιπτώσεων (time inconsistency), και σε προσοδοθηρία. Κατά τη γνώμη του, στην Ελλάδα, αυτά τα προβλήματα της πολιτικής διαδικασίας διογκώθηκαν εξαιτίας των αδύναμων τυπικών θεσμών διακυβέρνησης, της δύναμης παραδοσιακών πελατειακών πρακτικών, που συνιστούν θεμελιώδες χαρακτηριστικό της πολιτικής κουλτούρας, των με αυτές συνυφασμένων ιδιαίτερων αξιών, καθώς και των επικρατουσών αντιφιλελεύθερων ιδεών.*<sup>17</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πελατειακής πρακτικής αποτελεί, κατά την άποψή μου, το επάγγελμα του εφημεριδοπώλη. Σύμφωνα με δημοσίευμα της εφημερίδας ΤΑ ΝΕΑ στις 05.07.2011, οι Ενώσεις Εφημεριδοπωλών σε Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονίκη αριθμούν τετρακόσια πενήντα (450) μέλη και πραγματοποίησαν, κατά το 2010, ετήσια έσοδα 220 εκ. ευρώ, αποκομίζοντας κέρδη σχεδόν 30 εκ. ευρώ, δεδομένου ότι η νόμιμη αμοιβή τους ανέρχεται στο 13,5% των ακαθάριστων εισπράξεών τους.

---

<sup>17</sup> ΕΚΕΜ, τεύχος 63, σελ. 23-24

Πέρα από το γεγονός πως δεν υπάρχει κάποιος λόγος προστασίας του δημοσίου συμφέροντος που να επιτάσσει περιορισμούς στην άσκηση του επαγγέλματος του εφημεριδοπώλη, η παραπάνω συλλογιστική ενισχύεται από το γεγονός της οικογενειοκρατίας που παρατηρείται στις Ενώσεις αυτές. Χαρακτηριστικά, το δημοσίευμα της εφημερίδας αναφέρει πως από τον έλεγχο των μητρώων των παραπάνω ενώσεων βρέθηκαν έντεκα (11) άτομα με το επίθετο Μητρόπουλος, εννέα (9) με το επίθετο Νικολόπουλος, επτά (7) με το επίθετο Κολλάρος, έξι (6) με το επίθετο Αναστασόπουλος, έξι (6) με το επίθετο Θεοδωρόπουλος, έξι (6) με το επίθετο Κωνσταντόπουλος, πέντε (5) με το επίθετο Δαμόπουλος, ενώ υπάρχουν πλείστα άλλα επίθετα που αναφέρονται δύο, τρεις ή τέσσερις φορές<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ 05.07.2011 σελ. 11-14



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> – Η «ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ»

### 2.1. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ

Σε προηγούμενο μέρος της εργασίας διαπιστώσαμε πως στην περίπτωση της Ελλάδας παρατηρήθηκε μια πληθώρα διατάξεων, συχνά χαριστικών, που περιορίζουν την ελεύθερη άσκηση κάποιου επαγγέλματος. Ακόμα κι αν ο απώτερος στόχος αυτής της πρακτικής ήταν η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το αποτέλεσμα ήταν η στρέβλωση της αγοράς και ο περιορισμός των δυνάμεών της σε υπερβολικό βαθμό.

Το φαινόμενο έτυχε της προσοχής έγκυρων μελετητών, αλλά και εθνικών και υπερεθνικών οργανισμών, οι οποίοι κατά καιρούς τόνισαν την ανάγκη απόλειψης των περιττών περιορισμών και την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων».

Η πρώτη, χρονικά, σύσταση, προς την κατεύθυνση αυτή, γίνεται το 1962 από τον Ανδρέα Παπανδρέου, καθηγητή των Οικονομικών του Πανεπιστημίου της Καλιφόρνιας και Γενικού Διευθυντή, τότε, του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών (του σημερινού ΚΕ.Π.Ε.). Στο βιβλίο του: *Οικονομικά Μονογραφία: 1. Στρατηγική Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος*, μεταξύ άλλων αναφέρει: «*Η υπερσυντηρητική και πολλάκις αυθαίρετος κρατική παρέμβασις εις την οικονομικήν δραστηριότητα πρέπει να αντικατασταθεί υπό ορθολογιστικού ελέγχου και προγραμματισμένης πολιτικής ενισχύσεως της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ θα παρέχεται μεγαλύτερα ελευθερία εις τη λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς...*<sup>19</sup> και σε επόμενο εδάφιο, πιο συγκεκριμένα: «*Επί πλέον, πρέπει να ελαττωθούν, εάν όχι να εξαλειφθούν, οι φραγμοί επί της εισόδου των νέων επιχειρήσεων, οι οποίοι εις την Ελλάδα έφθασαν εις ασυνήθη ύψη. Οι*

---

<sup>19</sup> Παπανδρέου, 1962, σελ. 15

*«κεκορεσμένοι» κλάδοι δραστηριότητας και τα «κλειστά» επαγγέλματα πρέπει να εκτεθούν εις την αναμορφωτικήν πίεσιν του ανταγωνισμού<sup>20</sup>.*

Τι κρίμα βέβαια που δεν υλοποίησε αργότερα, όντας πρωθυπουργός, μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά αντίθετα, βαρύνεται με μεγάλο ποσοστό ευθύνης δημιουργίας του πελατειακού συστήματος που εξέθρεψε τη δημιουργία περιορισμών που μόνο στόχο είχαν την προάσπιση και επέκταση κεκτημένων διαφόρων ομάδων πίεσης, σε βάρος της κοινωνικής ευημερίας! Το γεγονός αυτό περιγράφει ο καθηγητής Πάνος Καζάκος ως το διαχρονικό ρήγμα ανάμεσα σε γνώση και πολιτική πράξη. *Ακόμα και όπου τα πράγματα είναι κατά το μάλλον ή ήττον σαφή, η πολιτική αποφεύγει, αναβάλλει ή νοθεύει λύσεις που υπηρετούν το γενικό καλό*<sup>21</sup>.

Στη βιβλιοθήκη του IOBE υπάρχει μια έκθεση της 1ης Γενικής Διεύθυνσης Επεξεργασίας Προγράμματος του υπουργείου Συντονισμού, η οποία πραγματεύεται αυτό το ζήτημα τον Απρίλιο του 1968. Ο συντάκτης της, ο ειδικός οικονομολόγος της 1ης Διεύθυνσης Χρίστος Παπασταθόπουλος, σημειώνει ότι *«το έδαφος ευρέθη απολύτως παρθένον, τόσο εις την ελληνικήν, όσο και εις την ξένην βιβλιογραφίαν»*.

Αρκετά χρόνια αργότερα, το Φεβρουάριο του 2001, το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕ.Π.Ε.) εκδίδει τη μελέτη: *«Φραγμοί στην ελεύθερη λειτουργία των επαγγελμάτων και στην πραγματοποίηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και ανταγωνιστικότητα»*. Η μελέτη πραγματεύεται συνολικά το θέμα των «κλειστών» επαγγελμάτων, τονίζει πως υπάρχει ένας υπερβολικός αριθμός περιορισμών που δεν εξυπηρετούν το κοινωνικό συμφέρον, διαπιστώνει πως η σύγχρονη κοινωνικοοικονομική θεωρία κινείται προς την αντίθετη κατεύθυνση, άρα επιβάλλει την άρση των περιορισμών αυτών, εξετάζει πιο λεπτομερώς τα

---

<sup>20</sup> ο.π. Παπανδρέου, 1962, σελ. 110

<sup>21</sup> ο.π. Καζάκος, 2010, σελ. 68

σημαντικότερα από αυτά τα επαγγέλματα (οδικές μεταφορές, ταξί, φαρμακεία, μηχανικοί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, δικαστικοί, ασφαλιστικοί πράκτορες, ιατροί, λοιποί φορείς παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας φροντίδας και ορκωτοί λογιστές) και αναφέρει πιθανά οφέλη από την «απελευθέρωσή» τους.

Την ίδια χρονιά, έκθεση του ΟΟΣΑ με τίτλο *Regulatory Reform in Greece: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, διαπιστώνει πως σε πολλές περιπτώσεις, τα επαγγέλματα στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από πολλές μη ανταγωνιστικές πτυχές της αυτορρύθμισης, όπως εμπόδια εισόδου, καθορισμένες ή ενδεικτικές τιμές, απαγορεύσεις της μη παραπλανητικής διαφήμισης ή άλλων πιθανώς ευνοϊκότερων μεθόδων δραστηριότητας και τονίζει την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις προς την αντίθετη κατεύθυνση. Αισιοδοξεί, μάλιστα πως θα τις πραγματοποιήσει, λόγω της πίεσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Επιπλέον, άλλη έκθεση του ίδιου οργανισμού (ΟΟΣΑ) το 2001 συνιστά την ενίσχυση του ανταγωνισμού και την άρση περιοριστικών ρυθμίσεων στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων.<sup>22</sup>

Την επόμενη χρονιά, ο τέως υπουργός Οικονομικών κος Παπακωνσταντίνου, μέσα από το συλλογικό έργο «*Οικονομικές Επιδόσεις και Προοπτικές της Ελλάδος*» (εκδόσεις Τράπεζας της Ελλάδος και The Brookings Institution, Αθήνα 2002), πραγματεύεται το θέμα στα πλαίσια της μελέτης του ίδιου και του Παύλου Μυλωνά: «Μεταρρύθμιση της αγοράς προϊόντων στην Ελλάδα – προτεραιότητες πολιτικής και προοπτικές».

---

<sup>22</sup> OECD, 2001. Country Studies: Greece, Regulatory Reform in electricity, domestic ferries and trucking

Στην εργασία αυτή, οι δύο ερευνητές διαπιστώνουν πως στην Ελλάδα υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός αδικαιολόγητων νομοθετικών διατάξεων που εμποδίζουν τον ανταγωνισμό. Τέτοιες είναι, μεταξύ άλλων, ο περιορισμένος αριθμός αδειών άσκησης ορισμένων επαγγελματιών (μεταφορές, ταξί), ο καθορισμός του περιθωρίου κέρδους (φαρμακοποιοί) και οι ελάχιστες αμοιβές (μηχανικοί δικηγόροι). Επιπλέον, υπάρχουν διατάξεις που προκαλούν τεχνητή ζήτηση, όπως η υποχρεωτική παρουσία δικηγόρων κατά τη σύναψη συμβολαίων, στρεβλώνοντας το μηχανισμό των τιμών. Η πρότασή τους κινείται προς τη δημιουργία συνθηκών δίκαιης πρόσβασης στα επαγγέλματα αυτά, που αποτελούν προϋπόθεση για τον ανταγωνισμό<sup>23</sup>.

Στο ίδιο έργο, ο νυν πρωθυπουργός, κος Λουκάς Παπαδήμος αναφέρει πως «οι στόχοι για άνοδο της απασχόλησης και της παραγωγής θα πρέπει να επιτευχθούν μέσω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και δημοσιονομικών μέτρων που θα αποβλέπουν στη βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας με αύξηση της παραγωγικότητας, βελτίωση της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών και διασφάλιση της σταθερότητας των τιμών. Προκειμένου να βελτιωθούν οι επιδόσεις της πραγματικής οικονομίας και να επιτευχθεί η πραγματική σύγκλιση το ταχύτερο, είναι απαραίτητο να εφαρμοστεί ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων που θα συμβάλλουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας. Υπάρχουν μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνουν απελευθέρωση των αγορών, ιδιωτικοποιήσεις και μείωση του κρατικού παρεμβατισμού, οι οποίες μπορούν να αυξήσουν τον ανταγωνισμό, να επηρεάσουν ευνοϊκά την εξέλιξη των τιμών και να μειώσουν το κόστος παραγωγής<sup>24</sup>».

Το Μάιο του 2005 το Κ.ΕΠ.Ε εκδίδει τη μελέτη: «Οικονομικές και Κοινωνικές επιπτώσεις για την Ελλάδα της υπό συζήτηση οδηγίας για την

---

<sup>23</sup> Bryant κ.α 2001, σελ. 214

<sup>24</sup> Ο.π. Bryant κ.α, 2001, σελ. 40

απελευθέρωση του τομέα των υπηρεσιών στην *Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά*» η οποία, στο ίδιο κλίμα με την προηγούμενη διαπιστώνει μεγάλο αριθμό αδικαιολόγητων περιορισμών στην άσκηση ορισμένων επαγγελματών, παρουσιάζει την υφιστάμενη κατάσταση σε ορισμένα από αυτά (νομικές υπηρεσίες, διαφήμιση, υπηρεσίες μηχανικών, υγεία κλπ.) και εξετάζει τις αναμενόμενες επιπτώσεις σε αυτά από την εφαρμογή της Οδηγίας.

Από το 2006 και μετά, όταν τέθηκε σε ισχύ η *Οδηγία 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά*, γνωστή και ως Οδηγία Μπολκεστάιν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πίεζε συνεχώς την ελληνική πλευρά για την ενσωμάτωσή της στο εθνικό δίκαιο, και κατά συνέπεια για την εξάλειψη των περιορισμών σε μεγάλο φάσμα υπηρεσιών. Σε επόμενο τμήμα της εργασίας θα εξετάσουμε ενδελεχώς την εν λόγω Οδηγία.

Το Μάρτιο του 2008, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τις «ενοποιημένες συστάσεις ανά χώρα» που υιοθέτησε, στις «προκλήσεις υψηλής προτεραιότητας», για την Ελλάδα συμπεριέλαβε, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών, μαζί με μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, στην αγορά εργασίας και στην εκπαίδευση<sup>25</sup>.

Σε τακτά χρονικά διαστήματα, η Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας, τόνιζε την ανάγκη τόνωσης του ανταγωνισμού στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών (των ελεύθερων επαγγελματών), γεγονός που αποτελούσε προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>26</sup>.

Τον Ιούλιο του 2010, το Ινστιτούτο Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) στην τριμηνιαία έκθεσή του (αριθμός τεύχους 60, σελ. 49 κ.ε.) δημοσιεύει

---

<sup>25</sup> Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγγραφο 7275/08, 04.03.2008

<sup>26</sup> Έκθεση Διοικητή Τράπεζας της Ελλάδος 2007 σελ. 50 και Έκθεση 2010 σελ. 39

τη μελέτη: «οι μακροοικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών ενίσχυσης του ανταγωνισμού στην αγορά των μη εμπορεύσιμων αγαθών – υπηρεσιών και στην αγορά εργασίας: Εκτιμήσεις για την ελληνική οικονομία».

Στη μελέτη αυτή διαπιστώνεται η υστέρηση της χώρας σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές ή τις λοιπές αναπτυγμένες, σε διάφορους τομείς. Ως αντίδοτο προτείνεται η εισαγωγή μιας σειράς μεταρρυθμίσεων, μεταξύ αυτών και το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων, με απώτερο στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού και την αλλαγή του αναπτυξιακού προτύπου της ελληνικής οικονομίας ούτως ώστε να επιτευχθεί αύξηση της παραγωγικότητας, διατηρήσιμη ανάπτυξη και μόνιμη βελτίωση των διαρθρωτικών ανισορροπιών<sup>27</sup>.

Ειδικότερα, αναφέρει: «η απελευθέρωση των αγορών και η ενίσχυση του ανταγωνισμού περιορίζουν τις υπερβολικές προσόδους που δημιουργούν οι ατελείς ανταγωνιστικές συνθήκες, ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών, τις οποίες μάλιστα συχνά καρπώνονται μειοψηφικές ομάδες, με τελικό αποτέλεσμα την καλύτερη ευθυγράμμιση της παραγωγικότητας με τον πραγματικό μισθό και την πτώση του πληθωρισμού»<sup>28</sup>.

Παράλληλα, επιχειρεί να αποτιμήσει τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη και να εξετάσει τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις τους.

Ο νομπελίστας οικονομολόγος Χριστόφορος Πισσαρίδης, μαζί με τους καθηγητές Οικονομικών Κώστα Αζαριάδη και Γιάννη Ιωαννίδη, σε άρθρο τους που δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα Καθημερινή στις 12.10.2010, παραθέτουν μια σειρά από προτάσεις για μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδος. Μία από αυτές είναι να νομοθετηθεί χρονοδιάγραμμα

---

<sup>27</sup> IOBE 2/2010 σελ. 52

<sup>28</sup> ο.π. IOBE 2/2010 σελ. 53

απελευθέρωσης μέχρι το 2015 όλων των αγορών εργασίας, αγαθών και υπηρεσιών και όλων των κλειστών επαγγελμάτων και η Επιτροπή Ανταγωνισμού να αναλάβει την επίβλεψη όλων των αγορών.

Τέλος, το 2011 και πάλι το Κ.ΕΠ.Ε. δημοσιεύει τη μελέτη: «*Συνθήκες αγοράς και ανταγωνισμός στην ελληνική οικονομία*» στην οποία διαπιστώνει πως σε κάποιους κλάδους η έλλειψη ανταγωνισμού εντοπίζεται κυρίως σε ρυθμίσεις του κράτους και όχι εξαιτίας μεθοδεύσεων από την πλευρά των οικονομικών μονάδων του ιδιωτικού τομέα. Πολλές από τις παρεμβάσεις αυτές έρχονται σε αντίθεση με το βασικό στόχο της σχετικής κρατικής πολιτικής που είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού<sup>29</sup>.

Παρατηρούμε δηλαδή πως με το πέρασμα του χρόνου γίνεται σαφές πως πρέπει να εκλείψουν οι αδικαιολόγητοι περιορισμοί στην ελεύθερη άσκηση των επαγγελμάτων και να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός και μια σειρά από μελετητές και εθνικούς ή διεθνείς φορείς συνιστούν στις ελληνικές κυβερνήσεις να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή.

Στο επόμενο τμήμα της εργασίας θα αναλύσουμε πως, στα πλαίσια της στρατηγικής της Λισαβόνας και γενικότερα της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, άλλαξε το νομικό πλαίσιο, ευρωπαϊκό και εθνικό και πως οι ιδιαίζουσες συνθήκες της ελληνικής πραγματικότητας (Μνημόνια και Μεσοπρόθεσμο) οδήγησαν στην απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων».

---

<sup>29</sup> Κ.ΕΠ.Ε. 2011, σελ. 2

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> – ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

### 3.1. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

#### 3.1.1. ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

Η δημιουργία ενός ενιαίου οικονομικού ευρωπαϊκού χώρου βασισμένου σε μια κοινή αγορά ήταν ένας βασικός στόχος της Συνθήκης της Ρώμης. Το άρθρο 2 αυτής της Συνθήκης προσδιόριζε αυτόν τον αντικειμενικό σκοπό ως εξής: *«Η Κοινότητα έχει σαν αποστολή, με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς... να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας, αυξημένη σταθερότητα, επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και σχέσεις περισσότερο στενές μεταξύ των κρατών που συνενώνει».*

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντικατέστησε την έννοια «κοινή αγορά» με το τελικό αποτέλεσμα αυτού του σταδίου της διαδικασίας ολοκλήρωσης, την «εσωτερική αγορά», η οποία σύμφωνα με το άρθρο 26 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (πρώην άρθρο 14 ΣΕΚ) *«περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών<sup>30</sup>».* Η λέξη κλειδί λοιπόν της εσωτερικής αγοράς είναι η ελευθερία.

Το άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (πρώην άρθρο 49 ΣΕΚ) απαγορεύει τους περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης όσο αφορά στους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής. Οποιαδήποτε διάκριση ως προς την παροχή

---

<sup>30</sup> ΕΕ, Ενοποιημένες Συνθήκες, 2010, σελ. 60



υπηρεσιών βασιζόμενη στην εθνικότητα απαγορεύεται άμεσα (δηλαδή χωρίς να χρειάζεται ειδική ευρωπαϊκή νομοθεσία) βάσει αυτού του άρθρου.

Σύμφωνα με το άρθρο 57 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 50 ΣΕΚ), θεωρούνται σαν παροχές υπηρεσιών εκείνες οι οποίες παρέχονται κανονικά έναντι αμοιβής, εφόσον δεν ρυθμίζονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων και των κεφαλαίων της Συνθήκης. Το ίδιο άρθρο διευκρινίζει ότι οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών καλύπτουν όλες τις οικονομικές δραστηριότητες, ιδίως τις βιομηχανικές, τις εμπορικές, τις βιοτεχνικές και τις δραστηριότητες των ελευθέρων επαγγελματιών.

Στη διάρκεια του χρόνου παρατηρήθηκε πως τα κράτη μέλη δεν επέτρεπαν στους παρόχους υπηρεσιών, και ιδίως στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους πέραν των εθνικών τους συνόρων και να επωφεληθούν πλήρως από την εσωτερική αγορά. Δεδομένου ότι τα εμπόδια στην εσωτερική αγορά των υπηρεσιών επηρέαζαν τόσο τους φορείς που επιθυμούσαν να εγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη όσο και εκείνους που παρείχαν υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να έχουν εγκατασταθεί στο κράτος αυτό, έπρεπε να εξαλειφθούν τα εμπόδια που παρακώλυαν τόσο την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη όσο και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών.

Αυτός είναι ο στόχος της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, η οποία θεσπίζει το γενικό νομικό πλαίσιο που διευκολύνει την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών και θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

### 3.1.2. ΟΔΗΓΙΑ 2006/123/EK

Στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς που εξετάσαμε παραπάνω εξεδόθη στις 12 Δεκεμβρίου 2006 η 2006/123/EK Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.

Η Οδηγία αυτή κινείται στο πνεύμα της στρατηγικής της Λισσαβόνας, με την οποία η ΕΕ, μεταξύ άλλων προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες προκλήσεις σε ένα νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον, όπως διαμορφώνεται από την παγκοσμιοποιημένη οικονομία και τις προκλήσεις από τη διεύρυνση στο εσωτερικό της. Η στρατηγική αυτή προσδιορίζει ένα ευρύ πεδίο πολιτικών και δράσεων που πρέπει να εφαρμοστούν για να αναδιοργανωθεί συνολικά η ευρωπαϊκή οικονομία.

Μία από τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής που τη συνθέτουν είναι η δημιουργία ενός περιβάλλοντος φιλικού για νέες καινοτόμες επιχειρήσεις, κυρίως ΜΜΕ μέσω, μεταξύ άλλων της μείωσης του κόστους λειτουργίας τους και της **άρσης των εμποδίων εισόδου** τους στις νέες αγορές ενώ μια δεύτερη είναι η ολοκλήρωση και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εσωτερικής αγοράς. Στα πλαίσια της δεύτερης κατεύθυνσης θα πρέπει να **επιταχυνθούν οι απαραίτητες οικονομικές μεταρρυθμίσεις για την απελευθέρωση των αγορών**, με έμφαση στις αγορές φυσικού αερίου, ηλεκτρικής ενέργειας και μεταφορών, **να μειωθούν οι κρατικές παροχές που οδηγούν σε στρεβλώσεις των αγορών και του ανταγωνισμού**, να ενισχυθεί η εποπτεία των αγορών και **να διασφαλισθεί ο ανταγωνισμός**.

