



International
Labour
Organization

Σειρά Συνοπτικών Εκθέσεων Πολιτικής

No.1 | Οκτώβριος 2017

Αδήλωτη Εργασία στην Ελλάδα:
Φύση, Παράγοντες και Μελλοντική
Πορεία



Project
funded by the
EUROPEAN UNION

Η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας παραμένει σημαντική πρόκληση παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, όπως η επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων, η μείωση του μη μισθολογικού κόστους και η μείωση των γραφειοκρατικών υποχρεώσεων και του διοικητικού βάρους.

Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σχετικά υψηλά ποσοστά ανακριβών δηλώσεων, καθώς και σχετικά υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την υψηλή ανεργία, υπονομεύουν την είσπραξη φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

Πέραν των σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων στη οικονομία και τους κοινωνικούς θεσμούς, η αδήλωτη εργασία εγκυμονεί επίσης κινδύνους για τους εργαζόμενους, όπως έλλειψη κοινωνικής ασφάλειας, προστασίας των δικαιωμάτων και δυνατοτήτων επαγγελματικής ανέλιξης.

Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται πλέον από μια σταθερή πολιτική βούληση να σχεδιάσει και να εφαρμόσει μια κατάλληλη και αποτελεσματικά ολοκληρωμένη πολιτική που θα επιτρέψει τη μετάβαση από την αδήλωτη στη δηλωμένη εργασία.

Συνεπώς, αποτελεί επείγουσα ανάγκη η αναδιατύπωση ζητημάτων πολιτικής επέμβασης κατά τρόπο που να επιτρέψει στην Ελλάδα να καταπολεμήσει αυτά τα φαινόμενα και να προωθήσει την αξιοπρεπή εργασία, παρέχοντας παράλληλα ένα ευνοϊκό επιχειρηματικό περιβάλλον που να παρέχει ανάπτυξη.

Λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τη Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ, σχετικά με τη μετάβαση από την ανεπίσημη στην επίσημη οικονομία¹, η ΔΟΕ ξεκίνησε το 2015 σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους και με τη χρηματοδοτική στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έρευνα σχετικά με

τις κυριότερους καθοριστικούς παράγοντες της άτυπης οικονομίας με στόχο τη διαμόρφωση ενός οδικού χάρτη για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα.

Η προκύπτουσα διαγνωστική έκθεση² παρέχει στήριξη στην ελληνική κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας εντοπίζοντας τις αιτίες, τις περιστάσεις και τις μορφές αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Αυτό επιτεύχθηκε μέσω τριμερών μηχανισμών.

Μερικοί ορισμοί

Παρόλο που δεν υπάρχει ένας επίσημος, καθολικός ορισμός της "αδήλωτης εργασίας", είναι ευρέως αποδεκτό σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση ότι αφορά "παραγωγικές δραστηριότητες, οι οποίες είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους, αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές των κανονιστικών συστημάτων μεταξύ των Κρατών Μελών"³. Αυτός είναι ο ορισμός που χρησιμοποιείται στην Ελλάδα. Το άρθρο 32 του νόμου 3996/2011 με τίτλο "Ορολογία", στην παράγραφο 7 αναφέρει: "Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρεται ο όρος «αδήλωτη εργασία», νοούνται όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, κατά παράβαση των ισχυουσών διατάξεων."

Ο όρος **αδήλωτη εργασία** αφορά στην εργασία η οποία δεν δηλώνεται καθόλου στο κράτος για σκοπούς φορολόγησης, κοινωνικής ασφάλισης ή/και της εργατικής νομοθεσίας. Περιλαμβάνει μη εγγεγραμμένους εργαζομένους, οι οποίοι εργάζονται χωρίς σύμβαση σε επιχείρηση, νοικοκυριό, ως μέλη της οικογένειας, καθηγητές ιδιαίτερων μαθημάτων ή εργάτες γης. Μπορεί να είναι Έλληνες πολίτες,

¹ Βλ. ΔΟΕ, 2015, Κείμενο της σύστασης R.204 σχετικά με τη μετάβαση από την άτυπη στην επίσημη οικονομία, Γενεύη: ΔΟΕ.

² Βλ. ΔΟΕ, 2016, Διαγνωστική έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, Γενεύη: ΔΟΕ.

³ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007, Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας COM (2007) 628 τελικό, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

νόμιμοι μετανάστες ή παράτυποι μετανάστες. Αυτοί οι εργαζόμενοι μπορεί να έχουν επίσης μία δευτερεύουσα ή πολλαπλή απασχολήσεις και να διαθέτουν ασφαλιστική κάλυψη από την κύρια εργασία τους, αλλά να μην καταβάλλουν εισφορές για τη δεύτερη, ή μπορεί να είναι συνταξιούχοι, φοιτητές ή άλλοι χωρίς πρόσθετη δηλωμένη απασχόληση. Εκτός από την αδήλωτη έμμισθη εργασία, υπάρχει και η αδήλωτη αυτοαπασχόληση, όπου δεν δηλώνεται μέρος ή το σύνολο των συναλλαγών του αυτοαπασχολούμενου. Πολλοί από αυτούς τους αυτοαπασχολούμενους στην Ελλάδα μπορεί κάλλιστα να είναι 'ψευδοαυτοαπασχολούμενοι'.