Η Οδηγία θεσπίζει γενικό νομικό πλαίσιο το οποίο διέπει μεγάλη ποικιλία υπηρεσιών, ενώ παράλληλα, λαμβάνει υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε είδους δραστηριότητας ή επαγγέλματος και το αντίστοιχο σύστημα κανονιστικής ρύθμισης. Το εν λόγω πλαίσιο βασίζεται

σε δυναμική και επιλεκτική προσέγγιση, η οποία συνίσταται στην κατά προτεραιότητα εξάλειψη των εμποδίων που μπορούν εύκολα να αρθούν και όσο αφορά στα υπόλοιπα εμπόδια, στην εφαρμογή διαδικασίας αξιολόγησης, διαβούλευσης και εναρμόνισης για ειδικά ζητήματα, η οποία θα δώσει στα εθνικά κανονιστικά συστήματα που διέπουν τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών τη δυνατότητα να εκσυγχρονιστούν κατά τρόπο προοδευτικό και συντονισμένο, πράγμα ζωτικής σημασίας, για να δημιουργηθεί, μέχρι το 2010, πραγματική εσωτερική αγορά υπηρεσιών<sup>31</sup>.

Πεδίο εφαρμογής της είναι οι υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος της ΕΕ, με εξαίρεση τις χρηματοοικονομικές, τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, υγειονομικής περίθαλψης, οπτικοακουστικές, τυχερών παιγνίων, ιδιωτικές υπηρεσίες ασφάλειας και μερικές άλλες που έχουν ρυθμιστεί με άλλες Οδηγίες.

Τα κράτη μέλη δεσμεύονται πιο συγκεκριμένα να απλουστεύσουν τις διαδικασίες και τις διατυπώσεις που ισχύουν για την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και για την άσκησή της. Μεριμνούν ώστε οι πάροχοι υπηρεσιών να μπορούν να διεκπεραιώσουν, μέσω ενός κέντρου ενιαίας επαφής τις παραπάνω διαδικασίες και διατυπώσεις και εξασφαλίζουν ότι αυτό μπορεί να γίνει και από απόσταση, ηλεκτρονικά.

Στο άρθρο 10 της αναφέρει πως τα συστήματα χορήγησης άδειας βασίζονται σε κριτήρια τα οποία δεν επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να ασκούν την εξουσία τους αυθαίρετα, δεν εισάγουν διακρίσεις, δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, είναι αναλογικά προς τον προαναφερόμενο στόχο δημοσίου συμφέροντος, είναι

---

<sup>31</sup> Οδηγία 2006/123/ΕΚ σελ. 2

σαφή και δεν επιδέχονται αμφισβήτηση, είναι αντικειμενικά, έχουν δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων και είναι διαφανή και προσβάσιμα.

Απαγορεύει απαιτήσεις που εισάγουν διακρίσεις όσο αφορά στην ιθαγένεια, περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής του παρόχου όσο αφορά στην κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και ιδίως την απαίτηση ο πάροχος να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφος της χώρας, την εφαρμογή, κατά περίπτωση οικονομικής δοκιμής η οποία εξαρτά τη χορήγηση αδείας από την αποδεδειγμένη ύπαρξη οικονομικής ανάγκης ή ζήτησης στην αγορά, την άμεση ή έμμεση ανάμειξη ανταγωνιστικών φορέων στη χορήγηση της άδειας ή στη λήψη άλλων αποφάσεων των αρμόδιων αρχών, την υποχρέωση για σύσταση ή συμμετοχή σε χρηματοοικονομική εγγύηση ή για σύναψη ασφαλιστικής σύμβασης με πάροχο υπηρεσιών ή με οργανισμό που είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους και την υποχρέωση προεγγραφής σε μητρώα που τηρούνται εντός του εδάφους τους για ορισμένο χρονικό διάστημα ή προηγούμενης άσκησης της δραστηριότητας για ορισμένη χρονική περίοδο εντός της επικράτειάς τους.

Επίσης, τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσο τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις όπως:

- α) ποσοτικοί ή εδαφικοί περιορισμοί, ιδίως υπό τη μορφή ορίων που καθορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό ή μιας ελάχιστης γεωγραφικής απόστασης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών, απαιτήσεις, β) απαιτήσεις που υποχρεώνουν τον πάροχο να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή, γ) απαιτήσεις όσο αφορά στην κατοχή του κεφαλαίου εταιρείας, δ) απαγόρευση δημιουργίας περισσότερων από μίας εγκατάστασης στην επικράτεια του ίδιου κράτους, ε) απαιτήσεις για ελάχιστο αριθμό απασχολουμένων, στ) υποχρεωτικές ελάχιστες ή/και ανώτερες τιμές με τις οποίες οφείλει να συμμορφώνεται ο πάροχος και ζ) απαίτηση που επιβάλλει

σε παρόχους να προσφέρουν, μαζί με τη δική τους υπηρεσία, άλλες συγκεκριμένες υπηρεσίες.

Τέλος, τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται παραπάνω πληρούν τις παρακάτω τρεις προϋποθέσεις: α) μη εισαγωγή διακρίσεων, β) αναγκαιότητα (πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος) και γ) αναλογικότητα (πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο αποτέλεσμα δε, να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερο περιοριστικά μέτρα).

Η Οδηγία έθετε καταληκτική ημερομηνία ενσωμάτωσής της στην εθνική νομοθεσία την 28<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009. Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε, κατά πόσο συνέβη αυτό, δηλαδή αν και πότε τέθηκαν σε ισχύ οι αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες προκειμένου η χώρα να συμμορφωθεί με την παραπάνω Οδηγία. Όπως θα δούμε παρακάτω η Οδηγία ενσωματώθηκε στο ελληνικό εθνικό δίκαιο με το Ν. 3844/2010 *«Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις»* (ΦΕΚ 63/τ.Α'/03.05.2010).

## 3.2 ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

### 3.2.1. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Βασική οικονομική αρχή που γίνεται δεκτή ευρέως στην εποχή μας είναι ότι δεν πρέπει να υπάρχουν περιορισμοί ή φραγμοί στην οικονομική ελευθερία και τη συνακόλουθη ελεύθερη λειτουργία των αγορών, παρά μόνο για σαφείς και συγκεκριμένους λόγους, σε σχέση με τους οποίους εκτιμάται ότι το κοινωνικό όφελος από τη θέσπιση περιορισμού ή φραγμού υπερβαίνει την κοινωνική ζημία από τη συνακόλουθη συρρίκνωση ή περιορισμό του ανταγωνισμού<sup>32</sup>.

Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται θεσμικά και από το ελληνικό Σύνταγμα, αφού, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ.1: *«Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη»* και σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ.2: *«Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας»*.

Παράλληλα, το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος αναφέρει: *«Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά, πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το*

---

<sup>32</sup> Εισηγητική Έκθεση 3919.2011 σελ. 3

*Σύνταγμα, είτε από το Νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».*

Με άλλα λόγια, το κράτος έχει την ευθύνη της προστασίας του ανταγωνισμού στην αγορά, έτσι ώστε να προλαμβάνονται ή να καταπολεμώνται μονοπωλιακές τάσεις και άλλα συναφή φαινόμενα που τείνουν να καταλύσουν την οικονομική ελευθερία, εκμηδενίζοντας αθέμιτα κάθε ανταγωνιστική ανάπτυξη ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και να εξουδετερώσουν τα κοινωνικά οφέλη από την ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών. Δηλαδή, όχι μόνο οφείλει να απέχει από το να παρεμβάλλει εμπόδια στην ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών, χωρίς να συντρέχουν σαφείς και συγκεκριμένοι λόγοι δημοσίου συμφέροντος, αλλά και να εξουδετερώνει κάθε συμφωνία ή πρακτική με την οποία παράγοντες της αγοράς επιδιώκουν τον περιορισμό του ανταγωνισμού προς ίδιον όφελος και επί βλάβη του κοινωνικού συμφέροντος<sup>33</sup>.

Πέρα από το Σύνταγμα, την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην ελεύθερη άσκηση των επαγγελμάτων επιβάλλει και ο Ν. 3844/2010, ο οποίος ενσωμάτωσε την 2006/123/EK Οδηγία στο ελληνικό δίκαιο. Ο νόμος αυτός αναφέρει όλα όσα εξετάσαμε στο προηγούμενο τμήμα της εργασίας και για το λόγο αυτό δεν κρίνεται σκόπιμο να τον αναλύσουμε διεξοδικότερα. Βασική συνισταμένη του πάντως είναι πως ο οποιοσδήποτε περιορισμός στην ελεύθερη άσκηση των υπηρεσιών πρέπει να χαρακτηρίζεται από αναλογικότητα, να μην εισάγει αδικαιολόγητες διακρίσεις και να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>33</sup> ο.π. Εισηγητική Έκθεση 3919.2011 σελ. 3-4

### **3.2.2. Η ΚΡΙΣΗ ΕΠΙΦΕΡΕΙ ΑΛΛΑΓΕΣ - Ν. 3845/2010**

Σε προηγούμενο τμήμα της εργασίας αναφέραμε τις διάφορες πηγές που εισηγήθηκαν στο παρελθόν την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων. Ωστόσο, η κυβερνητική αναβλητικότητα, ο συμβιβασμός με τις διάφορες ομάδες πίεσης και το πελατειακό σύστημα διακυβέρνησης κατέπνιγαν αυτές τις φωνές με αποτέλεσμα τη διαιώνιση του φαινομένου της ύπαρξης πληθώρας διατάξεων, συχνά αδικαιολόγητων, που δεν εξυπηρετούσαν πλέον το δημόσιο συμφέρον, αλλά τα προνόμια μειοψηφικών ομάδων που ασκούσαν τα επαγγέλματα αυτά.

Το φαινόμενο αυτό δεν πρέπει να εξεταστεί μεμονωμένα, αλλά μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο θεώρησης της ελληνικής πραγματικότητας, όπου η πολιτική πρακτική δε συμφωνούσε με την οικονομική θεωρία. Ακόμα κι ένας πρωτοετής φοιτητής οικονομικών θα ήταν σε θέση να διακρίνει την υπεροχή του ανταγωνισμού έναντι πρακτικών που οδηγούν σε ολιγοπωλιακές καταστάσεις. Η κυβερνητική αδράνεια μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο μέσα στο πλαίσιο της παραπάνω θεώρησης. Από τη στιγμή μάλιστα που στο πέραςμα του χρόνου η εκάστοτε κυβέρνηση είχε δεχθεί εισηγήσεις προς αυτή την κατεύθυνση από διεθνείς φορείς και μελετητές με κύρος και τις αγνόησε, δεν της αναγνωρίζεται κανένα ελαφρυντικό.

Αποτέλεσμα της παραπάνω διαχρονικής κακής πρακτικής ήταν η διαρκής πτώση της ανταγωνιστικότητας της χώρας και η τάση προς υπερδανεισμό. Τα αποτελέσματά της αποκαλύφθηκαν με το χειρότερο τρόπο, όταν και λόγω της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, στις αρχές του 2010, η χώρα βρέθηκε μπροστά στο ενδεχόμενο της χρεοκοπίας. Η συνέχεια είναι γνωστή με την ψήφιση του Νόμου 3845.2010 *«Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα*



κράτη – μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», ο οποίος περιλαμβάνει υπό τη μορφή Παραρτημάτων το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, τα οποία εισάγουν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις τις οποίες πρέπει να εφαρμόσει η ελληνική κυβέρνηση, προκειμένου να τις χορηγούνται οι δόσεις των δανείων που έχει συνομολογήσει με την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τα κράτη – μέλη της ζώνης του ευρώ και τα οποία θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

Σύμφωνα με το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής στο Μέρος III – Οικονομικές Πολιτικές, Τμήμα Γ -Διαρθρωτικές Πολιτικές, στην παράγραφο 22 που τιτλοφορείται «Οι διαρθρωτικές Πολιτικές ενισχύονται προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα και να εξέλθουμε γρήγορα από την κρίση» η κυβέρνηση δεσμεύεται να βελτιώσει το επιχειρηματικό περιβάλλον και να ενισχύσει τον ανταγωνισμό στις αγορές. Πιο συγκεκριμένα: «Η κυβέρνηση θα υιοθετήσει σύντομα νομοθεσία για τη θέσπιση σημείων εξυπηρέτησης μιας στάσης (*one stop shops*) για την έναρξη νέων επιχειρήσεων, με στόχο τη μείωση των διαδικασιών, του κόστους και των καθυστερήσεων. Θα εισαχθεί νομοθεσία για τη μείωση των αδειών και άλλων δαπανών για τη βιομηχανία. Η κυβέρνηση θα εφαρμόσει πλήρως τα βασικά βήματα της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις Υπηρεσίες το 2010, κυρίως σε τομείς προτεραιότητας, όπως ο τουρισμός, η εκπαίδευση και το λιανικό εμπόριο. Κατά τη διάρκεια του επόμενου έτους **θα απελευθερωθούν κλειστά επαγγέλματα** με τη μείωση των καθορισμένων αμοιβών και άλλων περιορισμών για τους δικηγόρους, τα φαρμακεία, τους συμβολαιογράφους, τους μηχανικούς, τους αρχιτέκτονες, τις οδικές μεταφορές και τους λογιστές. Επίσης, ο ρόλος της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού θα ενισχυθεί. Οι αγορές δικτύων θα απελευθερωθούν σταδιακά, ιδίως στους τομείς των

*μεταφορών και της ενέργειας, ενισχύοντας παράλληλα τις ρυθμιστικές αρχές σε αυτούς τους τομείς, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές πολιτικές»<sup>34</sup>.*

Το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής γίνεται πιο συγκεκριμένο, εισάγοντας καταληκτικές προθεσμίες εφαρμογής των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων.

Έτσι, στις Ενέργειες για τον πρώτο απολογισμό οι οποίες πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του δευτέρου τριμήνου του 2010, όσο αφορά σε αυτές για την ενίσχυση του ανταγωνισμού στις ανοικτές αγορές, η κυβέρνηση θα υιοθετήσει την οριζόντια νομοθεσία για την Οδηγία για τις Υπηρεσίες<sup>35</sup>.

Στις ενέργειες για τη δεύτερη αξιολόγηση (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος τρίτου τριμήνου 2010) η κυβέρνηση θα υιοθετήσει νομοθεσία για τις οδικές μεταφορές φορτίων που θα άρει τους περιορισμούς που δεν προβλέπονται στην Οδηγία 96/26/ΕΕ της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 1996, σχετικά με την είσοδο στο επάγγελμα των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων και τις ελάχιστες σταθερές τιμές<sup>36</sup>.

Στις ενέργειες για την Τρίτη αξιολόγηση (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του τέταρτου τριμήνου 2010) η κυβέρνηση θα προτείνει νομοθεσία για την άρση των περιορισμών σε κλειστά επαγγέλματα συμπεριλαμβανομένων: α) του νομικού επαγγέλματος να άρει περιττούς περιορισμούς για ελάχιστη αμοιβή, την ουσιαστική απαγόρευση διαφήμισης, γεωγραφικούς περιορισμούς σχετικά με το που μπορούν οι δικηγόροι να δρουν στην Ελλάδα, β) του φαρμακευτικού επαγγέλματος, σχετικά με τον περιορισμό του αριθμού των φαρμακείων και το ελάχιστο περιθώριο κέρδους, γ) του συμβολαιογραφικού

---

<sup>34</sup> Ν. 3845.2010, σελ. 26-27

<sup>35</sup> ο.π. Ν. 3845/2010 σελ. 38

<sup>36</sup> ο.π. Ν. 3845/2010 σελ. 44

επαγγέλματος, σχετικά με την ελάχιστη αμοιβή, περιορισμό στον αριθμό των συμβολαιογράφων, γεωγραφικούς περιορισμούς σχετικά με το που μπορούν οι συμβολαιογράφοι να δρουν και την ουσιαστική απαγόρευση διαφήμισης, δ) αρχιτέκτονες, σχετικά με την ελάχιστη αμοιβή, ε) μηχανικοί, σχετικά με την ελάχιστη αμοιβή, στ) ορκωτοί λογιστές, σχετικά με την ελάχιστη αμοιβή. Η κυβέρνηση θα υιοθετήσει νομοθεσία και θα πάρει τα απαραίτητα μέτρα ώστε να ολοκληρώσει την πλήρη και ουσιαστική μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, συμπεριλαμβανομένης της Οδηγίας για τα Επαγγελματικά Προσόντα (Οδηγία 2005/36/ΕΕ) και τη συμμόρφωση με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>37</sup>.

Τέλος, στις ενέργειες για τον πέμπτο απολογισμό (να έχουν ολοκληρωθεί ως το τέλος του δεύτερου τριμήνου 2011) η κυβέρνηση θα θεσπίσει συγκεκριμένη νομοθεσία για την κατάργηση των κλειστών επαγγελμάτων, συμπεριλαμβανομένων των νομικών επαγγελμάτων, φαρμακείων, συμβολαιογράφων, αρχιτεκτόνων, μηχανικών και ορκωτών λογιστών<sup>38</sup>. Στο σημείο αυτό θα ήταν χρήσιμο να παρατηρήσουμε πως προφανώς με τον όρο «κατάργηση των κλειστών επαγγελμάτων», ο νομοθέτης εννοεί κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη άσκησή τους κι όχι των επαγγελμάτων αυτών καθ'αυτών!

Είδαμε προηγουμένως πως ενσωματώθηκε η Οδηγία για τις Υπηρεσίες με το Ν. 3844/2010. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε ποια μέτρα έλαβε η ελληνική κυβέρνηση σχετικά με την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων, με βάση τις επιταγές του Μνημονίου.

---

<sup>37</sup> ο.π. Ν. 3845/2010 σελ. 47-48

<sup>38</sup> ο.π. Ν. 3845/2010 σελ. 50

### 3.2.3. Ο ΝΟΜΟΣ 3919/2011

Στις 02 Μαρτίου 2011 δημοσιεύτηκε ο Ν. 3919/2011 «*Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων*» (ΦΕΚ 32/τ.Α'/02.03.2011)., ο οποίος ορίζει πως για την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους ισχύει η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ.1 του Συντάγματος) και καταργεί, εντός τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευσή του τους προβλεπόμενους στην ισχύουσα νομοθεσία περιορισμούς που αφορούν στην πρόσβαση και στην άσκηση επαγγελμάτων, εξαιρώντας όμως μερικά επαγγέλματα που θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

Στο άρθρο 2 του αναφέρει τους περιορισμούς που καταργούνται και είναι οι:

α) Η ύπαρξη, δυνάμει προβλέψεως νόμου, περιορισμένου αριθμού προσώπων τα οποία δικαιούνται να ασκήσουν το επάγγελμα σε όλη την επικράτεια ή σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, είτε ο αριθμός αυτός ορίζεται ευθέως, είτε προσδιορίζεται εμμέσως βάσει πληθυσμιακών ή άλλων κριτηρίων και χορήγηση διοικητικής άδειας για την άσκηση του επαγγέλματος μόνο προς συμπλήρωση του αριθμού τούτου.

β) Η εξάρτηση της χορηγήσεως διοικητικής αδειας για την άσκηση επαγγέλματος από την εκτίμηση διοικητικής αρχής ως προς την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης προς τούτο, που θεωρείται συντρέχουσα όταν η προσφορά υπηρεσιών εκ μέρους των προσώπων που έχουν ήδη αδειοδοτηθεί για την άσκηση του επαγγέλματος δεν είναι ικανοποιητική για το κοινωνικό σύνολο, είτε καθ' όλη την επικράτεια, είτε σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, ενόψει αφενός του αριθμού των προσώπων που

ασκούν το επάγγελμα και αφετέρου των προς ικανοποίηση αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ως αποδέκτη των υπηρεσιών αυτών.

γ) Η απαγόρευση για ένα πρόσωπο της ασκήσεως επαγγέλματος έξω από ένα ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα, εντός του οποίου και μόνο είναι αυτή επιτρεπτή.

δ) Η επιβολή της υπάρξεως ελαχίστων αποστάσεων μεταξύ των εγκαταστάσεων προσώπων που ασκούν το επάγγελμα.

ε) Η απαγόρευση για ένα πρόσωπο της δημιουργίας περισσότερων εγκαταστάσεων ή επαγγελματικής δραστηριοποιήσεως σε περισσότερες εγκαταστάσεις, σε ένα ή περισσότερα γεωγραφικά διαμερίσματα.

στ) Η πρόβλεψη αποκλειστικής δυνατότητας ή απαγόρευσης διάθεσης είδους αγαθών από ορισμένη κατηγορία επαγγελματικών εγκαταστάσεων.

ζ) Η επιβολή της ασκήσεως επαγγέλματος ή η απαγόρευση της ασκήσεώς του υπό ορισμένη ή ορισμένες εταιρικές μορφές ή ο αποκλεισμός της ασκήσεώς του υπό εταιρική μορφή, επιτρεπομένης μόνο της ατομικής ασκήσεως αυτού.

η) Η επιβολή περιορισμών σχετιζομένων με τη συμμετοχή στη σύνθεση του μετοχικού ή εταιρικού κεφαλαίου, συναπτομένων προς την ύπαρξη ή την έλλειψη ορισμένης επαγγελματικής ιδιότητας

θ) Η επιβολή υποχρεωτικών κατώτατων τιμών ή αμοιβών για τη διάθεση αγαθών ή την προσφορά υπηρεσιών, είτε αυτές ορίζονται ευθέως, είτε προσδιορίζονται εμμέσως με την εφαρμογή συντελεστή κέρδους ή με άλλο ποσοστιαίο υπολογισμό και

ι) Η επιβολή υποχρέωσης στον ασκούντα το επάγγελμα να προσφέρει μαζί με τη δική του υπηρεσία, άλλες συγκεκριμένες υπηρεσίες.

Επιπλέον, ο νομοθέτης δίνει τη δυνατότητα, με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, εντός τεσσάρων (4) μηνών από την έκδοση του παρόντος νόμου, να άρει και άλλους περιορισμούς πέρα από αυτούς που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Από την άλλη όμως, εντός του ίδιου χρονικού διαστήματος και πάλι με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται όμως με πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, μπορεί να εισαχθούν εξαιρέσεις σε σχέση προς ορισμένο επάγγελμα υπό την προϋπόθεση όμως πως: α) με τον περιορισμό αυτό επιδιώκεται η εξυπηρέτηση επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος, β) ο περιορισμός αυτός είναι πρόσφορο και αναγκαίο μέσο για την εξυπηρέτησή του και από απόψεως εντάσεως της επεμβάσεως στη σφαίρα της οικονομικής ελευθερίας, τελεί σε εύλογη αναλογία προς τη σπουδαιότητα του επιδιωκόμενου να εξυπηρετηθεί επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και γ) ο περιορισμός αυτός δεν εισάγει άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή όσο αφορά στις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους.

Το άρθρο 3 καταργεί τις αδικαιολόγητες απαιτήσεις προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση των επαγγελμάτων, με εξαίρεση αυτά που αναφέρονται παρακάτω, στο Β' μέρος του παρόντος νόμου.

Αναλυτικότερα, με την πάροδο τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, επέρχεται παύση της ισχύος όλων των προβλεπόμενων στην ισχύουσα νομοθεσία απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, όταν η χορήγηση αυτής συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη από διοικητική αρχή, κατά δέσμια αρμοδιότητα, συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων.