Ο όρος **μερικώς δηλωμένη εργασία**, στο μεταξύ, αναφέρεται εδώ στην παράνομη πρακτική των εργοδοτών να προβαίνουν σε ανακριβή δήλωση των μισθών, καθώς και στην πρακτική δηλωμένων εργοδοτών που καταβάλλουν σε δηλωμένους εργαζομένους δύο μισθούς: (α) έναν επίσημο μισθό, ο οποίος δηλώνεται για σκοπούς φορολόγησης, κοινωνικής ασφάλισης και εργατικής νομοθεσίας, και (β) μία πρόσθετη αδήλωτη αμοιβή, η οποία εισπράττεται "κάτω από το τραπέζι" ή "μαύρα". Μία άλλη μορφή ατελώς δηλωμένης εργασίας στην Ελλάδα είναι αυτή όπου μεγάλες επιχειρήσεις, όπως υπεραγορές, απασχολούν κάποιο άτομο με σύμβαση τετράωρης εργασίας, αλλά το άτομο αυτό εργάζεται για 7-8 ώρες. Ο εντοπισμός αυτής της μορφής μερικώς δηλωμένης εργασίας από τις αρχές είναι δύσκολος.

Η Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ (2015α: 6) προβλέπει, επιπλέον, μία ευρύτερη έννοια της άτυπης οικονομίας όπου περιλαμβάνεται η αδήλωτη εργασία και η οποία (α) αναφέρεται σε όλες τις οικονομικές δραστηριότητες εργαζομένων και οικονομικών μονάδων που δεν καλύπτονται – νομικά ή πρακτικά – ή καλύπτονται ανεπαρκώς από επίσημες ρυθμίσεις, και (β) δεν καλύπτει παράνομες δραστηριότητες, ειδικότερα την παροχή υπηρεσιών ή την παραγωγή, διάθεση, κατοχή ή χρήση νομικά απαγορευμένων αγαθών, καθώς και την

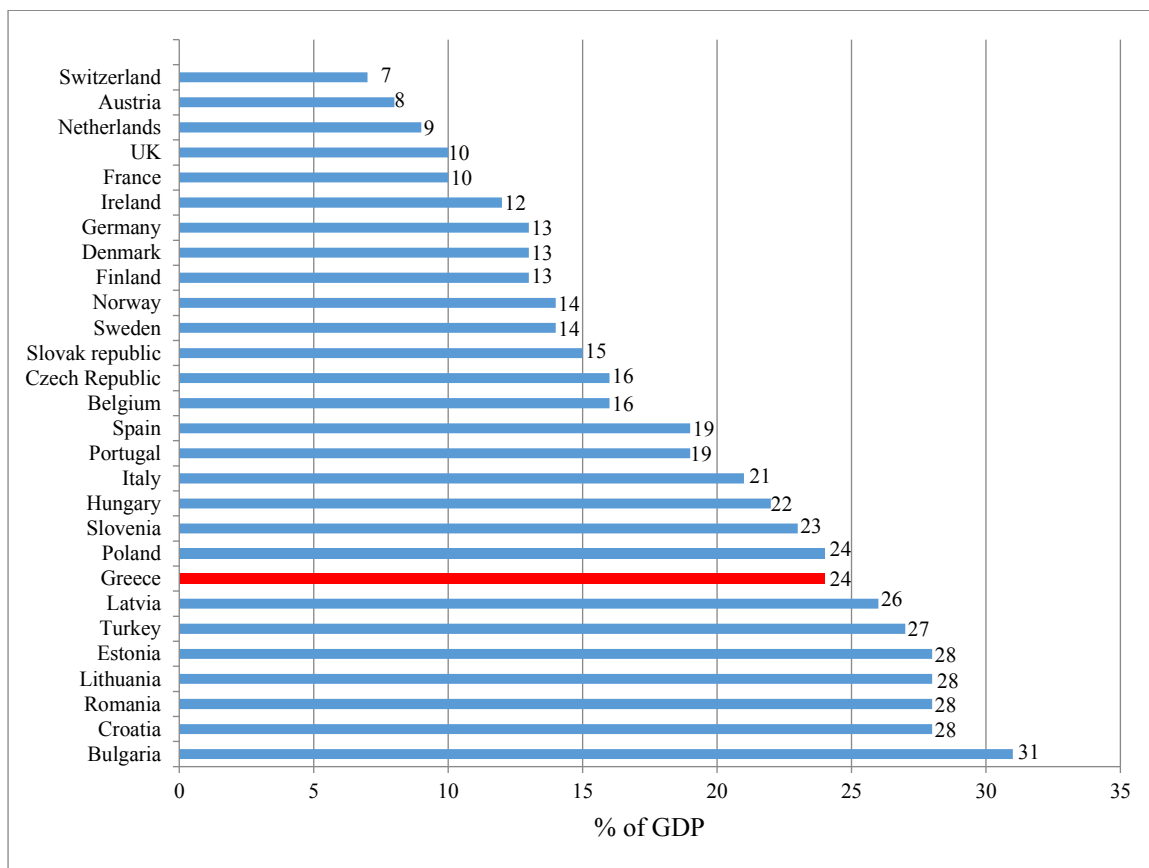
παράνομη παραγωγή και διακίνηση ναρκωτικών, την παράνομη κατασκευή και διακίνηση όπλων, το εμπόριο ανθρώπων, και τη νομιμοποίηση χρημάτων από παράνομες δραστηριότητες, όπως ορίζεται στις σχετικές διεθνείς συνθήκες.

Έκταση και φύση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα

Το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας εκτιμάται συνήθως ότι ισοδυναμεί με το 25% του ΑΕγχΠ της Ελλάδας. Καταλυτικό ρόλο στην επικράτησή της διαδραματίζει το σχετικά υψηλό επίπεδο αυτοαπασχόλησης και το μεγάλο ποσοστό των πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων. Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις με 1-9 εργαζομένους αντιπροσωπεύουν το 96% του συνόλου των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, απασχολώντας 55% του εργατικού δυναμικού (έναντι κάτω του 30% στην ΕΕ των 28). Η Ελλάδα έχει επίσης το υψηλότερο ποσοστό αυτοαπασχολούμενων στην ΕΕ των 28 με ποσοστό άνω του 32% (14% στην ΕΕ των 28). Το Σχήμα 1 παρουσιάζει μία εκτίμηση του μεγέθους της ελληνικής αδήλωτης οικονομίας σε σχέση με την ΕΕ των 28 χρησιμοποιώντας τη μέθοδο⁴. πολλαπλών δεικτών – πολλαπλών αιτίων. Αυτό αποκαλύπτει ότι η Ελλάδα το 2013 ήταν μια από τις μεγαλύτερες αδήλωτες οικονομίες στην Ευρώπη.