Κατά συνέπεια, η άσκηση των επαγγελμάτων που καταλαμβάνει η παραπάνω ρύθμιση, καθίσταται εφεξής ελεύθερη. Για τη σύννομη έναρξη της ασκήσεώς τους αρκεί η απλή διατύπωση της σχετικής περιούτου αναγγελίας στη διοικητική αρχή που ήταν προηγουμένως αρμόδια για τη χορήγηση της διοικητικής άδειας, συνοδευόμενης από τα νόμιμα δικαιολογητικά για την πιστοποίηση της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων και η πάροδος τριμήνου από την αναγγελία αυτή. Αρκεί βέβαια, εντός του προβλεπομένου τριμήνου, η αρμόδια διοικητική αρχή να μη διαπιστώσει ότι δε συγκεντρώνονται οι νόμιμες προϋποθέσεις και απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος. Το τρίμηνο αυτό δίνει το χρονικό περιθώριο στη διοίκηση να διενεργήσει προληπτικό έλεγχο αν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις και δε συνιστά χρονικό περιορισμό της αρμοδιότητας της διοικητικής αρχής να απαγορεύσει, προς επιβολή της νομιμότητας, την άσκηση του επαγγέλματος.

*Έννομες συνέπειες που προβλέπονται στο νόμο επερχόμενες ή επιβαλλόμενες με διοικητική πράξη ή δικαστική απόφαση, στην περίπτωση ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς τη λήψη της απαιτούμενης προς τούτο διοικητικής άδειας, νοούνται μετά την πάροδο τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, συναπτόμενες προς την έναρξη ασκήσεως επαγγέλματος χωρίς προηγούμενη αναγγελία περί τούτου στην αρμόδια διοικητική αρχή και επακόλουθη αναμονή επί τρίμηνο, καθώς και προς την άσκηση του επαγγέλματος παρά τη διατύπωση προς τούτο απαγορεύσεως από την αρμόδια διοικητική αρχή<sup>39</sup>.*

Παράλληλα όμως προς αυτή τη ρύθμιση, ο νομοθέτης δίνει την ευχέρεια, με έκδοση Προεδρικού Διατάγματος από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και των Υπουργό Οικονομικών, εντός τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου να θεσπιστούν εξαιρέσεις από τη διάταξη αυτή, αρκεί

---

<sup>39</sup> Άρθρο 3 παρ.1 του Ν. 3919/2011

η διατήρηση του νομικού καθεστώτος της προηγούμενης διοικητικής άδειας να επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και με την επιφύλαξη της αρχής της αναλογικότητας.

Στο δεύτερο μέρος του νόμου περιέχονται ρυθμίσεις για ορισμένα επαγγέλματα που εξαιρέθηκαν από τις γενικές διατάξεις του πρώτου μέρους και είναι αυτά του συμβολαιογράφου, του δικηγόρου, του μηχανικού και του νόμιμου ελεγκτή. Ας τις εξετάσουμε εκτενέστερα.

**Άρθρο 4 – Συμβολαιογράφοι:** Με την παρ. 1 του άρθρου αυτό επιχειρείται ο εξορθολογισμός της αμοιβής των συμβολαιογράφων, η οποία, καθώς ήταν ποσοστό της αξίας του αντικειμένου συναλλαγής έφτανε αρκετές φορές σε αδικαιολόγητα μεγάλο ύψος, χωρίς όμως να συνεπάγεται για αυτούς περισσότερη ή εντονότερη απασχόληση. Πλέον, η αναλογική αμοιβή ορίζεται με διαδοχικώς φθίνοντα ποσά επί της αξίας του αντικειμένου. Η παρ. 2 δίνει τη δυνατότητα στους αρμόδιους υπουργούς (Οικονομικών και Δικαιοσύνης) να καθορίσουν ποσό αξίας αντικειμένου συναλλαγής πάνω από το οποίο η αναλογική αμοιβή για τη σύνταξη συμβολαίων δε συνιστά την υποχρεωτική, αλλά την ανώτατη επιτρεπτή αμοιβή, παρέχοντας στους συναλλασσόμενους τη δυνατότητα να συμφωνήσουν εγγράφως αμοιβή μικρότερη από αυτή.

Με την παρ. 6 εφαρμόζεται και για τους συμβολαιογράφους το άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 3844/10 το οποίο ορίζει πως: οι εμπορικές επικοινωνίες που χρησιμοποιούν τα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα πρέπει να τηρούν τους επαγγελματικούς κανόνες που συνάδουν με το κοινοτικό δίκαιο και ιδιαίτερα αυτούς οι οποίοι είναι συναφείς με την ανεξαρτησία, την αξιοπρέπεια και την ακεραιότητα του επαγγέλματος, καθώς και το επαγγελματικό απόρρητο, κατά τρόπο συνάδοντα με τις ιδιαιτερότητες κάθε επαγγέλματος. Οι επαγγελματικοί κανόνες για τις εμπορικές επικοινωνίες δεν πρέπει να δημιουργούν διακρίσεις, οφείλουν να δικαιολογούνται



αντικειμενικά από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι αναλογικοί. Παρέχει, επιπλέον, την εξουσιοδότηση προκειμένου, με Προεδρικό Διάταγμα, να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν οι υφιστάμενοι περιορισμοί στο πεδίο αυτό.

Τέλος, η παρ. 8 ορίζει ότι με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται εφάπαξ με πρόταση των υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, μέσα σε προθεσμία έξι (6) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, αυξάνεται ο αριθμός των συμβολαιογράφων στο σύνολο της χώρας, κατά ποσοστό 10% έως 20%.

**Άρθρο 5 – Δικηγόροι:** Η ως τα τώρα ισχύουσα νομοθεσία έθετε γεωγραφικούς περιορισμούς στην άσκηση του επαγγέλματος του δικηγόρου. Πλέον, με το άρθρο αυτό, ο δικηγόρος τόσο όταν ασκεί ατομικά τη δικηγορία, όσο και όταν είναι μέλος δικηγορικής εταιρείας, έχει το δικαίωμα να ασκεί το λειτούργημά του στην περιφέρεια του δικηγορικού συλλόγου του οποίου είναι μέλος, καθώς και σε περιφέρειες άλλων δικηγορικών συλλόγων.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, ο παρά Πρωτοδικείο δικηγόρος δικαιούται να παρίσταται και να ενεργεί τις σχετικές διαδικαστικές πράξεις ενώπιον όλων των Πρωτοδικείων, πολιτικών και διοικητικών, όλων των Ειρηνοδικείων και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και στα Εφετεία της χώρας. Ο παρ' Εφετείο δικηγόρος δικαιούται να παρίσταται και να ενεργεί τις σχετικές διαδικαστικές πράξεις ενώπιον όλων των Πρωτοδικείων και Εφετείων, διοικητικών και πολιτικών και όλων των Ειρηνοδικείων και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου. Τέλος, ο παρ' Αρείω Πάγω δικηγόρος δικαιούται να παρίσταται και να διενεργεί τις σχετικές διαδικαστικές πράξεις ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Ανωτάτου Ειδικού

Δικαστηρίου, καθώς και ενώπιον όλων των Πρωτοδικείων, Εφετειών (πολιτικών και διοικητικών) και των Ειρηνοδικείων όλης της χώρας.

Με την παρ. 6 του παραπάνω άρθρου καταργείται ο θεσμός των υποχρεωτικώς ελαχίστων αμοιβών και οι προβλεπόμενες από διατάξεις αναγκαστικού δικαίου ως υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές για την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών, σχετιζόμενων με την έναρξη και διεξαγωγή δίκης ή διαδικασίας εκούσιας δικαιοδοσίας, καθώς και για τη διενέργεια εξωδικαστικών νομικών εργασιών παύουν να ισχύουν. Πλέον, τα της αμοιβής του δικηγόρου ορίζονται ελεύθερα με έγγραφη συμφωνία τούτου και του εντολέα ή του αντιπροσώπου του.

Στην περίπτωση όμως που δεν προκύπτει ύπαρξη έγκυρης, έγγραφης συμφωνίας ισχύουν οι οριζόμενες, σύμφωνα με την αριθμ. 1117864/2297/A0012/07.12.2007 ΚΥΑ, νόμιμες αμοιβές (δηλαδή οι έως τώρα ελάχιστες αμοιβές!), με βάση τις οποίες διενεργείται από τα δικαστήρια η επιδίκαση δικαστικών εξόδων και η εκκαθάριση πινάκων δικηγορικών αμοιβών, καθώς και προσδιορίζεται η αμοιβή του διοριζόμενου δικηγόρου υπηρεσίας επί παροχής νομικής βοήθειας, σε περίπτωση παροχής ευεργετήματος πενίας ή επί αυτεπαγγέλτου διορισμού δικηγόρου σε ποινικές υποθέσεις. Πλέον, όπου, στον Κώδικα Δικηγόρων, γίνεται αναφορά σε ελάχιστα όρια αμοιβών, ελάχιστες αμοιβές ή αμοιβές, εφεξής νοούνται οι νόμιμες αμοιβές.

Περαιτέρω, παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση Προεδρικού Διατάγματος με πρόταση των υπουργών Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Οικονομικών, μετά από γνώμη της Ολομέλειας των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας προς επαναρρύθμιση των νομίμων αμοιβών για την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών. Το Διάταγμα αυτό μπορεί και να εκδοθεί χωρίς τη γνώμη των Δικηγορικών Συλλόγων, εάν, παρέλθει άπρακτη προθεσμία δύο μηνών από

τότε που θα ζητηθεί αυτή με έγγραφο του Υπουργού Δικαιοσύνης και να καθορίζει τις νόμιμες αμοιβές σε διαδοχικώς φθίνοντα ποσοστά, κατά τρόπο αντιστρόφως ανάλογο προς την κατά καθοριζόμενες βαθμίδες πλαισίων ποσών κλιμακωτή επαύξησή τους, εκφραζόμενης ή αποτιμώμενης σε χρήμα, αξίας επί της οποίας αυτά υπολογίζονται. Το Διάταγμα αυτό εκδίδεται για πρώτη φορά εντός έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου.

Καταργείται ο θεσμός της υποχρεωτικής προείσπραξης της αμοιβής των δικηγόρων από τους οικείους Δικηγορικούς Συλλόγους και ορίζεται ότι ο δικηγόρος για την παράστασή του ενώπιον των δικαστηρίων και των δικαστικών συμβουλίων, καθώς και ενώπιον δικαστών υπό την ιδιότητά τους, ως ανακριτών ή εισηγητών ή εντεταλμένων δικαστών και εν γένει για την παροχή υπηρεσιών σχετιζόμενων με την έναρξη και τη διεξαγωγή δίκης ή διαδικασίας εκούσιας δικαιοδοσίας, υποχρεούται να προκαταβάλλει στον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο ποσοστό της αμοιβής του επί «ποσού αναφοράς».

Το ποσό αυτό αποσκοπεί στην κάλυψη των λειτουργικών εξόδων του Συλλόγου, για τα ταμεία ασφάλισής του ( Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Απασχολούμενων, Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δικηγόρων και Ταμείο Πρόνοιας) και για τον Ειδικό Διανεμητικό Λογαριασμό νέων δικηγόρων. Κατά την πρώτη εφαρμογή της διάταξης αυτής ως ποσά αναφοράς νοούνται αυτά που ορίζονται με την αριθμ. 1117864/2297/A0012/07.12.2007 ΚΥΑ, δηλαδή οι έως τώρα ισχύουσες «ελάχιστες αμοιβές»!

Τέλος, για τον έλεγχο των τίτλων ιδιοκτησίας ακινήτου και τη σύνταξη της σχετικής έκθεσης, καθώς και για τη σύνταξη ιδιωτικών εγγράφων ή σχεδίων δημοσίων εγγράφων για κάθε είδους δικαιοπραξίες, η αμοιβή του δικηγόρου καθορίζεται ελεύθερα με γραπτή συμφωνία μεταξύ των δύο μερών. Έτσι, καταργούνται τα ελάχιστα όρια αμοιβών για τη σύνταξη

ιδιωτικών και δημοσίων εγγράφων και η σχετική υποχρέωση προκαταβολής αυτών στους οικείους Δικηγορικούς Συλλόγους.

Με το μέχρι την έκδοση του παρόντος νόμου ισχύον νομικό καθεστώς οι δικηγόροι προκατέβαλλαν ποσοστό της αμοιβής τους για παρόμοιες πράξεις στον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο. Η παρούσα διάταξη παρέχει την εξουσιοδότηση στους υπουργούς Οικονομικών και Δικαιοσύνης, μετά από απόφαση του Δικηγορικού Συλλόγου, να συστήσουν ιδιαίτερο λογαριασμό για τη συγκέντρωση καταβαλλόμενων ποσών (υποχρεωτικών εισφορών), από δικηγόρους επί διενέργειας εξώδικων ή δικαστικών εργασιών και να ρυθμίσουν τα αναγκαία ζητήματα για τη συγκέντρωση των καταβαλλόμενων ποσών, τη διανομή τους στα μέλη του Δικηγορικού Συλλόγου και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τη λειτουργία του λογαριασμού. Με όμοια απόφαση, οι δικηγόροι που προβαίνουν στις παραπάνω πράξεις μπορεί να υποχρεούνται σε προκαταβολή εισφορών προς τον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο συγκεκριμένων ποσοστών, επί «ποσού αναφοράς», το οποίο υπολογίζεται επί της αξίας του αντικειμένου της δικαιοπραξίας. Μέχρι την πρώτη εφαρμογή του παρόντος νόμου, ορίζονται αυτά τα ποσά αναφοράς, από 0,01% έως 0,5%, ανάλογα με την αξία του αντικειμένου συναλλαγής και στη συνέχεια μπορεί να επανακαθοριστούν.

Με άλλα λόγια, ενώ δίνεται η δυνατότητα να συμφωνηθεί ελεύθερα η αμοιβή για μια νομική διαδικασία μεταξύ των δύο μερών, λαμβάνεται πρόνοια να μην επέλθει με την εισαγωγή του νέου νομικού καθεστώτος ουσιαστική μείωση του εν λόγω πόρου των διανεμητικών λογαριασμών, μέσω της προκαταβολής ποσού στον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο υπό τη μορφή «ποσών αναφοράς»!

**Άρθρο 6 – Δικηγορικές εταιρείες:** Το άρθρο αυτό δίνει σε δύο ή περισσότερους δικηγόρους το δικαίωμα να συστήσουν «Αστική Επαγγελματική Δικηγορική Εταιρεία» με σκοπό την παροχή δικηγορικών

υπηρεσιών σε τρίτους και τη διανομή των συνολικών καθαρών αμοιβών, που θα προκύψουν από τη δραστηριότητά τους αυτή. Η δυνατότητα αυτή υπήρχε ήδη, με το Π.Δ. 81/2005, ωστόσο πλέον δεν υπάρχει ο περιορισμός πως η εταιρεία αυτή μπορεί να ιδρύει υποκαταστήματα μόνο στην περιφέρεια της έδρας της. Η εταιρεία αυτή μπορεί να ιδρύει υποκαταστήματα στην αλλοδαπή, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της ΕΕ και της νομοθεσίας της εκάστοτε χώρας υποδοχής. Σε κάθε δικηγορικό σύλλογο της χώρας, ο συνολικός αριθμός των δικηγορικών εταιρειών, οι οποίες έχουν την έδρα τους στην πρωτοδικειακή του περιφέρεια, καθώς και των δικηγόρων που ασκούν μόνοι τους ελεύθερη δικηγορία απαγορεύεται να περιοριστεί με σύσταση εταιρειών κάτω από το συνολικό αριθμό επτά (7).

Η παρ. 2 του άρθρου αναφέρεται στην έγκριση από τον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο του καταστατικού της εταιρείας αυτής και των τροποποιήσεών του. Αν παρέλθει άπρακτο διάστημα μηνός από την υποβολή για έκκριση καταστατικού, τότε αυτή θεωρείται χορηγηθείσα. Επιπλέον, για την ίδρυση υποκαταστήματος τέτοιας εταιρείας δεν προαπαιτείται έγκρισή από τον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο, αλλά αρκεί η απλή γνωστοποίηση της απόφασης της εταιρείας σε αυτόν εντός δέκα (10) ημερών.

**Άρθρο 7 – Μηχανικοί:** Παύουν να ισχύουν οι υποχρεωτικώς ελάχιστες αμοιβές για τις μελέτες ιδιωτικών έργων και οι υποχρεωτικώς ελάχιστες προεκτιμώμενες αμοιβές για τα δημόσια έργα.

Ειδικότερα, με την παρ. 1<sup>α</sup> του άρθρου αυτού, πλέον η αμοιβή των μηχανικών για τη μελέτη των έργων και εργασιών, καθώς και των επιβλεπόντων μηχανικών και εκείνων που αναλαμβάνουν τη διοίκηση έργου, καθορίζεται ελεύθερα με έγγραφη συμφωνία των συμβαλλομένων.

Οι προβλεπόμενες στο Π.Δ. 696/1974 ως υποχρεωτικώς ελάχιστες αμοιβές παύουν εφεξής να ισχύουν με αυτό το χαρακτήρα.

Με την παρ. 1β επιδιώκεται η διασφάλιση του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, στο πλαίσιο της ελεύθερης συνομολογήσεως αμοιβών των μηχανικών. Όταν περιέρχεται στην αντίληψη του Δ.Σ. του ΤΕΕ περίπτωση συνομολογήσεως από μηχανικό σύμβασης της οποίας η αμοιβή φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, τον καλεί εγγράφως να δικαιολογήσει το ύψος της, ζητώντας διευκρινίσεις που κρίνει σκόπιμες. Εφόσον οι εξηγήσεις του ενδιαφερόμενου δεν κριθούν ικανοποιητικές, το Δ.Σ. του ΤΕΕ μπορεί να ασκεί πειθαρχική δίωξη κατά τις κείμενες διατάξεις.

Με την παρ. 2 θεσπίζεται η υποχρέωση του μηχανικού να καταθέτει τη σχετική σύμβαση και να καταβάλλει στο ΤΕΕ τις εισφορές και τα λοιπά δικαιώματα που προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία, που υπολογίζονται βάσει των στοιχείων τα οποία προκύπτουν από τη μελέτη, με τον ίδιο τρόπο υπολογισμού που εφαρμόζεται και σήμερα. Το ΤΕΕ προβαίνει σε επαλήθευση των στοιχείων και του βάσει αυτών γενομένου υπολογισμού των εισφορών και δικαιωμάτων, τον οποίο οριστικοποιεί.

Αυτά ισχύουν σε περίπτωση που η συμφωνηθείσα αμοιβή υπερβαίνει τη νόμιμη, όπου ως νόμιμη αμοιβή θεωρείται πλέον η κατά το Π.Δ. 696/1974 «ελάχιστη αμοιβή». Σε περίπτωση που δε συμβαίνει αυτό οι εισφορές υπολογίζονται επί της νόμιμης αμοιβής, δηλαδή επί της μέχρι την εφαρμογή αυτού του νόμου «ελάχιστης αμοιβής». Οι αμοιβές αυτές λαμβάνονται υπόψη και από τα δικαστήρια κατά την εκδίκαση διαφορών από αμοιβές μηχανικών για την παροχή εργασίας, όταν δεν προκύπτει έγκυρη έγγραφη συμφωνία περί αυτών.

Παύει η υποχρέωση κατάθεσης της αμοιβής για εκπονηθείσα μελέτη στο ΤΕΕ και η συνακόλουθη στέρηση του δικαιώματος να καταβάλλεται

απευθείας η αμοιβή στους δικαιούχους. Με την παρ. 9 καταργείται η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 7 του Π.Δ. 696/1974 που συνιστά καθορισμό υποχρεωτικής, κατώτατης αμοιβής για μικρά έργα, ενώ με την παρ. 12 ορίζεται πως ποσοστό 2% επί της συμβατικώς συνομολογουμένης ή της νομίμου αμοιβής, καταβάλλεται από το μηχανικό υπέρ του ΤΕΕ. Σε περίπτωση άρνησης, δυστροπίας ή καθυστέρησης καταβολής των αμοιβών μελετών ή επιβλέψεων από εργοδότη, μπορεί και το ΤΕΕ να επιδιώξει δικαστικώς την είσπραξη της οφειλόμενης αμοιβής ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου, αν και με την παρ. 13 παύει η υποχρέωση καταθέσεως της αμοιβής για εκπονηθείσα μελέτη στο ΤΕΕ.

Όσο αφορά στα δημόσια έργα, με την παρ. 16 καταργείται η παρ. 8 του άρθρου 4 του Ν. 3316/2005, με την οποία επιβαλλόταν οι οικονομικές προσφορές να συντάσσονται με τήρηση των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων σχετικά με την αμοιβή των μελετών και υπηρεσιών, δεδομένου ότι οι υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές των μηχανικών καταργούνται. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η παρ.17 η οποία αναμορφώνει το τρίτο εδάφιο της περίπτωσης β της παρ. 9 του άρθρου 6 του Ν. 3316/2005, διαγράφοντας διάταξη που προέβλεπε απόρριψη υποβληθείσας οικονομικής προσφοράς «εφόσον κατά κατηγορία μελέτης παραβίαζε τις εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις σχετικά με τις αμοιβές της προς ανάθεση μελέτης».

**Άρθρο 8 – Νόμιμοι Ελεγκτές:** Για το επάγγελμα του νόμιμου ελεγκτή δεν ισχύουν ποσοτικοί περιορισμοί πρόσβασης ή γεωγραφικοί περιορισμοί άσκησης. Η ισχύουσα νομοθεσία όμως προβλέπει περιορισμό που συνίσταται στην ύπαρξη ελάχιστου υποχρεωτικού ωρομισθίου (παρ. 6 του άρθρου 18 του Ν. 2231/1994). Η παρ. 1 του άρθρου δίνει στο Διοικητικό Συμβούλιο της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, μετά από πρόταση του Εποπτικού Συμβουλίου του Σώματος Ορκωτών Ελεγκτών

Λογιστών την αρμοδιότητα να καθορίζει με γενικές ή ειδικές αποφάσεις τις ελάχιστες αναγκαίες ώρες για τη διενέργεια των υποχρεωτικών ελέγχων και το ανώτατο όριο ετήσιας απασχόλησης των νόμιμων ελεγκτών και του βοηθητικού προσωπικού τους. Για τον καθορισμό των ελάχιστων αναγκαίων ωρών υποχρεωτικών ελέγχων λαμβάνονται ιδίως υπόψη αντικειμενικά δεδομένα, αναγόμενα κατά περίπτωση στην κατηγορία οντοτήτων ή στη συγκεκριμένη οντότητα που αναφέρονται στα γενικά χαρακτηριστικά του κλάδου, στην πολυπλοκότητα του αντικειμένου του ελέγχου, στην οργανωτική δομή, στο μέγεθος και στην ιδιαίτερη σημασία της ασκούμενης δραστηριότητας για το δημόσιο συμφέρον. Ως σήμερα, ο εν λόγω καθορισμός γινόταν με αποφάσεις του Εποπτικού Συμβουλίου του ΣΟΕΛ, με τις οποίες καθοριζόταν επιπλέον και το ελάχιστο ενιαίο ωρομίσθιο των ορκωτών ελεγκτών.