⁴ Βλ. Schneider, F. (2013), Η σκιώδης οικονομία στην Ευρώπη, 2013, Λονδίνο: AT Kearney and Visa.

Σχήμα 1. Μη δηλωμένη οικονομία ως% του ΑΕΠ, 2013: ανά χώρα



Source: derived from Schneider (2013)

Η φύση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013, στο σύνολο της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, 67,3% αφορούσε έμμισθη απασχόληση (με 13,3% πλήρως αδήλωτη έμμισθη απασχόληση και 54% μερικώς αδήλωτη απασχόληση), 10,2% αφορούσε μερικώς αδήλωτη αυτοαπασχόληση και 22,5% αμειβόμενες εξυπηρετήσεις στο πλαίσιο στενών κοινωνικών σχέσεων. Ωστόσο, η μερικώς δηλωμένη εργασία είναι επίσης σημαντική. Πρόκειται για περιπτώσεις όπου ο επίσημος εργοδότης δεν δηλώνει το σύνολο του μισθού ενός επίσημου εργαζόμενου για παράδειγμα, καταβάλλει δύο μισθούς, έναν δηλωμένο επίσημο μισθό και έναν αδήλωτο, προκειμένου να αποφύγει τον πλήρη οφειλόμενο φόρο και τις αντίστοιχες ασφαλιστικές εισφορές.

Αδήλωτη εργασία παρέχουν όλες οι κοινωνικές ομάδες. Ωστόσο, φαίνεται να υπάρχει μία "κατώτερη βαθμίδα" ωθούμενη από ανάγκη, η οποία απαρτίζεται από νεότερους ανθρώπους και άτομα με οικονομικές δυσκολίες, και μία περισσότερο οικειοθελώς κινούμενη "άνωτερη βαθμίδα", απαρτιζόμενη από επαγγελματικές ομάδες όπως οι δικηγόροι, οι γιατροί και οι λογιστές, οι οποίοι δεν αποκομίζουν μεγαλύτερα οφέλη μόνο από την αδήλωτη εργασία τους, αλλά και από τη χρήση αδήλωτης εργασίας, όπως οικιακές υπηρεσίες καθαριότητας και συντήρησης (μόνο 24% των ανέργων αλλά 40% των αυτοαπασχολούμενων και 34% των απασχολούμενων αγοράζουν αδήλωτα αγαθά και αδήλωτες υπηρεσίες).

Περίπου 30% των Ελλήνων συμμετεχόντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013 δήλωσαν ότι είχαν αγοράσει αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες τους προηγούμενους 12 μήνες και ότι είχαν δαπανήσει κατά μέσο όρο περίπου 750 ευρώ για αυτά τα αγαθά και τις υπηρεσίες. Εξετάζοντας τα αγαθά και τις υπηρεσίες που αποκτήθηκαν αδήλωτα, το συμπέρασμα είναι ότι 13,5% του συνόλου των ερωτηθέντων είχε αγοράσει λοιπά αγαθά (εκτός τροφίμων) στην αδήλωτη οικονομία

κατά το δωδεκάμηνο πριν την έρευνα, 7,4% υπηρεσίες επισκευής ή ανακαίνισης σπιτιού, 6,5% τρόφιμα, 6,3% λοιπές υπηρεσίες (εκτός εκείνων που αναφέρονται αλλού στην λίστα), 4,7% υπηρεσίες υγείας, 3,8% υπηρεσίες επισκευής αυτοκινήτου, 3,5% υπηρεσίες οικιακής καθαριότητας, 0,8% κηπουρικές υπηρεσίες, 0,7% διδασκαλία κατ' οίκον, 0,5% υπηρεσίες σιδερώματος ρούχων, 0,5% υπηρεσίες μετακόμισης, 0,4% υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένου, 0,1% υποστήριξη πληροφορικής, και 0,1% υπηρεσίες φύλαξης παιδιών.

Παράγοντες που οδηγούν στην αδήλωτη οικονομία στην Ελλάδα

Το σχετικά υψηλό επίπεδο αυτοαπασχόλησης και το μεγάλο ποσοστό πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων στην Ελλάδα συχνά θεωρούνται καταλύτες για την επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας. Αυτό το διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας βοηθά στην κατανόηση της επικράτησης της αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλα χαρακτηριστικά που πρέπει επίσης να αναγνωριστούν.

Ο προσδιορισμός των παραγόντων ώθησης της αδήλωτης οικονομίας είναι σημαντικός, διότι αυτοί πρέπει να αντιμετωπιστούν προκειμένου να μειωθεί η αδήλωτη οικονομία. Τα τελευταία χρόνια, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος ως προς την κατανόηση των καθοριστικών παραγόντων της αδήλωτης εργασίας με μία νέα θεσμική προσέγγιση. Για να ερμηνεύσουμε την αδήλωτη εργασία, βασιζόμαστε στην αρχή ότι κάθε κοινωνία διαθέτει θεσμούς που καθορίζουν, παρακολουθούν και επιβάλλουν τους "κανόνες του παιχνιδιού" όσον αφορά σε αυτά που θεωρούνται κοινωνικώς αποδεκτά. Σε όλες τις κοινωνίες, οι θεσμοί αυτοί είναι δύο τύπων: επίσημοι θεσμοί που προδιαγράφουν την "ηθική του κράτους" ως προς το κοινωνικά αποδεκτό (δηλαδή, νόμοι και κανονισμοί), και ανεπίσημοι θεσμοί που προδιαγράφουν την "ηθική των πολιτών" (δηλαδή, κοινωνικά αποδεκτά ήθη και κανόνες, συνήθως άγραφτοι).