Η παρ. 4 ορίζει πως η αμοιβή ελέγχου καθορίζεται με ελεύθερη συμφωνία των μερών, ιδίως βάσει των προϋπολογιζόμενων ωρών διενέργειας του ελέγχου από το νόμιμο ελεγκτή ή το ελεγκτικό γραφείο και περαιτέρω, με στόχο τη διαφάνεια και την προαγωγή του ελεύθερου ανταγωνισμού, επιτρέπει την ανάρτηση ενδεικτικών ωριαίων αμοιβών και κριτηρίων υπολογισμού αυτών από νόμιμο ελεγκτή ή ελεγκτικό γραφείο στο διαδικτυακό του τόπο. Ως σήμερα, απαγορευόταν οποιαδήποτε μείωση της αμοιβής ελέγχου, όπως αυτή καθοριζόταν βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου (ελάχιστες ώρες πραγματοποίησης του τακτικού ελέγχου σε συνάρτηση με ελάχιστο μέσο ενιαίο ωρομίσθιο).

Προς ενίσχυση της παραπάνω διάταξης (ελεύθερη συμφωνία αμοιβής) απαλείφεται από τις πειθαρχικά τιμωρούμενες πράξεις των μελών του ΣΟΕΛ η διαπραγματεύση της αμοιβής του υποχρεωτικού ελέγχου και καταργείται η διάταξη του Π.Δ. 226/1992 που έθετε ως προϋπόθεση για την ανάληψη οποιουδήποτε τακτικού ελέγχου εκ μέρους των ορκωτών



ελεγκτών, το ύψος της αμοιβής τους να μην υπερβαίνει το 1/10 του συνόλου των εσόδων που πραγματοποίησε η ελεγχόμενη εταιρεία κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δωδεκάμηνης χρήσης και συνιστούσε λόγο αποποίησης ανάληψης του ελέγχου.

**Άρθρο 9 – Τελικές διατάξεις – Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του νόμου:** Οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν εφαρμόζονται για τις επαγγελματικές δραστηριότητες των οδικών εμπορευματικών μεταφορών, οι οποίες ρυθμίζονται με το Ν. 3887/2010 (ΦΕΚ 174 Α') και των φαρμακοποιών και δε θίγουν την εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 2 του Π.Δ. 344/2000 σχετικά με την άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του γεωτεχνικού η οποία χορηγείται και ανανεώνεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΓΕΩΤ.Ε.Ε.

Στο σημείο αυτό, έχει σημασία να εξετάσουμε περαιτέρω την εξαίρεση των φαρμακοποιών από το πεδίο εφαρμογής του νόμου, καθώς αποτελεί κατ' εμέ, χαρακτηριστικό παράδειγμα επιβολής της θέλησης μιας συντεχνίας προς διατήρηση των κεκτημένων της, σε βάρος του κοινωνικού οφέλους .

Το σχέδιο νόμου που είχε κατατεθεί προς συζήτηση στη βουλή περιελάμβανε και τους φαρμακοποιούς στα επαγγέλματα για τα οποία αίρονταν οι περιορισμοί στην ελεύθερη πρόσβαση και άσκηση. Βλέποντας τα συμφέροντά τους να απειλούνται, μέσω του συνδικαλιστικού τους οργάνου, του Πανελληνίου Φαρμακευτικού Συλλόγου, ξεκινούν μια προσπάθεια επηρεασμού τόσο της κοινής γνώμης, όσο και των βουλευτών, οι οποίοι θα καθόριζαν το τελικό κείμενο του νόμου.

Στο δελτίο τύπου του στις 17.01.2011 ο Πανελλήνιος Φαρμακευτικός Σύλλογος καταγγέλλει την κυβέρνηση πως αφού αυθαίρετα βάφτισε ως δήθεν «κλειστό» το επάγγελμα, στην πραγματικότητα επιδιώκει τον αφανισμό του

*ελληνικού φαρμακείου.* Κατηγορεί την κυβέρνηση πως προχωρεί στην εξόντωση των φαρμακείων βάσει ενός μεθοδευμένου σχεδίου, μέσω του οποίου τα μικρά φαρμακεία οδεύουν προς κλείσιμο και τα μεγάλα γίνονται στόχος. Χαρακτηρίζει απαράδεκτα τα μέτρα που προωθεί το σχέδιο νόμου και είναι: α) η πλήρης κατάργηση των ιδιοκτησιακών περιορισμών, β) η μείωση των πληθυσμιακών κριτηρίων, από 1 φαρμακείο ανά 1000 κατοίκους σε 1 ανά 1500, γ) η δυνατότητα ανοίγματος διπλάσιων φαρμακείων γύρω από τα συνταγογραφικά κέντρα και δ) η πλήρης απελευθέρωση του ωραρίου λειτουργίας και καλεί τους φαρμακοποιούς σε απεργίες και λοιπές κινητοποιήσεις.

Επιπλέον, σε αφίσα που συνοδεύει το προαναφερθέν δελτίο τύπου και διανέμεται στο κοινό, αναφέρεται πως το επάγγελμα δεν είναι κλειστό, καθώς τα τελευταία τρία χρόνια έχουν ανοίξει 2000 νέα φαρμακεία, στην Ελλάδα έχουμε αναλογικά 3 φορές περισσότερα φαρμακεία από ότι στην υπόλοιπη Ευρώπη και το κέρδος τους είναι λιγότερο από 10% από την τιμή πώλησης του κάθε φαρμάκου. Επιπλέον, ενημερώνεται το κοινό πως ο *φαρμακοποιός είναι ο επιστήμονας ο οποίος σου δανείζει τα φάρμακα που χρειάζεσαι και τα πληρώνεται από το ασφαλιστικό σου ταμείο με πολλούς μήνες καθυστέρηση. Αυτό το ρόλο επιχειρούν να γκρεμίσουν τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, βάζοντας σε κίνδυνο την υγεία του κοινού και τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών ταμείων!* Όσο αφορά στο τελευταίο, αποτελεί βασικό στοιχείο της επιχειρηματολογίας των φαρμακοποιών πως η αύξηση του αριθμού των φαρμακείων θα οδηγήσει σε αύξηση της κατανάλωσης φαρμάκων και συνακόλουθα σε αύξηση των δαπανών υγείας των ασφαλιστικών ταμείων! Κατά συνέπεια, *για λόγους δημοσίου συμφέροντος και προστασίας των ασφαλιστικών ταμείων καμία πρόταση δεν πρέπει να οδηγήσει σε αύξηση του ήδη υπερβολικού αριθμού των φαρμακείων*<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Πανελλήνιος Φαρμακευτικός Σύλλογος 18.01.2011 (www.pfs.gr)

Στις 09.02.2011 και ενώ είναι σε εξέλιξη η διαδικασία συζήτησης του εν λόγω νομοσχεδίου στη Βουλή, ο ΠΦΣ βγάζει ενημερωτικό δελτίο, στις 16:15, στο οποίο, μεταξύ άλλων αναφέρει πως σύμφωνα με τα δεδομένα, μέχρι νωρίς τις απογευματινές ώρες, έχουν κατατεθεί τροπολογίες που μας ικανοποιούν σε σημαντικό βαθμό όσο αφορά στο ιδιοκτησιακό καθεστώς και σειρά βελτιωτικών τροποποιήσεων για θέματα συστεγάσεων. Ακόμη αναμένουμε την οριστική διατύπωση για το θέμα των αποστάσεων από νοσοκομεία, συνταγογραφικά κέντρα κλπ... **Η πίεση συνεχίζεται μέσα και έξω από τη Βουλή προς όλους τους βουλευτές όλων των κομμάτων !!!**

Την επομένη (10.02.2011) και αφού οριστικοποιήθηκε το κείμενο του νόμου, ο ΠΦΣ εκδίδει ενημερωτικό σημείωμα προς τα μέλη του, με το οποίο τους ενημερώνει για την επιτυχία των κινητοποιήσεών τους. Χαρακτηριστικά αναφέρει *Απέναντι μας είχαμε ένα πανίσχυρο πλέγμα δυνάμεων και συμφερόντων. Είχαμε αντιπάλους την Κυβέρνηση, κορυφαίους Υπουργούς, το μηχανισμό της Τρόικας, τους μεγαλοδημοσιογράφους των ΜΜΕ και ισχυρά επιχειρηματικά συμφέροντα. Όταν παρουσιάσθηκαν στην αρχή οι **απαράδεκτες** θέσεις της Κυβέρνησης, φάνηκε ότι ανατρέπεται όλο το τοπίο του φαρμακείου που γνωρίζαμε ως σήμερα.(...) Τελικά, **ως καρπός των μεγάλων κινητοποιήσεων υπήρξε αναδιατύπωση των σχετικών άρθρων και έτσι έχουμε:** α) ξεκαθάρισμα του ιδιοκτησιακού που **παραμένει όπως το γνωρίζουμε**, β) τα φαρμακεία **παραμένουν οριοθετημένα** στα γεωγραφικά και πληθυσμιακά κριτήρια ίδρυσής τους, γ) υπολογισμός της αναλογίας φαρμακείων: κατοίκων **με βάση την υπάρχουσα κατάσταση** (Καποδίστριας), δ) το άρθρο 36 αναδιατυπώθηκε ως εξής: "Σε απόσταση 100 μέτρων εκατέρωθεν των πλησιέστερων άκρων της εξωτερικής κεντρικής πύλης νοσοκομείων δυναμικότητας άνω των 150 κλινών επιτρέπεται η μεταφορά και ίδρυση επιπλέον φαρμακείων των οποίων ο αριθμός δεν μπορεί να υπερβαίνει τον αριθμό των ήδη λειτουργούντων κατά τη δημοσίευση του*

*παρόντος" και ε) έγιναν δεκτές οι περισσότερες νομικές παρατηρήσεις μας για τις συστεγάζσεις φαρμακείων με μορφή Ο.Ε.*

Επιπλέον, όσο αφορά στην απελευθέρωση του ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων και αφού στο νόμο αναφέρεται πως οι τεχνικές λεπτομέρειες της ρύθμισης αυτής θα γίνουν με Υπουργική απόφαση, αναφέρει επί λέξει: «Οι αλλαγές θα γίνουν με απόφαση του Υπουργού Υγείας και για αυτό τον λόγο μπορούμε όχι μόνο να τις αντιμετωπίσουμε **πριν οριστούν** αλλά και να προσφύγουμε στα δικαστήρια για παραβίαση του εργασιακού νόμου».

Με άλλα λόγια, με το ενημερωτικό αυτό σημείωμα επιβεβαιώνεται περίτρανα πως αν και η κυβερνητική πρόθεση ήταν να περιληφθούν και οι φαρμακοποιοί στα επαγγέλματα τα οποία απελευθερώνονται, η δυναμική αντίδραση του συνδικαλιστικού τους οργάνου, η οποία στόχευε αποκλειστικά να προστατέψει τα, εν πολλοίς αδικαιολόγητα, προνόμιά τους, εις βάρος του κοινωνικού συνόλου, οδήγησε στην εξαίρεσή τους και στη διατήρηση του status quo εκμεταλλεζόμενη την πελατειακή συναλλαγή με το πολιτικό κατεστημένο.

### 3.2.4. Ο ΝΟΜΟΣ 3887/2010 – ΟΔΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

Είδαμε νωρίτερα πως από το πεδίο εφαρμογής του Ν. 3919/2011 εξαιρούνταν οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές, οι οποίες ρυθμίζονται με το Ν. 3887/2010 (ΦΕΚ 174/τΑ'/30.09.2010).

Ο νόμος αυτός στοχεύει στη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης στο επάγγελμα του οδικού μεταφορέα, στον εξορθολογισμό, τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη του κλάδου πλαισίου, των εμπορευματικών μεταφορών στη χώρα μας, καθώς και στην απελευθέρωση του κομίστρου, στο πλαίσιο της Οδηγίας ΕΕ 96/26/ΕΚ. Βασική επιδίωξή του είναι η αναδιοργάνωση του θεσμικού, με γνώμονα το νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις εξελίξεις της αγοράς, προκειμένου οι οδικές, εμπορευματικές μεταφορές να καταστούν βιώσιμες και ανταγωνιστικές.

Οι βασικοί άξονες του είναι οι εξής: α) η απελευθέρωση του αριθμού των χορηγούμενων αδειών Φ.Δ.Χ. αυτοκινήτων, υπό το πρίσμα της αρχής της νομιμότητας, β) η δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος χορήγησης αδειών για οδικές μεταφορές στη χώρα μας, γ) η απελευθέρωση του κομίστρου, δ) η ενίσχυση του ανταγωνισμού, η παροχή καλύτερων υπηρεσιών και οι χαμηλότερες τιμές για τον πολίτη, ε) η οργάνωση των οδικών μεταφορέων σε μεταφορικές εταιρείες, στ) η παροχή κινήτρων για επενδύσεις στον κλάδο των οδικών, εμπορευματικών μεταφορών, ζ) η ορθολογική διαχείριση της άυλης αξίας των υφιστάμενων αδειών κυκλοφορίας Φ.Δ.Χ., η) η δημιουργία ταμείου για την υποστήριξη της οδικής ασφάλειας και για την προστασία του περιβάλλοντος και θ) η ενοποίηση της νομοθεσίας για τις διεθνείς, εθνικές, νομαρχιακές και ειδικές μεταφορές<sup>41</sup>.

Με το νέο καθεστώς, υιοθετούνται τρεις ομάδες κριτηρίων που πρέπει να τηρεί κάποιος προκειμένου να εισέλθει στο επάγγελμα: α) κριτήρια

---

<sup>41</sup> Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Οδικές εμπορευματικές μεταφορές» σελ. 1

αξιοπιστίας, β) κατάλληλη οικονομική επιφάνεια και γ) προϋπόθεση επαγγελματικής επάρκειας.

Όσο αφορά στις οικονομικές προϋποθέσεις υιοθετεί τη διαδικασία της σταδιακής μετάβασης στο νέο καθεστώς. Για το λόγο αυτό προβλέπει τριετές μεταβατικό στάδιο, προκειμένου να καταστεί δυνατό στις υπάρχουσες επιχειρήσεις να προσαρμοστούν στο νέο καθεστώς οδικών εμπορευματικών μεταφορών. Κατά τη διάρκεια του σταδίου αυτού θα εκδίδονται άδειες με βάση το ισχύον σύστημα αδειοδότησης. Μετά την έναρξη ισχύος του, ο αριθμός των χορηγούμενων αδειών Φ.Δ.Χ. απελευθερώνεται και πλέον κάθε ενδιαφερόμενη μεταφορική εταιρεία θα δύναται να λάβει άδεια Φ.Δ.Χ.

Παράλληλα, καταργούνται τα κόμιστρα για τις πάσης φύσεως μεταφορές με Φ.Δ.Χ. αυτοκίνητα και πλέον η διαμόρφωση της τιμής, ανά μεταφερόμενο τόνο και χιλιόμετρο θα γίνεται ελεύθερα, με βάση τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς. Έτσι, καταργούνται οι στρεβλώσεις που επέρχονταν με το διοικητικό καθορισμό των τιμών. Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για την αντιμετώπιση δυσμενών επιπτώσεων στην εθνική οικονομία και μόνο για τη μεταφορά καυσίμων, δίνεται η δυνατότητα, με κοινή υπουργική απόφαση να καθορίζεται κόμιστρο για τις μεταφορές αυτές.

Επιπλέον, υποχρεώνει τους μεταφορείς να οργανωθούν σε επιχειρήσεις μορφής ΑΕ ή ΕΠΕ, να αντικαταστήσουν, εντός πενταετίας, τα οχήματά τους με άλλα, νεώτερης τεχνολογίας, πιο φιλικής για το περιβάλλον και εισάγει ορισμένες διατάξεις που αντιμετωπίζουν το ζήτημα της άυλης αξίας της άδειας όσων φορτηγών ενταχθούν σε μεταφορικές επιχειρήσεις, τη δημιουργία ενός λογαριασμού του οποίου οι πόροι θα διατεθούν για έργα προαγωγής της Οδικής Ασφάλειας και της προστασίας του περιβάλλοντος

και την παροχή κινήτρων για επενδύσεις στον κλάδο των οδικών,  
εμπορευματικών μεταφορών.

### 3.2.5. Ο ΝΟΜΟΣ 3918/2011 – ΦΑΡΜΑΚΕΙΑ

Αν και η βασική επιδίωξη της κυβέρνησης ήταν να συμπεριληφθεί και το επάγγελμα του φαρμακοποιού σε αυτά τα οποία θα απελευθερώνονταν, είδαμε πως, με παρασκηνιακές κινήσεις, εξαιρέθηκε. Αν και φαινομενικά εισήγαγε ορισμένες διατάξεις με σκοπό να απελευθερώσει το επάγγελμα, ο Ν. 3918.2011 «Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις» μάλλον έχει σκοπό να διατηρήσει το ισχύον καθεστώς.

Σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 1 , «το επάγγελμα του φαρμακοποιού και η λήψη άδειας ίδρυσης και λειτουργίας φαρμακείου από αδειούχο φαρμακοποιό, όπως προσδιορίζεται από τον ν.5607/32 (ΦΕΚ 300 Α΄) όπως αυτός ισχύει, δεν υπόκειται σε κανένα περιορισμό πλην των σχετικών με τα πληθυσμιακά όρια και την προϋπόθεση τήρησης ελαχίστων αποστάσεων, που εξασφαλίζουν τη χωροταξικά ισόρροπη διασπορά των φαρμακείων στην επικράτεια». Στο σχέδιο νόμου προβλεπόταν ίδρυση φαρμακείου και από μη φαρμακοποιό, ωστόσο στον τελικό νόμο εισήχθη ο παραπάνω περιορισμός.

Σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου «για την προστασία της δημόσιας υγείας και την ορθολογική κατανομή των φαρμακείων στην επικράτεια, καθορίζεται αναλογία ενός φαρμακείου ανά χίλιους (1000) κατοίκους, καταρχήν σε επίπεδο τοπικών κοινοτήτων και, όπου αυτές δεν υπάρχουν, σε επίπεδο δημοτικών κοινοτήτων και , όπου δεν υπάρχουν τοπικές ή δημοτικές κοινότητες, σε επίπεδο δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α΄) : Σε τοπικές ή δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως χιλίων κατοίκων επιτρέπεται η χορήγηση μίας άδειας φαρμακείου. Στα όρια της περιφέρειας Αττικής και της περιφερειακής ενότητας Θεσσαλονίκης, όπως ορίζονται στον ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α΄) η ανωτέρω αναλογία κατοίκων ανά φαρμακείο καθορίζεται σε επίπεδο δημοτικών ενοτήτων». Πρόθεση του νομοθέτη, σύμφωνα με το σχέδιο νόμου ήταν να εφαρμοστεί ο νόμος του Καλλικράτη στους ενοποιημένους



πλέον Δήμους ή Κοινότητες με αποτέλεσμα όλα τα φαρμακεία των Ενοποιημένων Δήμων να δύνανται να μεταφέρονται στα κέντρα. Με την τροποποίηση του άρθρου αυτού όμως διατηρήθηκε το προηγούμενο καθεστώς του Καποδίστρια και οι μεταφορές και ιδρύσεις φαρμακείων γίνονται όπως πριν.

Σύμφωνα με την παρ. 4 «σε απόσταση 100 μέτρων εκατέρωθεν των πλησιέστερων άκρων της εξωτερικής κεντρικής πύλης νοσοκομείων δυναμικότητας άνω των 150 κλινών επιτρέπεται η μεταφορά και ίδρυση επιπλέον φαρμακείων, των οποίων ο αριθμός δεν μπορεί να υπερβαίνει τον αριθμό των ήδη λειτουργούντων κατά την δημοσίευση του παρόντος». Το σχέδιο νόμου προέβλεπε τη λειτουργία έως διπλάσιων φαρμακείων, καθώς έκανε λόγο για ακτίνα 200 μέτρων από νοσοκομεία, τις μονάδες υγείας και τα υποκαταστήματα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, ωστόσο το τελικό κείμενο αναφέρεται μόνο σε νοσοκομεία, ελαχιστοποιώντας την ίδρυση νέων φαρμακείων, χωρίς να απαγορεύει όμως μεταφορές παλαιών.

Σύμφωνα με τις παρ. 6 έως 8 κατ' εξαίρεση των διατάξεων των πληθυσμιακών ορίων της προηγούμενης παραγράφου, επιτρέπεται η συστέγαση στο ίδιο κατάστημα λειτουργούντος φαρμακείου με υπό ίδρυση φαρμακείο. Τα συστεγαζόμενα φαρμακεία λειτουργούν υποχρεωτικά με τη μορφή ομόρρυθμης εταιρείας στην οποία οι συστεγαζόμενοι φαρμακοποιοί μετέχουν με ίσα ποσοστά.

Τέλος, σύμφωνα με την παρ. 2, δίνεται η δυνατότητα σε όλα τα φαρμακεία να λειτουργούν τις απογευματινές ώρες της Δευτέρας και της Τετάρτης και το Σάββατο, ωστόσο οι λεπτομέρειες θα καθορισθούν με υπουργική απόφαση.

Παρατηρούμε δηλαδή πως αν και θεωρητικά επιδιώχθηκε η άρση μερικών περιορισμών και η ενίσχυση του ανταγωνισμού το τελικό αποτέλεσμα απέχει παρασάγγας. Οι διατάξεις του νέου νόμου φαινομενικά

μόνο αίρουν κάποιους περιορισμούς. Στην ουσία διασφαλίζουν τα προνόμια των φαρμακοποιών διατηρώντας το παλαιό καθεστώς λειτουργίας. Διατηρούνται τα πληθυσμιακά κριτήρια και η προϋπόθεση κατοχής πτυχίου φαρμακοποιού, αποθαρρύνεται ουσιαστικά η ίδρυση νέων φαρμακείων και τίθεται ο περιορισμός της υποχρεωτικής μορφής ομόρρυθμης εταιρείας για τα συστεγαζόμενα. Αν και παρέχεται η δυνατότητα λειτουργίας περισσότερες ώρες την εβδομάδα, αφήνεται στον Υπουργό η ευχέρεια εφαρμογής της ρύθμισης αυτής, με ότι αυτό μπορεί να συνεπάγεται για την τελική υλοποίησή της.

Με τη συνοπτική παρουσίαση του παρόντος νόμου ολοκληρώθηκε το τμήμα της εργασίας που είχε στόχο να περιγράψει το ευρωπαϊκό και εθνικό νομικό καθεστώς που αφορά στην ελεύθερη άσκηση των επαγγελματιών. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τα πιθανά οφέλη από την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων», όπως προκύπτουν από την οικονομική θεωρία, αλλά και από έγκυρες μελέτες όσων κατά καιρούς ασχολήθηκαν με το θέμα και παρουσιάσαμε στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup> - ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΗΝ «ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ»**

### **4.1. ΤΑ ΟΦΕΛΗ**

Το βασικότερο επιχείρημα που θα μπορούσε κάποιος να επικαλεστεί προκειμένου να επιχειρηματολογήσει υπέρ της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων είναι η μείωση της τιμής των παρεχόμενων υπηρεσιών συνεπεία της αύξησης του ανταγωνισμού. Η πτώση της τιμής αποτελεί ένα από τα πιο απτά και συγκεκριμένα αποτελέσματα της απελευθέρωσης και η προσδοκία για κάτι τέτοιο αποτελεί ένα από τα σοβαρότερα κίνητρα για την προώθηση της και ένα από τα ισχυρότερα επιχειρήματα για την υποστήριξή της.

Ωστόσο, τα οφέλη από την απελευθέρωση δεν περιορίζονται στη συνακόλουθη πτώση της τιμής των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα, υπάρχει το ενδεχόμενο να μην παρατηρηθεί σημαντική πτώση της. Σε αυτά πρέπει να συνυπολογιστούν η ενδεχόμενη αύξηση της ζήτησης για τις υπηρεσίες αυτές, η αύξηση της απασχόλησης στους κλάδους που απελευθερώνονται, τα νέα, αποτελεσματικότερα οργανωτικά σχήματα, οι νέες μορφές υπηρεσιών, η βελτίωση της ποιότητας των υπαρχουσών υπηρεσιών και ο υψηλότερος βαθμός ικανοποίησης των αναγκών των καταναλωτών.

Στη συνέχεια, θα παρουσιάσουμε τα ποσοτικά οφέλη από την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων», όπως προκύπτουν από τις σχετικές μελέτες που αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας.

Σύμφωνα με τη μελέτη του ΚΕΠΕ του 2001 η πιθανολόγηση για την έκταση της πτώσης των τιμών των υπηρεσιών ενός επαγγέλματος ως αποτέλεσμα της απελευθέρωσής του μπορεί κύρια να στηριχτεί στα εξής: α) στην εμπειρία από ανάλογα μέτρα σε άλλες χώρες, β) στην εμπειρία από περιπτώσεις απελευθέρωσης άλλων επαγγελμάτων στο παρελθόν στη χώρα

μας, γ) σε ανεκδοτολογική πληροφόρηση για εκπτώσεις που γίνονται στις επίσημες τιμές σε ένα επάγγελμα, όπου, μεταξύ των άλλων περιοριστικών μέτρων περιλαμβάνεται και ο καθορισμός των τιμών από το κράτος, δ) σε ανεκδοτολογική πληροφόρηση για τη σχέση κόστους – αμοιβής για συγκεκριμένες μορφές υπηρεσιών, δεδομένου ότι, υπό συνθήκες ανταγωνισμού, η αμοιβή δεν μπορεί να υπερβαίνει συστηματικά και σοβαρά το αντίστοιχο κόστος, ε) στις αντιδράσεις των επαγγελματικών οργανώσεων στην απελευθέρωση των αντίστοιχων επαγγελμάτων, αφού δεν είναι πιθανό αυτές να είναι έντονες, όπου οι τιμές των αντίστοιχων υπηρεσιών δεν υπερβαίνουν αισθητά τις πιθανές τιμές, κάτω από συνθήκες ανταγωνισμού και στ) στην αγοραία αξία των αδειών για ορισμένα επαγγέλματα, η οποία αναπόφευκτα επιβαρύνει αντίστοιχα τις τιμές των υπηρεσιών<sup>42</sup>.

Στην ελληνική πραγματικότητα, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μερική απελευθέρωση του επαγγέλματος του φαρμακοποιού κατά την περίοδο 1969 – 1973. Την περίοδο αυτή παρατηρήθηκε διαρκής αύξηση τόσο των καταστημάτων, όσο και της απασχόλησης στον τομέα. Ειδικότερα, ο αριθμός των καταστημάτων αυξήθηκε κατά 21% και της απασχόλησης στον κλάδο κατά 13,7%. Στην περίπτωση αυτή όμως δεν είχαμε πτώση της τιμής, καθώς διατηρήθηκε το καθεστώς προσδιορισμού των τιμών των φαρμάκων, ωστόσο, η συνεχής αύξηση του αριθμού των καταστημάτων και της απασχόλησης στον κλάδο αποτελεί αδιάψευστο μάρτυρα του γεγονότος πως το παλαιότερο καθεστώς εξασφάλιζε προσόδους υψηλότερες από εκείνες που θα ίσχυαν σε μια πιο ανταγωνιστική αγορά, οι οποίες πλέον διανεμήθηκαν σε μεγαλύτερο αριθμό συμμετεχόντων.

---

<sup>42</sup> ΚΕΠΕ 2001, Σελ. 28-29

Η εκτίμηση της επίπτωσης της απελευθέρωσης του επαγγέλματος στην τιμή δυσχεραίνεται από το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις, ενώ υπάρχει μια διοικητικά καθορισμένη τιμή για μια προσφερθείσα υπηρεσία, στην πραγματικότητα, συμφωνείται τιμή χαμηλότερη από αυτή, υπολογίζονται με τη νόμιμη οι εισφορές και οι λοιπές κρατήσεις και η διαφορά επιστρέφεται στον καταναλωτή (π.χ. αμοιβή μηχανικού για έκδοση οικοδομικής άδειας). Στην περίπτωση αυτή, μόνο υποθέσεις μπορούν να γίνουν για το ποσοστό της απόκλισης νόμιμης από πραγματική τιμή και κατά συνέπεια της επίπτωσης από την απελευθέρωση του επαγγέλματος.

Η παραπάνω μελέτη εξετάζει τα επαγγέλματα του αρχιτέκτονα, του πολεοδόμου, του συγκοινωνιολόγου, του πολιτικού μηχανικού, του ηλεκτρολόγου, του μηχανολόγου μηχανικού, του δικηγόρου, του συμβολαιογράφου, του φαρμακοποιού, του οδηγού ΤΑΞΙ, του οδηγού Φ.Δ.Χ. και του αρτοποιού. Συνολικά στα επαγγέλματα αυτά, ο λόγος του μέσου ετήσιου εισοδήματος προς το ετήσιο μέσο εισόδημα στο σύνολο των απασχολούμενων είναι 1,9 για τους επιστήμονες και 1,1 για τους λοιπούς. Με άλλα λόγια, το εισόδημα ενός φαρμακοποιού, μηχανικού ή συμβολαιογράφου είναι κατά 90% υψηλότερο από το μέσο κατά κεφαλή εισόδημα, ενώ αυτό ενός οδηγού ταξί είναι υψηλότερο κατά 10%.

Κάνοντας την υπόθεση πως αθροιστικά, οι τιμές που ισχύουν για τα επαγγέλματα αυτά είναι κατά 10% υψηλότερες από αυτές που θα διαμορφώνονταν υπό καθεστώς ελεύθερης διαπραγμάτευσης, η μελέτη καταλήγει πως η απελευθέρωση μόνο των παραπάνω επαγγελμάτων θα επέφερε μείωση των τιμών κατά 0,82%. Αντίστοιχα, αν οι τιμές είναι 15% υψηλότερες η μείωση που θα επέλθει θα ανέρχεται σε 1,24% και αν είναι 20% σε 1,64%. Το όφελος αυτό δεν είναι το συνολικό, αλλά μόνο αυτό που θα προκύψει από τη μείωση της τιμής στα παραπάνω εξεταζόμενα επαγγέλματα. Στο συνολικό όφελος πρέπει να συνυπολογιστεί αυτό από την αύξηση της απασχόλησης, την αύξηση της ζήτησης, την καλύτερη ποιότητα

των προσφερθεισών υπηρεσιών και τον υψηλότερο βαθμό ικανοποίησης των αναγκών των καταναλωτών.

Όσο αφορά στο επάγγελμα του οδηγού φορτηγού Δ.Χ. και του οδηγού ΤΑΞΙ η μελέτη δεν προβαίνει σε ποσοτικοποίηση του οφέλους, αλλά περιορίζεται να αναφέρει πως η απελευθέρωσή τους θα μειώσει τα κόμιστρα (το κόστος μεταφοράς), καθώς πλέον δε θα συνυπολογίζεται το υψηλό κόστος απόκτησης της άδειας στην απόσβεση της επένδυσης. Ειδικά στην πρώτη περίπτωση, η μείωση αυτή του κόστους θα οδηγήσει και σε μείωση του κόστους των αγαθών στα οποία ενσωματώνεται, άρα και σε αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Όσο αφορά στη δεύτερη (ΤΑΞΙ), οι συντάκτες της μελέτης υποστηρίζουν πως η απελευθέρωση του επαγγέλματος θα οδηγήσει σε βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Μια μελέτη του ΟΟΣΑ η οποία δημοσιεύτηκε την ίδια περίοδο (2001) με τίτλο «Greece – The role of Competition Policy in Regulatory Reform» συνιστά στην Ελλάδα να ακολουθήσει τις διαρθρωτικές πολιτικές της ΕΕ. Αν και είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν τα αποτελέσματα από την ενίσχυση του ανταγωνισμού, αναμφίβολα, οι όποιες παρεμβάσεις προς αυτή την κατεύθυνση θα έχουν οικονομικά οφέλη, όπως αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγής. Βραχυπρόθεσμα, υπολογίζουν οι συντάκτες της μελέτης η αύξηση του ανταγωνισμού στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας θα επιφέρει αύξηση της παραγωγής κατά 1,5% η οποία μπορεί να ανέλθει μακροπρόθεσμα στο 5% έως 7% προκαλώντας μια αύξηση στο ΑΕΠ της χώρας μεταξύ 7% και 9%. Βραχυπρόθεσμα, ίσως παρατηρηθεί μείωση της απασχόλησης κατά 0,5% η οποία θα απορροφηθεί αργότερα όταν αυξηθεί η παραγωγή.

Επιπλέον, διαπιστώνουν πως υπάρχουν πολλοί περιορισμοί στην Ελλάδα, αλλά δεν επηρεάζουν όλοι σε μεγάλο βαθμό τον ανταγωνισμό,

εξαιτίας του χαμηλού βαθμού συγκέντρωσης των αντίστοιχων κλάδων. Ωστόσο, η ενίσχυσή του θα πυροδοτούσε πτώση των τιμών. Σε κάθε περίπτωση, χρειάζεται να εφαρμοστεί μια πολιτική που θα επιτρέπει στις μικρές επιχειρήσεις να εφαρμόσουν οικονομίες κλίμακας, χωρίς καθυστέρηση.

Άλλες μελέτες του ΟΟΣΑ αποδεικνύουν ότι η άρση των εμποδίων για την είσοδο σε ορισμένα επαγγέλματα, καθώς και των διοικητικών ρυθμίσεων (όπως οι καθοριζόμενες από το κράτος ανώτατες αμοιβές ή οι περιορισμοί στη διαφήμιση), έχει συντελέσει σε σημαντικές μειώσεις των τιμών για την παροχή υπηρεσιών εκ μέρους ελευθέρων επαγγελματιών, που κυμαίνονται από μερικές εκατοστιαίες μονάδες έως 30% σε ορισμένες περιπτώσεις<sup>43</sup>.

Ειδικά για τον τομέα των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, από το 2006 το IOBE είχε καταθέσει προτάσεις για κατάργηση όλων των περιττών περιορισμών στην πρόσβαση στο επάγγελμα και είχε εκτιμήσει τις επιπτώσεις μιας πιθανής απελευθέρωσης στη συγκεκριμένη αγορά. Εκτιμούσε ότι τα κόμιστρα θα υποχωρούσαν 1,5% έως 2,5% ετησίως, παρασύροντας τον πληθωρισμό σε μείωση 0,2 έως 0,3 μονάδες ετησίως. Θα αυξάνονταν 1% έως 2% ετησίως οι δραστηριοποιούμενες στον κλάδο επιχειρήσεις, οδηγώντας σε αύξηση της απασχόλησης κατά 2% έως 4%. Η παραγωγικότητα θα αυξανόταν κατά 1,5% έως 2,5% ετησίως, το λειτουργικό κόστος των επιχειρήσεων θα μειωνόταν κατά 2,5% έως 4,5% ετησίως, ενώ παράλληλα θα προέκυπταν και ποιοτικά οφέλη όπως η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η ανανέωση του γερασμένου στόλου, η μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η βελτίωση της οδικής ασφάλειας<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Μυλωνάς, Παπακωνσταντίνου, 2002, σελ. 214

<sup>44</sup> IOBE 2/2010, σελ. 45

Στην τριμηνιαία έκθεσή του τον Ιούλιο του 2010, το IOBE δημοσιεύει τη μελέτη του για τις μακροοικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών ενίσχυσης του ανταγωνισμού στην αγορά των μη εμπορεύσιμων αγαθών – υπηρεσιών και στην αγορά εργασίας.

Σε αυτή αναφέρει πως η αποτελεσματική και πλήρης εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που επιβάλλει το Μνημόνιο (μεταξύ αυτών και η απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων) αποτελούν προϋπόθεση της επιτυχίας του όλου εγχειρήματος για τη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας και την επαναφορά της σε διαδρομή διατηρήσιμης ανάπτυξης. Μέσω αυτών η χώρα θα προσεγγίσει ένα ικανοποιητικό επίπεδο ανταγωνιστικότητας και αποτελεσματικότητας και μια σαφώς καλύτερη κατανομή των πόρων, συμβάλλοντας στην ευημερία των πολιτών. Στη νέα ισορροπία το προϊόν και η απασχόληση θα είναι σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα και ο πληθωρισμός θα έχει υποχωρήσει αισθητά. Επιπλέον, κατά τη μετάβαση στο νέο καθεστώς, οι ευεργετικές επιπτώσεις εφαρμογής του προγράμματος θα εξουδετερώσουν τις βραχυχρόνιες δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση, της ακολουθούμενης έντονα περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, καθιστώντας το όλο πρόγραμμα περισσότερο αποδεκτό κοινωνικά<sup>45</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, μέσω ενός οικονομετρικού υποδείγματος το οποίο δεν κρίνεται σκόπιμο να αναλύσει η παρούσα εργασία, καταλήγει στο συμπέρασμα πως αν εφαρμοστούν αυστηρά οι μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου ο τομέας των μη εμπορεύσιμων αγαθών θα υποστεί τις παρακάτω μεταβολές: α) αύξηση του ΑΕΠ κατά 11,1%, β) αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης κατά 12,7%, γ) αύξηση της ιδιωτικής επένδυσης κατά 10,2%, δ) αύξηση του πραγματικού μισθού κατά 10,5%, ε) αύξηση της απασχόλησης κατά 1,3%, στ) αύξηση των εξαγωγών κατά 7,1% και ζ)

---

<sup>45</sup> IOBE 2/2010, σελ. 51



αύξηση των εισαγωγών κατά 5,2%. Αν οι μεταρρυθμιστικές αυτές παρεμβάσεις δεν εφαρμοστούν αυστηρά και αποτελεσματικά, τα αντίστοιχα αποτελέσματα θα είναι: α) αύξηση του ΑΕΠ κατά 4,8%, β) αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης κατά 5,5%, γ) αύξηση της ιδιωτικής επένδυσης κατά 4,4%, δ) αύξηση του πραγματικού μισθού κατά 4,5%, ε) αύξηση της απασχόλησης κατά 0,6%, στ) αύξηση των εξαγωγών κατά 3,1% και ζ) αύξηση των εισαγωγών κατά 2,5%.

Συμπερασματικά, διαπιστώνουμε πως πρέπει η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων να γίνει με μεγάλη επιμέλεια και αποτελεσματικότητα ώστε να είναι δυνατή η μέγιστη ωφέλεια.

Ένα άλλο όφελος που πρέπει να συνυπολογιστεί είναι η μείωση του κόστους έναρξης μιας επιχείρησης, η οποία θα αποτελέσει κίνητρο για επενδύσεις και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Σύμφωνα με μελέτη του, το 2010, το ΚΕΠΕ υπολόγισε πως το κόστος επιβάρυνσης από τις εισφορές υπέρ τρίτων και τις αμοιβές των νομικών για τη σύσταση ΑΕ ανέρχεται στο 5% του κεφαλαίου. Κατά συνέπεια, η κατάργησή τους θα είχε θετικό αντίκτυπο και από αυτή την οπτική.

Μια άλλη παράμετρος που πρέπει να συνυπολογιστεί στα ενδεχόμενα οφέλη από την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων είναι η αύξηση των φορολογικών εσόδων. Μέχρι τώρα, ειδικά στον τομέα των μεταφορών (Φ.Δ.Χ. και ΤΑΞΙ) δεν εκδίδονταν νέες άδειες, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια άυλη αξία στον κάθε κάτοχο αδειάς, η οποία ανερχόταν σε ποσό αρκετών χιλιάδων ευρώ. Για λόγους που δε θα εξετάσουμε εδώ, ως αντίτιμο για κάθε μεταβίβαση αδειάς ήταν πάγια πρακτική να εμφανίζεται ποσό δυσανάλογα μικρό, με αποτέλεσμα οι φόροι μεταβίβασης και τα σχετικά τέλη να υστερούν κατά πολύ των πραγματικών. Σύμφωνα με δημοσίευμα της εφημερίδας «Καθημερινή» στις 21 Αυγούστου 2011 η μέση τιμή μιας άδειας ΤΑΞΙ τα τελευταία χρόνια στη μαύρη αγορά ανερχόταν

στις 150.000 ευρώ. Με δεδομένο ότι μεταβιβάστηκαν 30.000 άδειες συνεπάγεται ένας τζίρος παραοικονομίας που υπερβαίνει τα 4 δις ευρώ!

Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να υιοθετηθεί, με θετικά αποτελέσματα για τον κρατικό προϋπολογισμό μια καλά οργανωμένη δημοπρασία. Οι ενδιαφερόμενοι να εισέλθουν στον κλάδο, αντί να πληρώνουν στη «μαύρη» αγορά ακριβά την απόκτηση μιας άδειας, η οποία έχει δημόσιο χαρακτήρα και την αξιοποιούν με τους τρέχοντες όρους της αγοράς, θα μπορούσαν να την αποκτήσουν μέσω ανοικτής δημοπρασίας με σαφείς όρους ως προς τη διάρκεια, τη μεταβίβαση και τους όρους εκμετάλλευσης.

Στην προσπάθειά του να εξαλείψει την πρακτική της μεταβίβασης των αδειών στη «μαύρη» αγορά ο νομοθέτης με το Ν. 3887/2010 για τις οδικές μεταφορές στοχεύει στην ενσωμάτωση της άυλης αξίας στο ενεργητικό της κάθε μεταφορικής επιχείρησης, με τριετή ορίζοντα απόσβεσης, διασφαλίζοντας τα φορολογικά έσοδα του Δημοσίου.

Στην ελληνική πραγματικότητα, η φοροδιαφυγή αποτελεί σύνηθες φαινόμενο. Μολονότι δεν μπορεί να υποστηρίξει κανείς πως όσοι δραστηριοποιούνται σε «κλειστά» επαγγέλματα φοροδιαφεύγουν, ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις, με την ίδια μέθοδο που κατοχύρωσαν το επάγγελμά τους, απομακρύνοντας πιθανούς νέους εισερχόμενους, εξασφάλισαν και φορολογικά προνόμια, στερώντας πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τρόπος φορολόγησης των εφημεριδοπωλών. Σύμφωνα με εγκύκλιο της 7.11.1997 του Υπουργείου Οικονομικών *«παρέχεται η δυνατότητα μη τήρησης βιβλίων ΚΒΣ από τους εφημεριδοπώλες»* και *«η υποβολή των δηλώσεων φορολογίας τους θα γίνεται με βάση βεβαιώσεις αμοιβών που θα χορηγούνται από τα Πρακτορεία Τύπου»*. *«Σε περίπτωση που προσκομίζονται φωτοαντίγραφα δελτίων εκκαθάρισης, εκδοθέντα είτε στο όνομα του υποβάλλοντος τη*

δήλωση, είτε στο όνομα του συνεργαζόμενου με αυτόν εφημεριδοπώλη και ο υποβάλλων τη δήλωση ισχυρίζεται ότι περιέχουν και την αμοιβή άλλου ή άλλων συναδέλφων του, τότε προς τεκμηρίωση των ισχυρισμών του, θα πρέπει να προσκομίζει και να επιδεικνύει οπωσδήποτε αντίγραφο ιδιωτικού συμφωνητικού». Με άλλα λόγια, παρέχεται στον εφημεριδοπώλη η δυνατότητα, μέσω ιδιωτικού συμφωνητικού, να δηλώσει λιγότερα από τα πραγματικά κέρδη του, πληρώνοντας και ανάλογα μικρότερο ή καθόλου φόρο! Παρόμοιες πρακτικές είναι πολύ πιθανό να επικρατούν και σε άλλα κλειστά επαγγέλματα, οπότε καλό θα ήταν πέρα από την απελευθέρωσή τους να εξεταστεί και τα φορολογικό καθεστώς που τα διέπει.

Στην εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου «αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας – κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», αναγνωρίζεται πως υπάρχει στην ελληνική νομοθεσία ένας μεγάλος αριθμό αδικαιολόγητων ρυθμίσεων, περιοριστικών της επαγγελματικής ελευθερίας, οι οποίες είναι όχι απλώς περιττές, αλλά και επιζήμιες για την εθνική οικονομία εξαιτίας των άχρηστων περιορισμών που επιβάλλουν και των εμποδίων που δημιουργούν στην ανάπτυξη επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε όσους το επιθυμούν. Τα οφέλη από την άρση αυτών των περιοριστικών ρυθμίσεων θα είναι η μείωση της τιμής των προσφερόμενων υπηρεσιών, η οποία είναι τώρα τεχνητά διογκωμένη, είτε εξαιτίας του περιορισμού των δυνάμεων της αγοράς είτε εξαιτίας διοικητικά καθορισμένων κατώτατων τιμών και αμοιβών. Μάλιστα κάνει την κριτική πως η διατήρηση των παραπάνω στρεβλώσεων είναι αδικαιολόγητη και επιπρόσθετα επιζήμια για το κοινωνικό σύνολο, το οποίο έχει υποβληθεί σε θυσίες λόγω της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

Ανεξαρτήτως πάντως από την οποιαδήποτε ποσοτική μεταβολή στους μακροοικονομικούς δείκτες της χώρας, τα οφέλη από την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στα υπό εξέταση επαγγέλματα, είναι η αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων, η

καλύτερη μετάδοση της τεχνογνωσίας και η εφαρμογή των καλύτερων πρακτικών. Επιπλέον, η ύπαρξη πολλών ανταγωνιστών θα διευρύνει τις προοπτικές ως προς την εφευρετικότητα και τις καινοτομίες, καθώς και τη δυνατότητα για απόκτηση πείρας μέσα από την πράξη. Οι εμπειρικές έρευνες δείχνουν πως υπάρχει ανάλογη συσχέτιση της εισαγωγής μεταρρύθμισης στην αγορά υπηρεσιών με την αύξηση της παραγωγής.

Για τον καταναλωτή, η ενίσχυση του ανταγωνισμού θα σημάνει υψηλότερη ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με χαμηλότερες τιμές και μεγαλύτερο βαθμό ικανοποίησης των αναγκών του.

## 4.2. Ο ΑΝΤΙΑΛΟΓΟΣ – ΜΗΠΩΣ ΠΕΡΙΜΕΝΟΥΜΕ ΠΟΛΛΑ;

Στην προηγούμενη ενότητα της εργασίας εξετάσαμε τα πιθανά οφέλη από την απελευθέρωση των «κλειστών» επαγγελματιών, όπως αυτά παρουσιάστηκαν σε διάφορες, έγκυρες μελέτες. Ανεξάρτητα από τα ποσοτικά στοιχεία, όλες συμφωνούν πως οποιαδήποτε ενίσχυση του ανταγωνισμού στους σχετικούς τομείς θα έχει κυρίως θετικά αποτελέσματα.