Η αδήλωτη εργασία, από θεσμικής άποψης, ερμηνεύεται ως φαινόμενο που προκύπτει όταν οι αστοχίες επίσημων θεσμών έχουν ως συνέπεια την μη ταύτιση της ηθικής του κράτους με την ηθική των πολιτών. Αυτές οι θεσμικές αστοχίες διακρίνονται σε τέσσερις τύπους: (i) κενά επίσημων θεσμών, όπως ασθενές προνοιακό "δίκτυ ασφαλείας" το οποίο εξωθεί τους πολίτες στην αδήλωτη εργασία για επιβίωση, (ii) ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών, ή ανορθολογική 10 κατανομή πόρων από τους επίσημους θεσμούς, (iii) αβεβαιότητα των επίσημων θεσμών, ή/και (iv) αδυναμίες και αστάθεια των επίσημων θεσμών. Αυτές οι αστοχίες έχουν ως αποτέλεσμα να υιοθετούν οι πολίτες ως κοινωνικά αποδεκτό, ότι θεωρείται παράνομο από το κράτος. Η αδήλωτη εργασία είναι, συνεπώς, απόρροια των αστοχιών των επίσημων θεσμών, οδηγώντας στην απόκλιση μεταξύ ηθικής των πολιτών και ηθικής του κράτους.

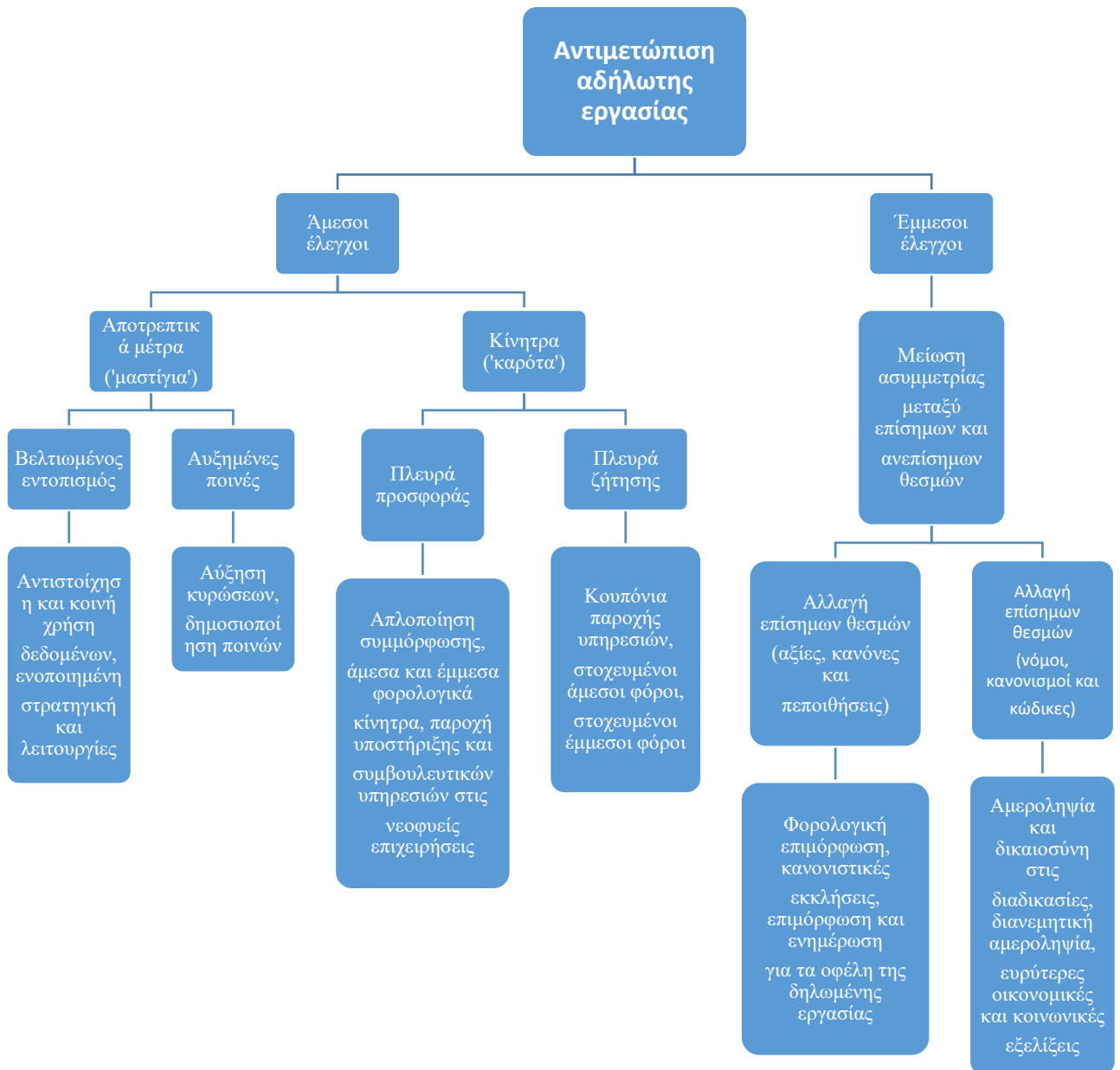
Αναλύοντας τα στοιχεία σχετικά με τις αστοχίες των επίσημων θεσμών που συνδέονται σημαντικά με την ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας, έχουν ανακύψει πολυάριθμες μελέτες τα τελευταία χρόνια, οι οποίες καταδεικνύουν ότι η αδήλωτη εργασία είναι πιο εκτεταμένη σε αυτές τις χώρες όταν συντρέχουν τα εξής: χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, υψηλότερη διαφθορά του δημόσιου τομέα και χαμηλότερης ποιότητας διακυβέρνηση, χαμηλότερες δαπάνες για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την στήριξη των πλέον ευπαθών ομάδων, χαμηλότερες κοινωνικές δαπάνες και συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων, τα οποία είναι αναποτελεσματικά στη μείωση της ανισότητας και της σοβαρής υλικής στέρησης.