Ωστόσο, δε συμμερίζονται όλοι αυτή την άποψη. Αντίθετα, κάποιοι υποστηρίζουν πως, σε ορισμένες περιπτώσεις, η απελευθέρωσή τους θα αποδειχθεί αντιπαραγωγική προκαλώντας σπατάλη κεφαλαίου και αναδιανομές εισοδημάτων μάλλον, παρά μείωση του κόστους τους<sup>46</sup>. Στην παρούσα ενότητα θα εξετάσουμε τι υποστηρίζουν οι επικριτές της απελευθέρωσης.

Ορισμένες επαγγελματικές οργανώσεις θεωρούν πως οι υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές αποτελούν μηχανισμό που εξασφαλίζει χαμηλές τιμές και εγγύηση για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ωστόσο, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, αλλά και την κοινή πείρα, η διοικητική ρύθμιση των τιμών είναι απίθανο να εξασφαλίζει τιμές χαμηλότερες από εκείνες που αντιστοιχούν στα επίπεδα που εξασφαλίζει ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Επιπλέον, η ύπαρξη υποχρεωτικών, ελαχίστων αμοιβών δεν μπορεί να αποτρέψει τους όποιους ασυνείδητους να προσφέρουν υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας, ούτε οδηγεί στην εξάλειψη των οικονομικών κινήτρων των ελευθέρων επαγγελματιών να μειώσουν την ποιότητα και το κόστος. Επιπλέον, υπάρχουν πολλοί άλλοι, λιγότερο περιοριστικοί και πάντως αποτελεσματικοί μηχανισμοί για τη διατήρηση της ποιότητας και την προστασία των καταναλωτών. Παραδείγματος χάριν, μέτρα για τη βελτίωση της πληροφόρησης σχετικά με τις διαθέσιμες στην αγορά επαγγελματικές υπηρεσίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν έτσι ώστε οι καταναλωτές να

---

<sup>46</sup> Καζάκος, 2011, σελ. 160

λαμβάνουν πιο μελετημένες αποφάσεις, έχοντας καλύτερη επίγνωση των επιλογών<sup>47</sup>.

Το κυριότερο επιχείρημα που αιτιολογεί την ύπαρξη ρυθμιστικού πλαισίου, συνδέεται με την αναγκαιότητα διαφύλαξης της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας ενός επαγγέλματος, όπως επίσης και με την προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών. Ωστόσο, ορισμένες εξαιρέσεις οι οποίες επιτρέπουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού, θα πρέπει να υιοθετηθούν για την περισσότερο εύρυθμη λειτουργία της αγοράς αγαθών και υπηρεσιών. Οι μεταρρυθμίσεις που προτείνονται στοχεύουν στη μείωση του κόστους (χαμηλότερες χρεώσεις) και στην παροχή υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών, μέσω της αύξησης του ανταγωνισμού και όχι στον περιορισμό της ανεξαρτησίας.

Ένα άλλο επιχείρημα που προτάσσουν οι επικριτές της απελευθέρωσης των υπό εξέταση επαγγελμάτων είναι πως οι περισσότεροι κλάδοι της ελληνικής οικονομίας έχουν χαμηλό βαθμό συγκέντρωσης, οπότε η οποιαδήποτε άρση των περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση των σχετικών επαγγελμάτων δε θα πυροδοτήσει σοβαρό ανταγωνισμό τιμών. Αυτό είναι ένα από τα ελάχιστα βάσιμα επιχειρήματα. Σε συνδυασμό με το γεγονός πως ορισμένα είναι ήδη κορεσμένα, η απελευθέρωσή τους δεν αναμένεται να μειώσει σημαντικά τις τιμές. Ωστόσο, δεν αφορά στην πλειοψηφία των περιπτώσεων.

Σύμφωνα με την πανελλαδική έρευνα κοινής γνώμης την οποία διεξήγαγε η Metron Analysis και εξετάσαμε σε προηγούμενο εδάφιο της παρούσας μελέτης, το 15% των ερωτηθέντων τάχθηκε κατά της απελευθέρωσης των «κλειστών» επαγγελμάτων και το 16% αυτών θεώρησε πως η απελευθέρωσή τους θα αποδειχθεί επιζήμια για την εθνική οικονομία. Τα επιχειρήματα που πρόβαλλαν για να δικαιολογήσουν την αρνητική

---

<sup>47</sup> Εισηγητική έκθεση Ν. 3919.2011 σελ. 4

στάση τους ήταν: α) αν ανοίξουν τα κλειστά επαγγέλματα θα πάρουν τις δουλειές οι ξένοι και οι πολυεθνικές, β) είναι κοινωνικά άδικο να πληγούν αυτοί που ασκούν σήμερα «κλειστό» επάγγελμα, γ) αν ανοίξουν θα απειληθεί η βιωσιμότητα των ασφαλιστικών τους ταμείων και δ) θα πέσει η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν.

Τα παραπάνω επιχειρήματα δεν επιβεβαιώνονται από την οικονομική θεωρία. Η άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων στην άσκηση των επαγγελμάτων θα δημιουργούσε νέες θέσεις εργασίας τις οποίες θα κάλυπταν ενδεχομένως νέοι άνεργοι Έλληνες και όχι απαραίτητα ξένες πολυεθνικές. Όσο κοινωνικά άδικο είναι να πληγούν οι ήδη δραστηριοποιούμενοι σήμερα σε αυτά τα επαγγέλματα, χάνοντας μερίδιο της αγοράς, άλλο τόσο άδικο ήταν το γεγονός ότι ωφελήθηκαν τόσα χρόνια σε βάρος του κοινωνικού συνόλου. Όσο αφορά στα ασφαλιστικά ταμεία, σίγουρα θα δεχθούν πλήγμα αυτά τα οποία εξασφάλιζαν πόρους από τις υποχρεωτικές εισφορές τρίτων υπέρ αυτών (μηχανικοί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι), ωστόσο, η μέχρι τώρα ακολουθούμενη πρακτική ήταν κοινωνικά άδικη και αθέμιτη. Όσο αφορά στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, εξετάσαμε προηγουμένως πως ούτε την εξασφαλίζουν οι χαμηλότερες αμοιβές, ούτε τη βλάπτει η ενίσχυση του ανταγωνισμού.

Το επιχείρημα που προβάλλουν κατά κόρον οι επικριτές της απελευθέρωσης είναι ο κοινωνικός χαρακτήρας του έργου τους. Έτσι, οι φαρμακοποιοί υποστηρίζουν πως τα φαρμακεία είναι μονάδες πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης και όχι εμπορικά καταστήματα, κατά συνέπεια, διατηρώντας το καθεστώς λειτουργίας τους προστατεύεται και ο κοινωνικός τους ρόλος.

Είδαμε προηγουμένως πως οι όποιες εξαιρέσεις δικαιολογεί η Κοινοτική Οδηγία για την απελευθέρωση των Υπηρεσιών πρέπει να βασίζεται σε λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Αν και αυτό επικαλούνται

στην προκειμένη περίπτωση οι φαρμακοποιοί, αλλά και οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι και οι μηχανικοί, ουσιαστικά, αυτό που επιδιώκουν είναι η διατήρηση των προνομίων που τόσα χρόνια εδραίωσαν σε βάρος του κοινωνικού συνόλου, άρα και του δημοσίου συμφέροντος.

Προηγουμένως δείξαμε πως εξασφάλισαν οι φαρμακοποιοί τη διατήρηση των προνομίων τους, αποτρέποντας την ενίσχυση του ανταγωνισμού στον κλάδο τους. Όταν τελικά κατόρθωσαν να προστατέψουν τα κεκτημένα τους, έκαναν λόγο για «δολοφονικές» και «εξοντωτικές» διατάξεις που προωθούνταν από ένα πανίσχυρο πλέγμα συμφερόντων, εννοώντας την κυβέρνηση, την τρόικα, δημοσιογράφους ΜΜΕ και επιχειρηματικά συμφέροντα. Στην ουσία όμως, επαίρονταν για την επικράτηση των δικών τους συμφερόντων σε βάρος όλων ημών των υπολοίπων.

Τέλος, ειδικά για ορισμένα επαγγέλματα των οποίων η άσκηση προϋποθέτει εξειδικευμένες γνώσεις, η αναγκαιότητα ύπαρξης ρυθμιστικών περιορισμών στην άσκησή τους σχετίζεται με την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος και τις ευθύνες που το γεγονός αυτό συνεπάγεται. Υποστηρικτές της προσέγγισης της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, θεωρούν ότι χωρίς ρύθμιση η αγορά για τέτοιου είδους υπηρεσίες πιθανόν να αποτύχει να παρέχει την απαιτούμενη ποιότητα, κυρίως λόγω της ασύμμετρης πληροφόρησης που υφίσταται μεταξύ επαγγελματία-πελάτη. Σε ότι αφορά το πρώτο ζήτημα, ο καταναλωτής-πελάτης δεν διαθέτει, στις περισσότερες των περιπτώσεων, την απαραίτητη γνώση προκειμένου να κρίνει εάν η προσφερόμενη υπηρεσία μεγιστοποιεί τα συμφέροντά του. Η συγκεκριμένη ασυμμετρία στην πληροφόρηση, υποδεικνύει ότι ο παρέχων έχει μικρότερο κίνητρο για την προσφορά υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, που να διασφαλίζουν την πλήρη νομιμότητα των συναλλαγών και τη δυνατόν καλύτερη εκπροσώπηση των συμφερόντων του πελάτη του. Σε αυτή τη βάση στηρίζονται οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις για το ελάχιστο απαιτούμενο εκπαιδευτικό επίπεδο και τη διενέργεια «εισαγωγικών» εξετάσεων. Το



γεγονός αυτό δημιουργεί θετικές εξωτερικές επιπτώσεις στην κοινωνία, οι οποίες προφανώς και δεν λαμβάνονται υπ' όψιν κατά την συναλλαγή μεταξύ παρόχου και καταναλωτή / πελάτη.

Αν και ευσταθεί το παραπάνω επιχείρημα, η πρακτική στη χώρα μας απέδειξε πως οι οποιοσδήποτε ρυθμίσεις συνιστούν αποτρεπτικές του ανταγωνισμού πρακτικές οι οποίες διατηρούνται από επαγγελματικούς κλάδους, προκειμένου εκείνοι να επωφεληθούν από πιθανές μονοπωλιακές καταστάσεις και επομένως από την ύπαρξη μεγαλύτερων περιθωρίων κέρδους. Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται αναγκαίος ένας συμβιβασμός έτσι ώστε να διατηρηθούν οι περιορισμοί που εξασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον και να απομακρυνθούν οι μη αναγκαίοι και δυσανάλογοι για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού.

Αφού εξετάσαμε τα πιθανά οφέλη από την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων και τον αντίλογο που προτάσσουν οι επικριτές της, στη συνέχεια θα εξετάσουμε αν άλλαξε και σε ποιο βαθμό η κατάσταση, μετά τους νόμους που αναλύσαμε προηγουμένως.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> – ΤΑ ΒΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΣΤΕΡΝΑΧ

Θα περίμενε κανείς, ύστερα από όσα αναλύσαμε μέχρι αυτό το σημείο, πως, ειδικά μετά την θέση σε ισχύ του Ν. 3919/2011, δε θα γινόταν πλέον λόγος στην Ελλάδα για «κλειστά» επαγγέλματα και η μελέτη μας θα τελείωνε εδώ.

Ωστόσο, στις αρχές του 2012, την επικαιρότητα μονοπωλούν ειδήσεις σχετικά με τη μελλούμενη απελευθέρωση του επαγγέλματος του οδηγού ΤΑΞΙ και αψιμαχίες μεταξύ τέως και νυν Υπουργών Μεταφορών σχετικά με το καθεστώς υπό το οποίο θα πραγματοποιηθεί αυτή. Επιπλέον, τα ΜΜΕ, εδώ και αρκετό καιρό, αναφέρουν πως το Υπουργείο Οικονομικών θα καταθέσει στη Βουλή πολυνομοσχέδιο το οποίο θα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, διατάξεις που θα στοχεύουν να απελευθερώσουν τα «κλειστά» επαγγέλματα!

Η εξήγηση είναι διττή. Ο Ν 3919/2011 κατάργησε τους αδικαιολόγητους περιορισμούς στην πρόσβαση και στην άσκηση των επαγγελμάτων, όπως περιγράψαμε παραπάνω, αλλά από το πεδίο εφαρμογής του εξαιρέθηκαν ορισμένες κατηγορίες. Ίσως, από εσωτερική πληροφόρηση, τα ΜΜΕ γνωρίζουν πως το εν λόγω πολυνομοσχέδιο θα περιλαμβάνει ρυθμίσεις για αυτά τα επαγγέλματα. Λόγω του μεγάλου αριθμού ατόμων που δραστηριοποιούνται σε αυτά, έχουν ταυτιστεί στη συνείδηση των πολιτών με την έννοια κλειστό επάγγελμα, οπότε, υπό αυτή την έννοια, δικαιολογείται η λανθασμένη αντίληψη πως τώρα θα γίνει η απελευθέρωσή τους, ενώ στην πραγματικότητα θα γίνει η απελευθέρωση όσων είχαν αρχικώς εξαιρεθεί.

Επιπλέον, η εφαρμογή του Ν.3919/2011 προϋποθέτει μια σειρά από Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις οι οποίες θα εξειδικεύουν ορισμένες διατάξεις του και για τις οποίες έχει τεθεί χρονικός ορίζοντας έκδοσής τους που δεν υπερβαίνει, στην πλειοψηφία τους, τους

τέσσερις μήνες. Για πολλούς και διάφορους λόγους η έκδοση της πλειοψηφίας των πράξεων αυτών καθυστερεί, δυσχεραίνοντας την εφαρμογή του παραπάνω νόμου.

Έτσι, ενώ στην έκθεσή του σχετικά με την τρίτη αναθεώρηση της συμφωνίας για το δανεισμό της Ελλάδας το Μάρτιο του 2011 το ΔΝΤ αναφέρει σχετικά με το θέμα της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων πως *η νομοθεσία ολοκληρώθηκε και στοχεύει στην άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών που σχετίζονται με γεωγραφικά, πληθυσμιακά κριτήρια, κατώτατες τιμές, καθεστώς αδειοδότησης και περιορισμένο αριθμό αδειών, ενώ οι όποιοι περιορισμοί διατηρηθούν δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις, πρέπει να διέπονται από αναλογικότητα και να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον*<sup>48</sup>, στην έκθεσή του για την Πέμπτη αναθεώρηση τον Οκτώβριο του 2011, διαπιστώνει πως όσο αφορά στις μεταρρυθμίσεις, μία από τις οποίες είναι και η απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων, η πρόοδος που έχει σημειωθεί είναι άنيση και η *«αναζωογόνησή» τους παραμένει η πρωταρχική πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι αρχές*<sup>49</sup>.

Τον Αύγουστο του 2011 ο ΟΟΣΑ διαπιστώνει πως στις αρχές του 2011 απελευθερώθηκαν 150 επαγγέλματα. Ωστόσο, πρέπει να δοθεί βάρος στην πλήρη απελευθέρωση του επαγγέλματος του δικηγόρου και του φαρμακοποιού για τα οποία παραμένουν γεωγραφικοί περιορισμοί και διοικητικός καθορισμός του ποσοστού κέρδους. Η έκθεση αυτή καταλήγει στο συμπέρασμα πως *η δυναμική εφαρμογή της νομοθεσίας και η παρακολούθηση της αποτελεσματικότητάς της στην προώθηση του ανταγωνισμού κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να αποδώσει καρπούς*<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> IMF 3<sup>rd</sup> Review σελ.44

<sup>49</sup> IMF 5<sup>th</sup> Review σελ.2

<sup>50</sup> ΟΟΣΑ 2011, σελ. 18

Με άλλα λόγια, οι δύο οργανισμοί διαπιστώνουν πως ενώ η νομοθεσία έχει εισαχθεί από τον Μάρτιο του 2011, τον Οκτώβριο του ίδιου έτους δεν έχει εφαρμοστεί.

Κατά την άποψή μου η μη εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας δεν οφείλεται μόνο στην καθυστέρηση έκδοσης των σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων ή στη γενικότερη αδυναμία και αδράνεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η ίδια πελατειακή λογική και πρακτική που καθιέρωσε την πληθώρα των αδικαιολόγητων περιορισμών οδηγεί τώρα στη μη εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Η εξαίρεση των φαρμακοποιών από το πεδίο εφαρμογής του Ν. 3919/2011 την οποία εξετάσαμε προηγουμένως επιβεβαιώνει απόλυτα τη σχετική συλλογιστική. Η κυβέρνηση, στην προσπάθειά της να μη «σπάσει αυγά» και να ισορροπήσει μεταξύ του ανοίγματος όλων των επαγγελμάτων και της διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης, προχώρησε σε μερική απελευθέρωσή τους.

Ο Πάνος Καζάκος στις αρχές του 2011 θεωρούσε πως το Μνημόνιο θα εφαρμοζόταν καθώς, μεταξύ άλλων, υπήρχε ισχυρή πολιτική βούληση στον ηγετικό πυρήνα της κυβέρνησης Παπανδρέου, την οποία αποτελούσε η τριάδα Παπακωνσταντίνου, Ραγκούσης, Λοβέρδος και η κυβέρνηση αυτή είχε νωπή την εκλογική εντολή, οπότε, σύμφωνα με τη θεωρία του εκλογικού κύκλου, θα μπορούσε να εισάγει ευκολότερα μεταρρυθμίσεις. Λίγους μήνες αργότερα παρατηρούμε πως, προϊόντος του χρόνου, η κυβέρνηση απώλεσε την όποια δυναμική της για εισαγωγή μεταρρυθμίσεων καθώς αν και τις νομοθέτησε δεν τις εφάρμοσε και η παραπάνω τριάδα, συμπεριλαμβανομένου και του πρωθυπουργού έχει τεθεί στο περιθώριο.

Σε συνέντευξή του στην «Καθημερινή» στις 07 Αυγούστου 2011 ο Γενικός Γραμματέας του ΟΟΣΑ Άνχελ Γκουρία διαπιστώνει πως οι μεταρρυθμίσεις συναντούν αντιδράσεις τις οποίες δικαιολογεί ως εξής: «Αν

*μία ομάδα απολαμβάνει ειδικά προνόμια, όπως περιορισμοί στον ανταγωνισμό, δε θέλει να αλλάξει το status quo. Αλλά, αν όλη η κοινωνία ωφελείται τότε πρέπει το δικό της συμφέρον να αντιταχθεί σε εκείνο της μικρής ομάδας. Τότε η συλλογική σοφία, όπως αυτή αντιπροσωπεύεται από τους πολίτες, τη Βουλή και την κυβέρνηση πρέπει να αναλάβει δράση. Όσοι έχουν συμφέροντα είναι καλά οργανωμένοι και παρουσιάζουν την επίθεση στα συμφέροντά τους ως μια επίθεση στο κοινό καλό. Συμβαίνει όμως ακριβώς το αντίθετο. Όταν επιτίθεσαι σε μια προνομιούχο ομάδα ωφελείς την κοινωνία. Ξέρω ότι αντιδρούν, αλλά γι αυτό χρειάζεται πολιτικό κουράγιο»<sup>51</sup>.*

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις υπό αριθμό 1664/2011, 1665/2011 και 1666/2011 αποφάσεις της Ολομέλειάς του έρχεται να δώσει ώθηση στη δυναμική της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων, καθώς θεωρεί πως ο οποιοσδήποτε περιορισμός στην πρόσβαση και την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα εμπορευμάτων αντίκειται στο άρθρο 5 του Συντάγματος το οποίο κατοχυρώνει την προσωπική και οικονομική ελευθερία ως ατομικό δικαίωμα. Ειδικότερη εκδήλωση αυτής της ελευθερίας αποτελεί η επαγγελματική ελευθερία, δηλαδή η ελευθερία επιλογής και ασκήσεως ορισμένου επαγγέλματος. Στην επαγγελματική ελευθερία μπορεί ο νόμος να επιβάλλει περιορισμούς μόνο για λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος, οι οποίοι, σε κάθε περίπτωση πρέπει να τελούν σε συνάφεια προς το αντικείμενο και το χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης επαγγελματικής δραστηριότητας. Σε καμία περίπτωση πάντως, δε συνιστά τέτοιο λόγο η προστασία του οικονομικού συμφέροντος των ήδη δραστηριοποιούμενων σε συγκεκριμένο επαγγελματικό κλάδο, με την αποτροπή της εισόδου στον κλάδο αυτό νέων επαγγελματιών και η εκ

---

<sup>51</sup> Εφημερίδα Καθημερινή 07.08.2011 σελ. 6

του λόγου αυτού μείωση των προσόδων από την άσκηση της επαγγελματικής αυτής δραστηριότητας<sup>52</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η γνωμοδότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί του Σχεδίου Νόμου «Αρχή της Επαγγελματικής Ελευθερίας, Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων»<sup>53</sup>. Επειδή τόσο το Σύνταγμα, όσο και η Κοινοτική Οδηγία 123/2006 επιβάλλουν την απελευθέρωση των επαγγελμάτων η Επιτροπή επισημαίνει την επιτακτική ανάγκη της άρσης των διάσπαρτων σε πολλά νομοθετήματα ρυθμιστικών εμποδίων, τα οποία αποτελούν φραγμό στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Ωστόσο, καταλήγει πως *ο όποιος θετικός αντίκτυπος στην ευημερία των καταναλωτών και την εθνική οικονομία ενδέχεται να μην είναι άμεσος, καθώς οι όποιες πραγματικές αλλαγές στην ανταγωνιστική διαδικασία θα επέλθουν σταδιακά*<sup>54</sup>.

Παρατηρούμε, με άλλα λόγια, πως ενώ είναι αποδεκτή από την κυβέρνηση (μάλλον υπό την πίεση του Μνημονίου) η ανάγκη άρσης των αδικαιολόγητων περιορισμών και συνηγορούν προς αυτή την κατεύθυνση τόσο το Συμβούλιο της Επικρατείας, όσο και η (Ανεξάρτητη Αρχή) Επιτροπή Ανταγωνισμού, στην πράξη, οι συντεχνίες ακυρώνουν την όποια θετική ρύθμιση, διατηρώντας το παλαιό καθεστώς που κατοχυρώνει τα προνόμιά τους. Τα όποια βήματα προς τα εμπρός κάνει η χώρα με την ψήφιση του σχετικού νόμου, αναιρούνται από τα βήματα προς τα πίσω που υπαγορεύουν οι συντεχνίες και η πελατειακή συναλλαγή.

Το θέμα ξεπερνά την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων και λαμβάνει μια ευρύτερη μορφή. Πρέπει να εξεταστεί ως μια δύναμη αντίστασης σε κάθε αλλαγή προς το καλύτερο, απόρριψης κάθε

---

<sup>52</sup> ΣτΕ Απόφαση 1664/2011 σελ. 5

<sup>53</sup> Αριθμ. 1003/16.02.2011 έγγραφο Επιτροπής Ανταγωνισμού

<sup>54</sup> Ο.π. ΕΑ 1003/16.02.2011 σελ. 22

μεταρρύθμισης και διατήρησης των στρεβλώσεων του παρελθόντος οι οποίες εν πολλοίς οδήγησαν τη χώρα στη δεινή οικονομική κατάσταση που βρίσκεται σήμερα, όντας ουραγός όχι μόνο της Ευρώπης, αλλά και των χωρών του ΟΟΣΑ σε θέματα οικονομίας, ανάπτυξης, παιδείας και διαφάνειας.

Υπό αυτή την οπτική μπορεί να δικαιολογηθεί και ο τίτλος του παρόντος κεφαλαίου. Όπως στο Έστερναχ του Λουξεμβούργου οι κάτοικοι πορεύονται τρία βήματα εμπρός και δύο πίσω καθ' οδόν προς την εκκλησία συμβολίζοντας έτσι, με την ιδιαίζουσα αυτή πομπή, τη δυσκολία του κάθε ανθρώπου να προσεγγίσει την τελική σωτηρία, έτσι και στη σημερινή Ελλάδα, ενώ υπό την πίεση των δανειστών εισάγονται μεταρρυθμίσεις την αναγκαιότητα των οποίων γνωρίζαμε χρόνια, αλλά δεν εφαρμόζαμε και κάνουμε βήματα προς τα μπρος, οι δυνάμεις της συντήρησης επεμβαίνουν, ακυρώνοντας το οποιοδήποτε θετικό αποτέλεσμα και μας γυρίζουν πίσω.

Στην παρούσα χρονική συγκυρία, οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις αλλά και καθένας από εμάς πρέπει να συλλογιστεί προς τα πού θα κινηθούμε στο μέλλον. Προς τα εμπρός ή προς τα πίσω;

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup> – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με όσα εξετάσαμε μέχρι τώρα, διαπιστώσαμε πως η ελληνική νομοθεσία βρίσκεται από ρυθμίσεις περιοριστικές του ανταγωνισμού, όσο αφορά στην άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων. Οι περισσότερες από αυτές είχαν θεσμοθετηθεί πολλά χρόνια πριν, με σκοπό να διασφαλίσουν την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Οι κυρίαρχες ιδεολογικοκοινωνικές θεωρίες της εποχής θεωρούσαν πως αυτό θα το επιτύγχανε καλύτερα η κρατική παρέμβαση και όχι η ελεύθερη λειτουργία της αγοράς.

Με το πέρασμα του χρόνου η μεταβολή των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της κοινωνίας και της οικονομίας κατέστησε το ρυθμιστικό πλαίσιο μη λειτουργικό και μη βιώσιμο, ακόμα και αν οι κανόνες που περιλάμβανε ήταν λειτουργικοί όταν πρωτοσχεδιάστηκαν.

Επιπρόσθετα, πολλές από τις ρυθμίσεις δεν εξυπηρετούσαν το δημόσιο συμφέρον, αλλά ουσιαστικά στόχευαν να απωθήσουν τους εν δυνάμει ενδιαφερόμενους από την ενεργοποίησή τους στα σχετικά επαγγέλματα, διασφαλίζοντας τις προσόδους των ήδη δραστηριοποιούμενων. Με άλλα λόγια, αποσκοπούσαν στην εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος της κάθε σχετιζόμενης επαγγελματικής τάξης και των συναλλασσόμενων με αυτούς πολιτικών.

Οι δύο παραπάνω λόγοι καθιστούν επιτακτική ανάγκη των κατάργηση αυτών των περιορισμών. Η επικρατούσα σήμερα οικονομική θεωρία προβάλλει την υπεροχή της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς έναντι της κρατικής παρέμβασης. Η σύγχρονη τάση είναι προς την κατάργηση των αδικαιολόγητων περιοριστικών ρυθμίσεων και την ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές.



Έγκυρες μελέτες που έχουν δημοσιευτεί τα τελευταία χρόνια επιχειρηματολογούν υπέρ της απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων. Μέσα από οικονομετρικά υποδείγματα υποστηρίζουν πως η κατάργηση των περιορισμών θα οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 10 εκατοστιαίες μονάδες η οποία θα συνοδευτεί από μείωση των τιμών και άνοδο της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Οι πρόσφατες κυβερνήσεις, αν και ήταν ενημερωμένες για τα οφέλη της απελευθέρωσης, δίστασαν να αναλάβουν πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση. Η παραδοσιακή κρατικιστική αντίληψη με την οποία τα πολιτικά κόμματα προσεγγίζουν την εξουσία, καθώς και η νοοτροπία και οι αντιλήψεις του κοινού, δημιουργούν, από την πλευρά των κυβερνώντων, διστακτικότητα στην ανάληψη πρωτοβουλιών για μεταρρυθμίσεις και, από την πλευρά της κοινωνίας, αντιδράσεις.

Ωστόσο, η κατάσταση αυτή αλλάζει υποχρεωτικά. Κυρίαρχο ρόλο σε αυτή την αλλαγή παίζει η επικράτηση των φιλελεύθερων θεωριών. Η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιταχύνει τη διαδικασία της αλλαγής. Μεγάλο μέρος των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων έχει προκύψει ως αποτέλεσμα της υποχρέωσης ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών.

Στις αρχές του 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της Στρατηγικής της Λισαβόνας έθεσε ως στόχο για την επόμενη δεκαετία «η ευρωπαϊκή οικονομία να βασιστεί στη γνώση και να καταστεί η πλέον δυναμική και ανταγωνιστική στον κόσμο, ικανή να πετύχει βιώσιμη ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερης ποιότητας ευκαιρίες απασχόλησης, μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή και σεβασμό στο περιβάλλον».

Παράλληλα, η πρόσφατη οικονομική κρίση επέφερε την επιβολή του Μνημονίου το οποίο περιέχει δεσμευτικές προθεσμίες για την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην άσκηση των επαγγελμάτων. Υπό αυτή

την έννοια, η κρίση μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης αλλαγών, καθώς υπό την απειλή της μη εκταμίευσης των δόσεων του δανείου υποχρεώνεται η χώρα να θεσμοθετήσει μεταρρυθμίσεις τις οποίες ηθελημένα ανέβαλλε για δεκαετίες.

Τηρώντας τις δεσμεύσεις που πηγάζουν από το Μνημόνιο η προηγούμενη κυβέρνηση ψήφισε το Ν. 3919/2011 ο οποίος καταργεί όλους τους αδικαιολόγητους περιορισμούς στην άσκηση των περισσότερων επαγγελμάτων. Ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, καθώς, από τη μία, εξαιρέθηκαν αρκετά επαγγέλματα από το πεδίο εφαρμογής του και από την άλλη, καθυστερεί αδικαιολόγητα η εφαρμογή του νόμου στα επαγγέλματα που περιλαμβάνει.

Παράλληλα, διάφορες διατάξεις που περιλαμβάνονται σε άλλους νόμους και επιχειρούν να άρουν τους περιορισμούς σε επαγγέλματα που εξαιρούνται από το Ν. 3919/2011 είναι αποσπασματικές και απέχουν πολύ από το να θεωρηθούν ως απελευθέρωσή τους. Πιο πολύ στοχεύουν στη διατήρηση κεκτημένων, παρά σε ανατροπή του status quo.

Για το λόγο αυτό το θέμα των κλειστών επαγγελμάτων και η προσπάθεια απελευθέρωσής τους δεν πρέπει να εξεταστεί αποσπασματικά. Δεν πρόκειται για την αδυναμία εφαρμογής μιας μεταρρύθμισης ή για την αποτυχία εφαρμογής ενός νόμου. Αυτό που χρειάζεται είναι να εξεταστεί η γενικότερη αδυναμία της χώρας να εφαρμόσει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Με τον όρο αυτό περιγράφονται δράσεις και μέτρα των οικονομικών αρχών που επιδιώκουν αποτελέσματα μέσα από τον επηρεασμό της λειτουργίας των αγορών. Ο κύριος στόχος στον οποίο κατατείνουν είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων, εργασίας και κεφαλαίου. Η πρόοδος επιδιώκεται μέσω της απαλλαγής του ρυθμιστικού οικοδομήματος από περιττές και επιζήμιες για την οικονομία ρυθμίσεις.

Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, οι διαρθρωτικές μεταβολές που προωθούν το άνοιγμα των αγορών και επιτρέπουν την ελεύθερη είσοδο επιχειρήσεων σε επιμέρους κλάδους προϊόντων και υπηρεσιών, έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός αποτελεί κίνητρο για αναδιάρθρωση της παραγωγής και αύξηση της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων, οδηγώντας σε πιο αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Τελικά, επιτυγχάνεται αύξηση της παραγωγικότητας και άνοδος του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας.

Η Ελλάδα έχει έναν επιπλέον λόγο να εισάγει μεταρρυθμίσεις για να αυξήσει την ήδη χαμηλή ανταγωνιστικότητά της και να επιτύχει ουσιαστική σύγκλιση με τα λοιπά, αναπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη. Στην προσπάθειά της αυτή πρέπει να απαλλαγεί από συμπεριφορές και φαινόμενα που αντιστρατεύονται την πρόοδο και έχουν τις ρίζες τους σε ευρύτερες παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας. Η πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι εκάστοτε ηγεσίες της είναι η αποτελεσματική αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων που έχουν σωρευθεί και κάνουν τη χώρα να βραδυπορεί σε διάφορους τομείς. Στις διεθνείς κατατάξεις η χώρα εμφανίζεται τελευταία καθώς υστερεί σε μακροοικονομική κατάσταση, υποδομές, αποτελεσματικότητα των αγορών, τεχνολογία και καινοτομία, μεταξύ άλλων.

Η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση όσο αφορά στο βαθμό περιορισμού των αγορών και έχει έναν από τους υψηλότερους δείκτες όσο αφορά στα εμπόδια για ξένες επενδύσεις (OECD – Going for Growth, 2010). Επιπλέον, το κόστος για την έναρξη επιχειρήσεων είναι τετραπλάσιο σε σχέση με το σύνολο της ευρωζώνης (World Bank Development Indicators, 2010), ενώ, την αρνητική εικόνα της χώρας ολοκληρώνει η υψηλή διαφθορά, καθώς ο δείκτης της αντίληψης για τη διαφάνεια έχει τη

χαμηλότερη τιμή στην Ελλάδα, ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ (Corruption Perceptions Index, 2010).<sup>55</sup>

Κατά συνέπεια, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός πως η ύφεση του 2009 βρήκε τη χώρα ανέτοιμη. Η κρίση έφερε στην επιφάνεια τα διαχρονικά, διαρθρωτικά ελλείμματα της χώρας, τα οποία αντικατοπτρίζονται στη χαμηλή ανταγωνιστικότητά της, δηλαδή στη μειωμένη ικανότητά της να παράγει και να πωλεί προϊόντα και να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας και στην υπερχρέωση.

Τα τελευταία χρόνια εισήχθησαν αναμφίβολα αρκετές μεταρρυθμίσεις. Επιγραμματικά αναφέρω την ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής Ανταγωνισμού, την απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, την υιοθέτηση των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων, την απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών, της ηλεκτρικής ενέργειας και τέλος, την απελευθέρωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Ωστόσο σε ένα ευρύ μέτωπο κυριάρχησε η προάσπιση κεκτημένων. Το πολιτικό παίγνιο οδηγούσε σε βραχυχρόνιους υπολογισμούς εκλογικών κερδών υποβαθμίζοντας τις μακροχρόνιες επιπτώσεις. Ενώ τόσο τα προβλήματα, όσο και η λύσεις τους ήταν γνωστά, η πελατειακή λογική εξανέμιζε κάθε ελπίδα εφαρμογής μεταρρυθμίσεων.

Υπό την πίεση της τρόικας η αποφυγή της λήψης διαρθρωτικών μέτρων έγινε απίθανη. Μέσω του Μνημονίου η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις σε συγκεκριμένο χρόνο. Η θεωρία του εκλογικού κύκλου και η αποφασιστικότητα της ηγετικής ομάδας της κυβέρνησης ευνοούσαν την υλοποίησή τους. Ωστόσο, σήμερα, σχεδόν δύο χρόνια μετά, η κατάσταση δεν έχει αλλάξει ικανοποιητικά. Η απελευθέρωση των κλειστών επαγγελματιών είναι μία από τις

---

<sup>55</sup> Σάββα – Μπαλφούσια, 2010, σελ 96.

μεταρρυθμίσεις τις οποίες δεσμεύεται να εφαρμόσει η κυβέρνηση και είτε αδυνατεί είτε την καθυστερεί σκόπιμα. Υπό την ίδια οπτική πρέπει να εξετάσουμε την αδυναμία αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, την αδυναμία απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας, την καθυστέρηση εξορθολογισμού του μισθολογικού καθεστώτος των ΔΕΚΟ, την αδυναμία μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού κλπ.

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις καθυστερούν ή δεν εισάγονται καθόλου επειδή θίγουν τα συμφέροντα αυτών που επηρεάζουν. Πέρα από τις αντιδράσεις όμως των άμεσα ενδιαφερομένων, τις διαρθρωτικές αλλαγές στη χώρα μας ανακόπτουν ή δυσχεραίνουν δύο κατηγορίες παραγόντων.

Η πρώτη συνδέεται με τη στάση της κοινής γνώμης απέναντι στο κόστος που καλούνται να φέρουν οι άμεσα θιγόμενοι από μια διαρθρωτική αλλαγή, ακόμη δε και στην ιδέα των διαρθρωτικών αλλαγών. Μολονότι, οι περιορισμοί στην άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα π.χ. εξυπηρετούν τα ιδιωτικά συμφέροντα των ίδιων, η κοινή γνώμη είναι θετική απέναντι στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν τα κεκτημένα τους, αγνοώντας όμως πως έτσι ζημιώνεται το κοινό συμφέρον. Επίμονο και κυρίαρχο αίτημα ευρέων στρωμάτων των πολιτών είναι οι παροχές, οι οποίες βρίσκονται στη ρίζα της παθογένειας της ελληνικής οικονομίας και των διαρθρωτικών της προβλημάτων. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η προώθηση ουσιαστικών διαρθρωτικών αλλαγών καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη.

Η δεύτερη κατηγορία παραγόντων έχει τις ρίζες της στον πελατειακό χαρακτήρα της πολιτικής μας ζωής. Η κάθε ομάδα προσπαθεί να εξαργυρώσει την εκλογική της επιρροή με προνομιακή αντιμετώπισή της εις βάρος του κοινωνικού συνόλου. Από την άλλη, οι πολιτικοί, αδιαφορώντας για τις μακροχρόνιες συνέπειες, δεν φείδονται παροχών, εξασφαλίζοντας έτσι την επανεκλογή τους.

Από τα παραπάνω συνάγεται πως ούτε η κυβέρνηση, αλλά ούτε και η πλειοψηφία των πολιτών έχει κατανοήσει πλήρως το αδιέξοδο στο οποίο οδηγεί αυτή η συμπεριφορά. Στο παρελθόν, η κοινωνία έτεινε να υποκαταστήσει ένα μέλλον με νόημα με έναν αφελή και εισαγόμενο καταναλωτισμό και μια αφελή προσοδοθηρία. Την πραγματική κατάσταση συγκάλυπτε η αύξηση της υλικής ευημερίας η οποία απειλείται από την παρούσα κρίση.<sup>56</sup> Η πάγια πρακτική ο καθένας να προσπαθεί να μεγιστοποιήσει το ιδιωτικό του συμφέρον, αδιαφορώντας για την κοινωνική ζημία που αυτό προκαλεί δεν είναι πλέον κοινωνικά αποδεκτή.

Ως τώρα, οι επιδιώξεις των διαφόρων κοινωνικών ομάδων ικανοποιούνταν αφειδώς. Αν δεν επαρκούσαν τα κρατικά έσοδα η εύκολη λύση ήταν ο εξωτερικός δανεισμός. Η πρακτική αυτή όμως οδήγησε τη χώρα στα πρόθυρα της άτακτης χρεοκοπίας και υπονόμωσε το μέλλον της, καθώς το βάρος αποπληρωμής του δημοσίου χρέους επωμίζονται οι επόμενες γενιές. Η τακτική αυτή πρέπει να εκλείψει. Αυτό που χρειάζεται η χώρα είναι αλλαγή του αναπτυξιακού της μοντέλου. Η απελευθέρωση των «κλειστών» επαγγελμάτων είναι μία πτυχή του νέου αυτού μοντέλου το οποίο πρέπει να υιοθετήσει η χώρα. Οι υπόλοιπες πτυχές είναι η τήρηση του νόμου, η ισχυροποίηση των τυπικών θεσμών διακυβέρνησης, η προώθηση της δικαιοσύνης και της διαφάνειας, η αποδυνάμωση των πελατειακών πρακτικών και η αξιοκρατία. Η μεταρρύθμιση του συστήματος εκπαίδευσης ώστε να ικανοποιεί τους παραπάνω στόχους είναι επιτακτική.

Ο δρόμος για την επίτευξη αυτού του στόχου δεν είναι εύκολος. Η μη εφαρμογή των νόμων που εξετάσαμε στην παρούσα εργασία συνηγορεί σε αυτό. Η χώρα χρειάζεται πεφωτισμένη ηγεσία η οποία να έχει κατανοήσει την ανάγκη για αλλαγή και να έχει τη θέληση να εφαρμόσει τις όποιες μεταρρυθμίσεις. Πρωτίστως όμως χρειάζεται αλλαγή της νοοτροπίας του

---

<sup>56</sup> EKEM 63, σελ. 28

καθενός από εμάς, καθώς, σε τελική ανάλυση, εμείς επιλέγουμε τους ασκούντες την εξουσία. Ας αναλογιστούμε όλοι αν θέλουμε μια Ελλάδα ισχυρή και ισότιμο μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με παρουσία στα διεθνή δρώμενα ή έναν κράτος παρία, βυθισμένο στην ανυποληψία και στο περιθώριο της Ευρώπης.

Το προεκλογικό σύνθημα της κυβέρνησης Παπανδρέου ήταν «ή αλλάζουμε ή βουλιάζουμε». Δυστυχώς, η όποια διάθεση για αλλαγή έμεινε απλά εξαγγελία. Ας ελπίσουμε ότι το μέλλον θα είναι διαφορετικό. Η πραγματική απελευθέρωση των κλειστών επαγγελματιών ας αποτελέσει την αρχή για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας.

Επειδή η οποιαδήποτε αλλαγή συνεπάγεται απώλειες για αυτούς των οποίων τα συμφέροντα θίγονται και γι αυτό το λόγο θα προβάλλουν σθεναρή αντίσταση στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν τα κεκτημένα τους και επειδή η μέχρι τώρα εξέλιξη του υπό εξέταση θέματος επιβεβαιώνει τις ανησυχίες μας για αναβολή ή καθυστέρηση των μεταρρυθμίσεων, ας έχουμε όλοι κατά νου και κυρίως οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις τη ρήση του Ανδρέα Κάλβου: *«θέλει αρετή και τόλμη η ελευθερία»*.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Μολονότι ο όρος «κλειστά επαγγέλματα» χρησιμοποιείται ευρέως το τελευταίο διάστημα, ιδιαίτερα λόγω της επιταγής του Μνημονίου για την απελευθέρωσή τους, στην πράξη ως τέτοια νοούνται τα πιο γνωστά από αυτά, στα οποία δραστηριοποιείται μεγάλος αριθμός ατόμων και είναι αυτά του δικηγόρου, του μηχανικού, του φαρμακοποιού, του συμβολαιογράφου κλπ.

Σαν κλειστό επάγγελμα θεωρούμε εκείνο, για την άσκηση του οποίου υφίστανται νομικοί περιορισμοί, που σχετίζονται τόσο με τις προϋποθέσεις έναρξης της δραστηριότητας, όσο και με τη χωροταξική διάσταση αυτής. Στην ελληνική πραγματικότητα δεν υπάρχει από καμία επίσημη αρχή ένας πλήρης κατάλογος των επαγγελμάτων που χαρακτηρίζονται «κλειστά», πέρα από τη βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (regulated professions database) και μια ενδεικτική λίστα του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία όμως δεν είναι πλήρης.

Οι περισσότεροι περιορισμοί στην άσκησή τους έχουν επιβληθεί αρκετά χρόνια πριν, όταν η ιδεολογικοπολιτική τάση της εποχής ευνοούσε την κρατική παρέμβαση στη λειτουργία των αγορών προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, στην περίπτωσή μας, στην πληθώρα των περιπτώσεων οι περιορισμοί εισήχθησαν προκειμένου να αποτρέψουν νέους εισερχόμενους να εισέλθουν σε κάποιο «προστατευόμενο» κλάδο, διαφυλάσσοντας έτσι τα προνόμια των ήδη δραστηριοποιούμενων σε αυτόν. Με τον καιρό, οι περιορισμοί αυτοί παγιώθηκαν εξασφαλίζοντας στους σχετικούς επαγγελματίες τη δυνατότητα να διαπραγματευτούν τη διαίωσή τους με τους εκάστοτε κυβερνώντες, μέσα σε ένα πλαίσιο αθέμιτων πελατειακών συναλλαγών.

Στη σύγχρονη εποχή η ιδεολογικοπολιτική τάση έχει αλλάξει με αποτέλεσμα να ευνοούνται πλέον πιο φιλελεύθερες ιδέες. Ειδικά στην



ελληνική περίπτωση, η πρόσφατη οικονομική κρίση αποκάλυψε με τον πιο επώδυνο τρόπο τις χρόνιες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Η αντιμετώπισή της κρίσης καθιστά επιτακτική ανάγκη την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Η τελευταία, σύμφωνα με μελέτες έγκυρων μελετητών που έχουν δημοσιευτεί κατά καιρούς θα επιτευχθεί, μεταξύ άλλων και από την απελευθέρωση των αγορών και την ενίσχυση του ανταγωνισμού σε αυτές.

Τόσο η Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, όσο και η ελληνική περιέχουν διατάξεις προς αυτή την κατεύθυνση. Η Στρατηγική της Λισαβόνας έχει σαν κύριο στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας. Μία από τις Οδηγίες που σχετίζονται με αυτό το στόχο είναι η 2006/123/EK για την απελευθέρωση των Υπηρεσιών. Η Οδηγία αυτή έχει ενσωματωθεί στο εσωτερικό ελληνικό δίκαιο με το Ν. 3844/2010.

Παράλληλα, τα άρθρα 5 και 106 του ελληνικού Συντάγματος κατοχυρώνουν την ελευθερία της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, έκφανση της οποίας είναι και η επαγγελματική ελευθερία. Επιπλέον, το Μνημόνιο (Ν.3845/2010) γίνεται πιο συγκεκριμένο επιβάλλοντος δεσμευτικό χρονικό ορίζοντα για την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων». Κατ' επιταγή των απαιτήσεων του εκδόθηκε ο Ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων» ο οποίος επιχειρεί να «ανοίξει» τα «κλειστά επαγγέλματα».

Ωστόσο, από το πεδίο εφαρμογής του εξαιρέθηκαν αρκετές κατηγορίες, κυρίως λόγω της πίεσης που άσκησαν στην κυβέρνηση, εκμεταλλευόμενες την πελατειακή συναλλαγή μαζί της και την απροθυμία της για ρήξη μαζί τους. Κάποιες επιπλέον προσπάθειες προς την ίδια κατεύθυνση επιχειρήθηκαν με τους Νόμους 3887/2010 για τις οδικές μεταφορές και

3918/2011 για τους φαρμακοποιούς, ωστόσο το τελικό αποτέλεσμα απέχει από την απελευθέρωση των συγκεκριμένων αγορών.