Πολιτικές προσεγγίσεις της αδήλωτης εργασίας

Είναι πλέον ευρέως αποδεκτό σε όλο τον ανεπτυγμένο, μεταβατικό και αναπτυσσόμενο κόσμο, ότι στόχος των κυβερνήσεων δεν είναι να εξαλείψουν την αδήλωτη οικονομία, αλλά να μεταφέρουν την αδήλωτη εργασία στη δηλωμένη οικονομία⁵. Το Σχήμα 2 παρουσιάζει όλο το εύρος των διαθέσιμων εργαλείων για το μετασχηματισμό της αδήλωτης σε δηλωμένη εργασία. Αφενός, υπάρχουν άμεσα εργαλεία, τα οποία μετασχηματίζουν την αδήλωτη σε δηλωμένη εργασία, διασφαλίζοντας ότι τα οφέλη της δραστηριοποίησης εντός της δηλωμένης οικονομίας υπερβαίνουν το κόστος της εργασίας στην αδήλωτη οικονομία. Αυτό επιτυγχάνεται είτε χρησιμοποιώντας μέτρα αποτροπής, τα οποία αυξάνουν το κόστος της μη συμμόρφωσης ("μαστίγιο") ή/και καθιστώντας πιο συμφέρουσα και ευκολότερη τη δηλωμένη εργασία ("καρότο"). Αφετέρου, υπάρχουν έμμεσα εργαλεία. Τα μέτρα αυτά δεν χρησιμοποιούν "μαστίγιο" και "καρότο", αλλά εστιάζουν στην αντιμετώπιση των αστοχιών των επίσημων θεσμών, ώστε να αποκατασταθεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, αποσκοπώντας στην προαγωγή μίας κουλτούρας εμπιστοσύνης και υψηλής δέσμευσης.

⁵ Βλ Eurofound (2013), Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας σε 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Νορβηγία: προσεγγίσεις και μέτρα από το 2008. Δουβλίνο: Eurofound ; ΔΟΕ, 2015, op. cit. ; Williams, C.C. (2014a), Η άτυπη οικονομία και η φτώχεια: επισκόπηση αποδεικτικών στοιχείων και πολιτικής, Υόρκη: Ίδρυμα Joseph Rowntree

Σχήμα 2. Προσεγγίσεις και μέτρα πολιτικής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας



Ως εκ τούτου, οι **άμεσοι έλεγχοι** επιδιώκουν να μειώσουν το κόστος και αυξήσουν τα οφέλη της δραστηριοποίησης εντός της δηλωμένης οικονομίας. Θεωρώντας ότι όσοι δεν συμμορφώνονται ενεργούν ορθολογικά από οικονομικής άποψης και επιδίδονται σε αδήλωση εργασία όταν το όφελος που αποκομίζουν είναι μεγαλύτερο από το αναμενόμενο κόστος σε περίπτωση εντοπισμού και τιμωρίας, επιδίωξη είναι να αλλάξει η αναλογία κόστους/οφέλους για όσους συμμετέχουν ή σκέφτονται να συμμετέχουν στην αδήλωση εργασία. Υπάρχουν δύο τρόποι να επιτευχθεί αυτό:

- Τα **μέτρα αποτροπής** αποσκοπούν στον εντοπισμό και την τιμωρία της μη συμμορφούμενης ('κακής') συμπεριφοράς (δηλαδή της αδήλωσης εργασίας). Αυτό επιτυγχάνεται, πρώτον, αυξάνοντας τις αντληπτές ή πραγματικές πιθανότητες εντοπισμού ή/και δεύτερον, αυξάνοντας τις ποινές και τις κυρώσεις όσων εντοπίζονται. Αυτή προσέγγιση "αρνητικής επιβολής" συνεπώς αποσκοπεί στην αλλαγή της συμπεριφοράς χρησιμοποιώντας "μαστίγιο" για την τιμωρία της μη συμμορφούμενης ("κακής") συμπεριφοράς.
- Τα **μέτρα κινήτρων** αποσκοπούν στη διευκόλυνση και την επιβράβευση

της συμμορφούμενης ('καλής') συμπεριφοράς (δηλαδή της δηλωμένης εργασίας). Για να επιτευχθεί αυτό, μπορεί να χρησιμοποιούνται:

- Προληπτικά μέτρα, ώστε κατ' αρχάς να αποτρέπεται η μετακίνηση των ανθρώπων προς την αδήλωση οικονομία (π.χ. απλοποιώντας τη συμμόρφωση, χρησιμοποιώντας άμεσα και έμμεσα κίνητρα για να είναι επωφελής η δραστηριότητα εντός της δηλωμένης οικονομίας, και παρέχοντας υποστήριξη και συμβουλές σχετικά με τη νόμιμη έναρξη δραστηριότητας), ή
- Διορθωτικά μέτρα για την παροχή κινήτρων στους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις να μεταβούν στη δηλωμένη οικονομία. Μπορεί να είναι είτε (α) κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς προς επιχειρήσεις και εργαζομένους που δραστηριοποιούνται στην αδήλωση οικονομία είτε (β) κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης προς τους πελάτες τους με επιβραβεύσεις για τη χρήση δηλωμένων αγαθών και υπηρεσιών.