Ακόμα και οι αλλαγές που θεσμοθετήθηκαν δεν εφαρμόστηκαν, με αποτέλεσμα στις κατά καιρούς εκθέσεις αξιολόγησης του ΔΝΤ να αναφέρεται πως η δυναμική εφαρμογή της νομοθεσίας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου αυτή να αποδώσει καρπούς.

Έτσι, στις αρχές του 2012, την επικαιρότητα μονοπωλούν ειδήσεις σχετικά με το αναμενόμενο πολυνομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομικών το οποίο θα περιλαμβάνει διατάξεις για την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων». Επιπλέον, στην εφημερίδα «Ελευθεροτυπία» στις 16.11.2011 δημοσιεύτηκε πως ανατέθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών στο ΚΕΠΕ μελέτη αξιολόγησης της εφαρμογής του Ν. 3919/2011, μέσω της οποίας ζητείται από αυτό να εξετάσει ποιοι κλάδοι πρέπει να μείνουν κλειστοί και μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το ότι στην εισηγητική έκθεση του Ν. 3919/2011 δεν αναφέρεται ποιοι αναμένεται να ωφεληθούν από την εφαρμογή του νόμου αυτού μαρτυρά την προχειρότητα με την οποία προσέγγισε το θέμα η ελληνική Πολιτεία.

Η μη εφαρμογή του παραπάνω νόμου και η καθυστέρηση έκδοσης των Προεδρικών Διαταγμάτων και των Υπουργικών Αποφάσεων που προϋποθέτει δεν οφείλεται μόνο στην αδράνεια της κρατικής μηχανής. Οφείλεται πρωτίστως στην πίεση των συντεχνιών προς την κυβέρνηση και την πελατειακή, συναλλακτική σχέση της με αυτές. Οι θιγόμενες ομάδες στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν το status quo αδιαφορούν για την κοινωνική ζημία που προκαλούν. Η κυβέρνηση από τη μεριά της, υποκύπτοντας στην πίεση της δε λύνει το πρόβλημα και μεταβιβάζει το βάρος της προσαρμογής στις επόμενες γενιές.

Το πρόβλημα αυτό είναι ευρύτερο. Δεν αφορά μόνο στους επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται στα κλειστά επαγγέλματα. Πρέπει να εξεταστεί η γενικότερη αδυναμία των εκάστοτε ελληνικών κυβερνήσεων να εισάγουν μεταρρυθμίσεις και να προβούν σε ρήξη με κακές πρακτικές του παρελθόντος οι οποίες ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για τη δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας. Αν στο παρελθόν δεν είχαν υιοθετήσει αυτή την κοντόφθαλμη πολιτική που εξασφάλιζε βραχυχρόνια οφέλη στους λίγους, συσσωρεύοντας ζημιές για τους πολλούς, υπονομεύοντας το μέλλον της χώρας, η κατάσταση σήμερα θα ήταν πολύ καλύτερη.

Σε κάθε περίπτωση, αυτό που χρειάζεται δεν είναι απλά μια κυβέρνηση η οποία θα μπορέσει να εφαρμόσει ένα νόμο για την απελευθέρωση των «κλειστών επαγγελμάτων». Χρειάζεται μια πεφωτισμένη ηγεσία με όραμα η οποία θα κατανοήσει τα πραγματικά προβλήματα της χώρας, θα θελήσει να εισάγει μεταρρυθμίσεις που θα στοχεύουν στην αλλαγή του οικονομικού μοντέλου ανάπτυξής της και θα έχει την πυγμή να τις εφαρμόσει.

Πρώτα όμως πρέπει να ανοίξει κάποιο άλλο «κλειστό» επάγγελμα. Αυτό του έλληνα πολιτικού. Πρέπει να διαλυθεί η πελατειακή συναλλαγή με τις κάθε είδους μειονότητες και το νέο μοντέλο ανάπτυξης να βασιστεί σε ισονομία, δικαιοσύνη και αξιοκρατία. Πρωτίστως, πρέπει ο καθένας από εμάς να αναλάβει το μερίδιο ευθύνης που του αναλογεί σκεπτόμενος αν θέλει η χώρα του να γίνει πιο ανταγωνιστική, βαδίζοντας σαν ισότιμο μέλος της διεθνούς κοινωνίας ή να μετατραπεί σε παρία της Ευρώπης, απαξιωμένη και περιθωριοποιημένη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αθανασίου, Λ., (2005). Πρόσφατες διαρθρωτικές παρεμβάσεις και η οικονομική τους σημασία. ΚΕΠΕ Οικονομικές εξελίξεις. Τεύχος 10, σελ. 31- 40.

Αθανασίου, Λ., Ιωάννου, Χ., Κώτση, Α., κ.α., (2001). Φραγμοί στην ελεύθερη λειτουργία των επαγγελματιών και στην πραγματοποίηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και ανταγωνιστικότητα. ΚΕΠΕ. Αθήνα.

Βουρλούμης, Π., (2011). Να σοβαρευτούμε, αλλιώς θα ζητιανεύουμε, Καθημερινή 07.01.2012.

Βρεττός, Ν., Στουρνάρας, Γ., (2009). Η ελληνική οικονομία σε αναζήτηση στρατηγικής - άξονες και δράσεις μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής, Chamber Press, Αθήνα.

Γκουρία, Α., (2011). Συνέντευξη στην Καθημερινή 07.08.2011.

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2006). Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις Υπηρεσίες στην Εσωτερική Αγορά, Βρυξέλλες.

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύσταση του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2011 σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας για το 2011. (2011/C 213/04).

Επιτροπή Ανταγωνισμού, (2011). Αποστολή γνωμοδότησης επί του σχεδίου Νόμου "Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας. Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελματιών", βάσει του άρθρου 8 στ του Ν. 703/77. Αθήνα.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1985). Λευκή Βίβλος για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Βρυξέλλες. COM (85) 310 τελικό.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1994). Η Εσωτερική Αγορά της Κοινότητας Έκθεση 1993. Βρυξέλλες. COM (94) 55 τελικό.

Ευαγγελόπουλος, Π., (2007). Μεταρρυθμίσεις: Ένα βήμα μπροστά, δύο βήματα πίσω, Κέρδος 09.08.2007.

Ευρωπαϊκή Ένωση, (2010). Ενοποιημένες Συνθήκες - Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, (2010). Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την

Ελλάδα, Occasional Paper 61.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, (2011). Απόσπασμα από την, υπό εκπόνηση, μελέτη που αφορά στην απελευθέρωση του Συμβολαιογραφικού Επαγγέλματος. Αθήνα.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, (2011). Η ελληνική οικονομία 1/11, Τριμηνιαία Έκθεση, αριθμός τεύχους 63, Αθήνα. Σελ. 31 - 48.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, (2011). Η ελληνική οικονομία 2/10, Τριμηνιαία Έκθεση, αριθμός τεύχους 60, Αθήνα. Σελ. 49 - 72.

Καζάκος, Π., (1993). Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία. Στο Τσούκαλης, Λ., (1993). Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Η πρόκληση της προσαρμογής. ΕΚΕΜ / Παπαζήσης. Αθήνα. σελ. 129 - 208.

Καζάκος, Π., (2001). Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944 - 2000. Εκδόσεις Πατάκη. Αθήνα.

Καζάκος, Π., (2004). Ανταγωνιστικότητα, ανάπτυξη και απασχόληση - Εθνικές δυνατότητες και προτεραιότητες WP.A03/04. ΕΕΕΠ. Αθήνα.

Καζάκος, Π., (2005). Στη μέση του δρόμου - Η Ελλάδα και η πρόκληση της ανταγωνιστικότητας. Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις. Αθήνα.

Καζάκος, Π., (2008). Διεθνής κρίση και εμπορικές μεταρρυθμίσεις. Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές εξελίξεις, τεύχος 45. σελ. 3 - 4.

Καζάκος, Π., (2010). Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα 1993 - 2010. Εκδόσεις Πατάκη. Αθήνα.

Καζάκος, Π., (2011). Μετά το Μνημόνιο - Οικονομική Πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο. Εκδόσεις Παπαζήσης. Αθήνα.

Κότιος, Α., Λιαργκόβας, Π., Κορρές, Γ., (2010). Οικονομική της Ευρωπαϊκής Οκλήρωσης. Εκδόσεις Σταμούλη. Αθήνα.

Κώτση, Α., Αθανασίου, Λ., κ.α. (2005). Οικονομικές και Κοινωνικές Επιπτώσεις για την Ελλάδα της υπό συζήτηση Οδηγίας για την απελευθέρωση του τομέα των Υπηρεσιών στην Εσωτερική Αγορά, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Λιαργκόβας, Π., (2010). Σύγχρονα θέματα της ελληνικής και διεθνούς

οικονομίας. Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης. Αθήνα.

Metron Analysis, (2011). Πανελλαδική έρευνα κοινής γνώμης για τα κλειστά επαγγέλματα. (<http://minfin.Gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/e7/f9/0f/application/pdf/erevna-gnomis.pdf>).

Μανδράβελης, Π., (2010). Κοινωνικός ρόλος, φαρμακείο..., Καθημερινή 10.10.2010.

Μανδράβελης, Π., (2011). Πήγαινέ με όπου θέλεις βουλευτή, Καθημερινή 02.10.2011.

Μανδράβελης, Π., (2011). Το έλλειμμα της λογικής, Καθημερινή 31.07.2011.

Μούσης, Ν., (2005). Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική. Εκδόσεις Παπαζήση. Αθήνα.

Μυλωνάς, Π., Παπακωνσταντίνου, Γ., (2002). Μεταρρύθμιση της αγοράς προϊόντων στην Ελλάδα. Προτεραιότητες Πολιτικής και Προοπτικές. Στο Bryant, R., Γκαργκάνας, Ν., Ταβλάς, Γ. (2002). Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος. Τράπεζα της Ελλάδος / The Brookings Institution. Αθήνα. σελ. 603 - 656.

Ξαφά, Μ., (2010). Απαισιόδοξα τα πρώτα μηνύματα, Καθημερινή 09.05.2010.

Ξαφά, Μ., (2011). Το παγόβουνο είναι μπροστά μας, Καθημερινή 28.08.2011.

Πανελλήνιος Φαρμακευτικός Σύλλογος, (2011). Δελτίο Τύπου 17.01.2011, Αθήνα.

Παπαδόπουλος, Α., (2009). Τα βήματα του Έστερναχ - Η Ελλάδα μετά το 2010. Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα.

Παπαϊωάννου, Σ., (2011). Οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα, Τάσεις και μεσοπρόθεσμες προοπτικές. ΚΕΠΕ Οικονομικές εξελίξεις. Τεύχος 16, σελ. 90 - 97.

Παπανδρέου, Α., (1962). Οικονομικά Μονογραφία: 1. Στρατηγική Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος. Κέντρο Οικονομικών Ερευνών. Αθήνα.

Πισσαρίδης, Χ., Αζαριάδης, Κ., Ιωαννίδης, Γ., Προτάσεις για μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική, Καθημερινή 26.09.2010.

Σάββα - Μπαλφούσια, Σ., (2005) Οι οικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα.

ΚΕΠΕ Οικονομικές Εξελίξεις. Τεύχος 10, σελ. 7 - 30.

Σάββα - Μπαλφούσια, Σ., (2005). Η πρόοδος των διαρθρωτικών αλλαγών και οι προκλήσεις του νέου οικονομικού περιβάλλοντος. ΚΕΠΕ Οικονομικές εξελίξεις. Τεύχος 9, σελ. 36 - 48.

Σάββα - Μπαλφούσια, Σ., (2010). Οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα: Επιδόσεις, Αδυναμίες και ο ρόλος της Πολιτικής. ΚΕΠΕ Οικονομικές εξελίξεις. Τεύχος 13, σελ. 74 - 85.

Σαββίδη, Χ., (2011). Για μια πραγματική απελευθέρωση στους μηχανικούς, Καθημερινή 23.01.2011.

Στουρνάρας, Γ., Αλμπάνη, Μ., (2008). Η ελληνική οικονομία μετά την κρίση - αναζητώντας ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο. IOBE. Αθήνα.

Συμβούλιο της Επικρατείας, (2011). Αριθμ. 1664/2011 Απόφαση Ολομέλειας

Συμβούλιο της Επικρατείας, (2011). Αριθμ. 1665/2011 Απόφαση Ολομέλειας

Συμβούλιο της Επικρατείας, (2011). Αριθμ. 1666/2011 Απόφαση Ολομέλειας

Συντονιστική Επιτροπή Συμβολαιογραφικών Συλλόγων Ελλάδος, (2011). Δελτίο Τύπου 15.02.2011, Αθήνα.

Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, (2011). Δελτίο Τύπου 05.12.2011, Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2008). Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2007. Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2009). Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2008. Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2010). Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2009. Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος, (2011). Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010. Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών - Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής - Διεύθυνση Τομέων Παραγωγής, αριθμ. 47193/1476/04.11.2011 απόφαση. Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών - Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων,

(2010). Μελέτη θέσης πάνω στα κλειστά επαγγέλματα. Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών, (22.05.2011). Ανακοίνωση σχετικά με τα επαγγέλματα που επηρεάζονται από την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση. Αθήνα.

Φαρμακευτικός Σύλλογος Αττικής, (2011). Δελτίο Τύπου της 10.02.2011, Αθήνα.

ΦΕΚ 151Α/ 01.07.2011 (Ν. 3985/2011 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015).

ΦΕΚ 152Α/ 01.07.2011 (Ν. 3986/2011 Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 - 2015).

ΦΕΚ 174Α/30.09.2010 (Ν. 3887/2010 Οδικές Εμπορευματικές Μεταφορές).

ΦΕΚ 31Α/02.03.2011 (Ν. 3918/2011 Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις).

ΦΕΚ 32Α (02.03.2011 (Ν. 3919/2011 Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελματών).

ΦΕΚ 63Α/03.05.2010 (Ν. 3844/2010 Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις Υπηρεσίες στην Εσωτερική Αγορά και άλλες διατάξεις).

ΦΕΚ 63Α/03.05.2010 (Ν. 3844/2010 Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις Υπηρεσίες στην Εσωτερική Αγορά και άλλες διατάξεις).

ΦΕΚ 65Α/06.05.2010 (Ν. 3845/2010 Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο).

Ferguson, K., (2004). Βασικές αρχές οικονομικής θεωρίας, εκδόσεις Κριτική. Αθήνα.

Χριστοδουλάκης, Ν., (2011). Σώζεται ο Τιτανικός; Από το Μνημόνιο ξανά στην ανάπτυξη, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.



## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs. (2010). The Economic Adjustment Programme for Greece - First Review Summer 2010, Occasional Paper 68.

European Commission, Regulated Professions Database ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualificationregprof/index.cfm?fuseaction=regprof.indexCountry&cld=4](http://ec.europa.eu/internal_market/qualificationregprof/index.cfm?fuseaction=regprof.indexCountry&cld=4)).

Evangelopoulos, P., (2009). The 1930s and the Present Day – Crises Compared. Στο Institute of Economic Affairs, vol. 29, p. 80 – 82, December 2009.

International Monetary Fund, (2011). Press Release No 11/359, October 11 2011. Washington.

International Monetary Fund, (2011). Country Report No 11/68 Greece: Third Review under the Stand - By Arrangement, Washington.

Krueger, A., (1974). The Political Economy of the Rent Seeking Society. Στο American Economic Review, volume 64, June 1974, p. 291 - 303.

Littlechild, S., (2008). Some alternative approaches to utility regulation. Στο Institute of Economic Affairs, 2008, p. 32 - 37.

Nicoletti, G., (2001). Regulation in Services OECD Patterns and Economic Implications, OECD Economics Department Working Papers, No 287, Paris.

OECD. (2001). Country Studies: Greece - Regulatory Reform in electricity, domestic ferries and trucking. Paris.

OECD. (2001). Country Studies: Greece - The role of Competition Policy in Regulatory Reform. Paris.

OECD. (2011). Economic Surveys - Greece. August 2011 Overview. Paris.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΩΝ ΠΟΥ ΕΜΠΙΠΤΟΥΝ ΣΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ Α΄ ΤΟΥ Ν. 3919/2011

1. Αισθητικός
2. Αμπιγιέρ
3. Ανώτερη Ιδιωτική Σχολή Δραματικής Τέχνης
4. Ανώτερη Ιδιωτική Σχολή Χορού
5. Αργυραμοιβός
6. Αρτοποιός
7. Αρχαιοπώλης
8. Ασφαλιστικός Πράκτορας
9. Ασφαλιστικός Σύμβουλος
10. Γομωτής-πυροδότης
11. Γραφείο Συμβούλων Εργασίας
12. Γραφείο Τελετών
13. Διαγνωστικά Κέντρα
14. Διαιτολόγος-Διατροφολόγος
15. Διασώστης ασθενοφόρου
16. Διερμηνέας
17. Δύτης
18. Εικονολήπτης

19. Εκμίσθωση Θαλασσίων Μέσων Αναψυχής
20. Εκπαιδευτής Υποψηφίων Οδηγών και Μοτοσυκλετών
21. Ενεχυροδανειστής
22. Επιβατικά ταξί Δημόσιας Χρήσης (αγοραία)
23. Επισκέπτης Υγείας
24. Επιχείρηση Εμπόρων Αρχαίων ή Νεώτερων Κινητών Μνημείων
25. Επιχείρηση Ενοικίασης Λιμουζινών
26. Επιχείρηση Παροχής Υπηρεσιών Ασφαλείας
27. Επιχείρηση Τουριστικών Λεωφορείων
28. Ερασιτεχνική Σχολή Χορού
29. Εργοθεραπευτής
30. Εφημεριδοπώλης
31. Ηλεκτρολόγος
32. Ηλεκτρονικός
33. Ηλεκτροσυγκολλητής
34. Ηχολήπτης
35. Θαλάσσιο ταξί
36. Θερμαστής
37. Ιδιωτικά ΚΤΕΟ
38. Κολλέγια
39. Ιδιωτικά Σχολεία
40. Καπνοπώλης

41. Καταδυτικές Υπηρεσίες Αναψυχής
42. Καταδυτικό Συνεργείο
43. Κατασκευή, Επισκευή, Εισαγωγή και Εμπορία Όπλων
44. Κατασκευή, Επισκευή, Εισαγωγή Πυρομαχικών, Εκρηκτικών Υλών, Κροτίδων κλπ
45. Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος επί θαλασσοπλοούντων πλοίων
46. Κλειθροποιός
47. Κοινωνικός Λειτουργός
48. Κομμωτής-κουρέας
49. Κρεοπώλης-εκδοροσφαγέας
50. Λάντζα (Μηχανοκίνητου Σκάφους)
51. Λειτουργία Γραφείων Ιδιωτικών Ερευνών
52. Λειτουργία Ιδιωτικών Επιχειρήσεων Παροχής Υπηρεσιών Ασφαλείας
53. Λιανικό Εμπόριο
54. Λιμενεργάτης
55. Λογιστής Φοροτέχνης
56. Λογοθεραπευτής
57. Μαία
58. Μακιγιέρ
59. Μακινίστας
60. Μελισσοκόμος
61. Μεσιτικά Επαγγέλματα

62. Μεταφραστής
63. Ναυαγοσώστης
64. Ναυτικός Πράκτορας
65. Ξεναγός
66. Ξυλουργός
67. Οδικοί μεταφορείς επιβατών
68. Οδοντοτεχνίτης
69. Οικονομολόγος
70. Οξυγονοκολλητής
71. Οπλοπώλης
72. Οπτικός
73. Ορκωτός Εκτιμητής
74. Πυροτεχνουργός
75. Ραδιοηλεκτρολόγος
76. Ραδιοτεχνίτης
77. Ρυμουλκά
78. Σκηνογράφος-ενδυματολόγος
79. Σκηνοθέτης
80. Συντηρητής Αρχαιοτήτων, Έργων Τέχνης - Αποκατάστασης
81. Σύσταση Οδοντιατρικής Εταιρείας
82. Τεχνικός Αερίων Καυσίμων
83. Τεχνικός Ανελκυστήρων

84. Τεχνικός Αρτοποιίας - Ζαχαροπλαστικής
85. Τεχνικός αυτοκινήτων - Οχημάτων
86. Τεχνικός Αυτοματισμών
87. Τεχνικός Δικτύου Εκπομπής
88. Τεχνικός Εγκαταστάσεων Ψύξης, Αερισμού και Κλιματισμού
89. Τεχνικός Εργαστηρίου Φωτογραφίας
90. Τεχνικός Εφαρμογών Οπτικής
91. Τεχνικός Θερμικών και Υδραυλικών Εγκαταστάσεων
92. Τεχνικός Κινητής Τηλεφωνίας και Τηλεπικοινωνιών
93. Τεχνικός Λήψης Φωτογραφίας
94. Τεχνικός μηχανημάτων έργων
95. Τεχνικός Μίξης Ήχου
96. Τεχνικός Μοτοποδηλάτων και Μοτοσυκλετών
97. Τεχνικός Οργάνων Μέτρησης
98. Τεχνικός Περιελίξεων Ηλεκτρικών Μηχανών
99. Τεχνικός Ροής Προγράμματος
100. Τεχνικός Συντήρησης Έργων Ζωγραφικής
101. Τεχνικός Συντήρησης Βιβλιακού και Αρχειακού Υλικού
102. Τεχνικός Συντήρησης και Επισκευής Γεωργικών Μηχανημάτων
103. Τεχνικός Συστημάτων Τηλεπικοινωνιών και Μετάδοσης Πληροφορίας
104. Τεχνικός της Βιομηχανίας Κινηματογράφου και Τηλεόρασης
105. Τεχνικός Φαρμάκων , Καλλυντικών και παρεμφερών προϊόντων

106. Τεχνικός Χρωματικού Ελέγχου Ταινίας
107. Τεχνίτης Βαφής
108. Τεχνίτης Εγκαταστάσεων Θέρμανσης
109. Τεχνίτης Εξαερωτήρων - Αναμεικτήρων (καρμπυρατέρ)
110. Τεχνίτης Μοτοσυκλετών και Μοτοποδηλάτων
111. Τεχνίτης Περιποίησης Χεριών και Ποδιών
112. Τεχνίτης Σκηνικών
113. Τεχνίτης Συσκευών Υγραερίου
114. Τεχνίτης Συστημάτων Εξαγωγής Καυσαερίων
115. Τεχνίτης Τροχών
116. Τεχνίτης ψηφιακών ταχογράφων
117. Υδραυλικός
118. Υπηρεσίες Αγροτουρισμού
119. Υπηρεσίες Άθλησης
120. Υπηρεσίες Ασφαλείας
121. Υπηρεσίες Δασοκομίας
122. Υπηρεσίες Διαφήμισης
123. Υπηρεσίες Εκμίσθωσης Αυτοκινήτων
124. Υπηρεσίες Ελέγχου και Εκπαίδευσης
125. Υπηρεσίες Κατασκευών
126. Υπηρεσίες Οργάνωσης Εκδηλώσεων, Εκθέσεων
127. Υπηρεσίες Πιστοποίησης

- 128. Υπηρεσίες Συντήρησης και Υποστήριξης Γραφείων
- 129. Φορτοεκφορτωτής
- 130. Φροντιστής
- 131. Φύλακας Κατασχεμένου Πλοίου
- 132. Φυσικοθεραπευτής
- 133. Χημικός Ναυτιλίας
- 134. Ψυκτικός
- 135. Ψυχολόγος
- 136. Ωδεία-Μουσικές Σχολές