Πλαίσιο 1. Συγχώνευση συστημάτων εύρεσης στοιχείων

Πρωτοβουλία: Υπηρεσία Πληροφοριών για την Παραοικονομία (*Harmaan talouden selvitysyksikkö*), Φινλανδία

Στόχος: Η συγχώνευση των μέχρι πρόσφατα κατακερματισμένων υπηρεσιών εύρεσης στοιχείων.

Περιγραφή: Στη Φινλανδία, αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Πληροφοριών για την Παραοικονομία (*Harmaan talouden selvitysyksikkö*) είναι η άντληση δεδομένων. Αυτό το ειδικό σώμα, το οποίο συγκροτήθηκε την 1η Ιανουαρίου του 2011 και υπάγεται στη φορολογική διοίκηση (του Υπουργείου Οικονομικών), συλλέγει πληροφορίες και διεξάγει έρευνες για τον εντοπισμό περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας. Το εν λόγω σώμα συντάσσει εκθέσεις σχετικά με την αδήλωτη οικονομία και διερευνά συγκεκριμένους οργανισμούς και πρόσωπα, για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες εμπλοκής σε δραστηριότητες αδήλωτης εργασίας, κατόπιν αίτησης άλλων οργανισμών, όπως της αστυνομίας, του τελωνείου και του φινλανδικού Κέντρου συντάξεων, καθώς και αρχών που έχουν ως αντικείμενο την ασφάλεια στο χώρο εργασίας, την είσπραξη οφειλών και τις χρεοκοπίες. Αυτό το σώμα έχει τη δυνατότητα άντλησης πληροφοριών από την εκάστοτε αρχή που υποβάλει αίτημα για έκθεση συμμόρφωσης. Σκοπός μιας διερεύνησης συμμόρφωσης μπορεί επίσης να είναι η σύνταξη μιας έκθεσης για το γενικότερο φαινόμενο. Το σώμα καταρτίζει τις εκθέσεις συμμόρφωσης χωρίς καμία οικονομική επιβάρυνση και έχει δικαίωμα να αποκτά όλες τις απαραίτητες πληροφορίες χωρίς καμία χρέωση. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για το σκοπό για τον οποίο ζητήθηκαν. Ωστόσο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για κάποια άλλη έκθεση που ζητήθηκε από την ίδια αρχή σχετικά με το ίδιο θέμα. Η Υπηρεσία Πληροφοριών για την Παραοικονομία είναι εξουσιοδοτημένη να τηρεί μια βάση δεδομένων στα πλαίσια της Οδηγίας σχετικά με την προστασία των δεδομένων (95/46/ΕΚ, 1995), στο οποίο θα περιλαμβάνονται πληροφορίες που απαιτούνται για την κατάρτιση των εκθέσεων. Υπεύθυνος για την επεξεργασία των δεδομένων είναι η φορολογική διοίκηση.

Αξιολόγηση: Ο προϋπολογισμός του για το 2011 (το πρώτο έτος λειτουργίας του σώματος) ήταν 1,6 εκατομμύρια ευρώ, ενώ το 2012 ήταν 1,9 εκατομμύρια ευρώ. Απασχολούνται περί τα 20 άτομα. Μετά από ενάμιση έτος λειτουργίας, το σώμα ολοκλήρωσε περισσότερες από 40 εργασίες συλλογής και διάδοσης πληροφοριών. Επίσης, καταρτίστηκαν περίπου 11.000 εκθέσεις συμμόρφωσης που εστάλησαν σε άλλες αρχές (αυτή η αρμοδιότητα ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2011). Κατά τη διάρκεια του 2011, διενεργήθηκαν 732 φορολογικοί έλεγχοι βάσει παρασχεθεισών πληροφοριών, οι οποίοι οδήγησαν στην ανάκτηση 42 εκατομμυρίων ευρώ από αδήλωτους μισθούς και 65 εκατομμύρια ευρώ από αδήλωτες πωλήσεις (Virtanen, 2013).

Το πρόβλημα με τη χρήση αυτών των άμεσων εργαλείων είναι ότι όσοι λειτουργούν ή εργάζονται σε αδήλωτη βάση δεν ενεργούν πάντα ορθολογικά από οικονομικής άποψης υπολογίζοντας το κόστος και τα οφέλη. Ενδέχεται να είναι επίσης να ενεργούν κοινωνικά και να επιδίδονται σε αδήλωτη εργασία, επειδή δεν ευθυγραμμίζεται η δική τους ηθική με τους νόμους και τους κανονισμούς, εξαιτίας λόγου χάρη της έλλειψης εμπιστοσύνης προς το κράτος και τους σκοπούς του.

Οι **έμμεσοι έλεγχοι**, συνεπώς, αποσκοπούν να αντιμετωπίσουν αστοχίες των επίσημων θεσμών και να αποκαταστήσουν το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, ώστε να δημιουργηθεί μία κουλτούρα εμπιστοσύνης και υψηλής δέσμευσης. Πρόθεση είναι να επιτευχθεί οικειοθελής συμμόρφωση αντί της εξαναγκασμένης συμμόρφωσης των πολιτών με τη χρήση απειλών, οχλήσεων ή/και κινήτρων. Η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται όταν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών

οδηγούν σε διαφοροποίηση των κανόνων, των αξιών και των πεποιθήσεων των πολιτών από τους νόμους και τους κανονισμούς, γεγονός που σημαίνει ότι όσα θεωρούν οι επίσημοι θεσμοί παράνομες δραστηριότητες είναι κοινωνικά αποδεκτά στα μάτια των πολιτών. Για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, συνεπώς, είναι αναγκαίο να διορθωθούν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών και να αποκατασταθεί το κοινωνικό συμβόλαιο. Για την ευθυγράμμιση της ηθικής των πολιτών με την ηθική του κράτους, υπάρχουν οι εξής επιλογές:

- *Να αλλάξουν οι ανεπίσημοι θεσμοί* – για να αλλάξουν οι κανόνες, οι αξίες και οι πεποιθήσεις των πολιτών όσον αφορά την αποδοχή της αδήλωτης εργασίας, ώστε να ευθυγραμμιστούν με τους νόμους και τους κανονισμούς, μπορούν να χρησιμοποιηθούν 22 εκστρατείες ευαισθητοποίησης και πρωτοβουλίες επιμόρφωσης σχετικά με το κόστος της αδήλωτης εργασίας και τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας.

- *Να αλλάξουν οι επίσημοι θεσμοί* – είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε κοινωνίες όπου υπάρχει έλλειμμα εμπιστοσύνης προς το κράτος, λόγω διαφθοράς του δημόσιου τομέα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014) ή σε κοινωνίες όπου οι πολίτες δεν πιστεύουν ότι λαμβάνουν από το κράτος όσα προσδοκούν. Αυτό μπορεί να σημαίνει είτε:

- Αλλαγές στις εσωτερικές διαδικασίες των επίσημων θεσμών, ώστε να βελτιωθεί η αντίληψη για τη διαδικαστική και διανεμητική αμεροληψία και δικαιοσύνη μεταξύ των πολιτών, ή/και
- Αλλαγή στα αποτελέσματα που παράγουν οι επίσημοι θεσμοί, επιτυγχάνοντας ευρύτερη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη (π.χ., αυξημένα επίπεδα κοινωνικών δαπανών, πιο αποτελεσματικές κοινωνικές μεταβιβάσεις).

Πλαίσιο 2. Διαχείριση των κινήτρων στην πλευρά της ζήτησης: η εφαρμογή εκπτώσεων φόρου

Κίνητρο: Εκπτώσεις φόρου για οικιακές εργασίες, Σουηδία

Στόχος: Η εφαρμογή άμεσων φορολογικών κινήτρων για τη μεταστροφή των οικιακών υπηρεσιών από την αδήλωτη στη δηλωμένη οικονομία

Περιγραφή: Από τις 8 Δεκεμβρίου 2008, οι Σουηδοί πολίτες μπορούν να υποβάλλουν αίτηση για έκπτωση φόρου η οποία μπορεί να φτάσει το 50% του κόστους εργασιών για την ανακαίνιση, τη μετατροπή και την επέκταση κατοικιών (ROT), καθώς επίσης και για οικιακές υπηρεσίες (RUT), συμπεριλαμβανομένου του καθαρισμού χώρων και ρούχων, των βασικών κηπουρικών εργασιών και της φύλαξης παιδιών. Η μέγιστη ετήσια έκπτωση φόρου που μπορεί να εφαρμοστεί είναι 50.000 κορώνες Σουηδίας (6.000 €) για κάθε πρόσωπο. Στο κυβερνητικό νομοσχέδιο του 2007, στο οποίο περιλαμβανόταν η πρόταση για την έκπτωση RUT, η εκτίμηση για το κόστος του μέτρου ανερχόταν στα 1,3 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (155 εκατομμύρια ευρώ) ετησίως. Η έκπτωση ROT 2009 περιλαμβανόταν στο σχέδιο προϋπολογισμού την άνοιξη του 2009 και το κόστος της υπολογίστηκε σε 13,5 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (416 εκατομμύρια ευρώ) ετησίως (Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία, 2011). Από την 1η Ιουλίου του 2009, οι εταιρείες που παρέχουν οικιακές υπηρεσίες χρεώνουν τους πελάτες με το κόστος των υλικών και το μισό κόστος της εργασίας, συν ΦΠΑ. Στη συνέχεια, η εταιρεία που παρείχε τις υπηρεσίες ζητά το υπολειπόμενο ποσό από τις σουηδικές φορολογικές αρχές. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι πελάτες να καταβάλλουν το μισό αντίτιμο για το κόστος εργασίας κατά τη χρονική στιγμή αγοράς της υπηρεσίας.

Αξιολόγηση: Με μια σύγκριση των στοιχείων από το 2005 και το 2011, η Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία (2011) δείχνει ότι η αδήλωτη εργασία έχει σημειώσει πτώση κατά περίπου 10% στις κατηγορίες επαγγελματιών που καλύπτονται από τις εκπτώσεις ROT και RUT. Το φθινόπωρο του 2011, η σουηδική Ομοσπονδία Ιδιοκτητών Επιχειρήσεων (*Företagarna*) διεξήγαγε μια έρευνα στην οποία έλαβαν μέρος 2.477 κατασκευαστικές εταιρείες. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, σχεδόν το 90% πιστεύει ότι η έκπτωση ROT είχε θετική επίδραση στη μείωση της αδήλωτης εργασίας στον κλάδο, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 78% το 2009. Το 2010, 1,1 εκατομμύρια άνθρωποι χρησιμοποίησαν οικιακές υπηρεσίες με έκπτωση φόρου (RUT και ROT), ενώ η Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία κατέβαλε 1,4 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (166 εκατομμύρια ευρώ) για εκπτώσεις RUT και 13,5 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (1,6 δισεκατομμύρια ευρώ) για εκπτώσεις ROT. Αυτό σημαίνει ότι παρασχέθηκαν 7,6 εκατομμύρια ώρες υπηρεσιών καθαρισμού και οικιακών εργασιών (ROT) και 53 εκατομμύρια ώρες εργασιών ανακαίνισης (ROT) με τη χρήση αυτών των μέτρων.

Πλαίσιο 3 Κίνητρο: Σχέδιο κατ' οίκον απασχόλησης, έκπτωση φόρου για κατ' οίκον απασχόληση, Δανία

Στόχος: Η εφαρμογή άμεσων φορολογικών κινήτρων για τη μεταφορά των οικιακών υπηρεσιών από την αδήλωτη στη δηλωμένη οικονομία

Περιγραφή: Από την 1η Ιουνίου του 2011 μέχρι τα τέλη του 2013, κάθε μέλος ενός νοικοκυριού που είχε συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του είχε το δικαίωμα να αφαιρέσει από τους φόρους του έως και 15.000 κορώνες Δανίας (2.000 ευρώ) για έξοδα που αφορούσαν την απασχόληση τεχνιτών και οικιακών βοηθών, δυνάμει ενός πιλοτικού προγράμματος με την ονομασία "Σχέδιο-κατ' οίκον απασχόλησης" (*Bolig-Jobplan*). Συνεπώς, η μεγάλη διαφορά σε σχέση με το σουηδικό μέτρο εντοπίζεται στο ότι στη Σουηδία η μέγιστη έκπτωση φόρου ήταν 6.600 ευρώ, ενώ το ανώτατο όριο για τη Δανία ήταν τα 2.000 ευρώ. Οι δραστηριότητες που καλύπτονταν από το μέτρο ήταν η καθαριότητα, η συντήρηση εσωτερικών και εξωτερικών χώρων της κατοικίας, κηπουρικές εργασίες και 80 φύλαξη παιδιών. Το κόστος για την κυβέρνηση ανήλθε σε 1 δισεκατομμύριο κορώνες Δανίας (134 εκατομμύρια ευρώ) για το 2011 και γύρω στα 1,75 δισεκατομμύρια κορώνες Δανίας (234 εκατομμύρια ευρώ) για το 2012 και το 2013. Οι δαπάνες και η απασχολούμενη εταιρεία δηλώνονται ηλεκτρονικά από τον αγοραστή των υπηρεσιών στις φορολογικές αρχές με τη χρήση ενός ειδικού προτύπου. Στη συνέχεια, οι φορολογικές αρχές προβαίνουν σε μείωση 15% επί του ποσού στην ετήσια φορολογική δήλωση εισοδήματος. Η ενέργεια που καλείται να πραγματοποιήσει ο αγοραστής είναι παρόμοια με την αποστολή τραπεζικού εμβάσματος και οι υπόλοιπες ενέργειες διευθετούνται από το σύστημα.

Αξιολόγηση: Τηρουμένων των προσδοκιών, το πιλοτικό πρόγραμμα έχει στεφθεί μέχρι στιγμής με επιτυχία. Περίπου 270.000 άτομα χρησιμοποίησαν την έκπτωση το 2011, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των εργασιών αφορούσε εργασίες γενικής ανακαίνισης, συντήρησης και επισκευής. Δηλώθηκαν κατά μέσο όρο εκπτώσεις ύψους 9.800 κορωνών Δανίας (1.315 ευρώ) ανά άτομο. Συνολικά, οι δηλωθείσες εκπτώσεις φόρου ανήλθαν σε 2,7 δισεκατομμύρια κορώνες Δανίας (362 εκατομμύρια ευρώ). Η φορολογητέα αξία αυτών των εκπτώσεων εκτιμάται γύρω στα 900 εκατομμύρια κορώνες Δανίας (121 εκατομμύρια ευρώ).

Τα τεκμηριωμένα στοιχεία που ανακύπτουν δείχνουν ότι η 'καλύτερη πρακτική' κατά την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι ο **συνδυασμός άμεσων και έμμεσων εργαλείων**.

Οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας: Θεσμικό πλαίσιο

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας έχει τη γενική ευθύνη για τις παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας και, δεδομένου ότι η αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα θεωρείται ότι έχει να κάνει κυρίως με την κοινωνική προστασία των εργαζομένων, το Υπουργείο θεωρείται ότι έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, αναλαμβάνοντας την ευθύνη του καθορισμού και της υλοποίησης πολιτικών για την απασχόληση, τις συνθήκες εργασίας και την κοινωνική ασφάλιση, του συντονισμού του συστήματος των υπηρεσιών εργασίας, καθώς και του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε) και του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε). Ιδρύθηκε το 1955 και αναδιοργανώθηκε για να λάβει τη σημερινή του μορφή το 1999. Σύμφωνα με το Άρθρο 2 του Ν 3996/2011: "Έργο του ΣΕΠΕ είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, η έρευνα της ασφαλιστικής κάλυψης και παράνομης απασχόλησης των εργαζομένων, η συμφιλίωση και επίλυση των εργατικών διαφορών, καθώς και η παροχή πληροφοριών σε εργαζόμενους και εργοδότες σχετικά με τα πλέον αποτελεσματικά μέσα για την τήρηση των κείμενων διατάξεων". Το συνολικό προσωπικό του ΣΕΠΕ απασχολεί περίπου 750 υπαλλήλους, από τους οποίους 324 είναι επιθεωρητές εργασίας και 253 είναι επιθεωρητές υγείας και ασφάλειας.

Υπουργείο Οικονομικών

Το Υπουργείο Οικονομικών είναι στο μεταξύ υπεύθυνο για το κομμάτι της αδήλωτης οικονομίας που έχει να κάνει με τη φορολογική μη συμμόρφωση. Το Υπουργείο

αυτό είναι υπεύθυνο για τα φορολογικά έσοδα και, σε ό,τι αφορά ειδικά την αδήλωτη οικονομία, τη φορολογική μη συμμόρφωση. Σε αυτό υπάγεται το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), το οποίο αποτελεί τη φορολογική επιθεώρηση και έχει την αρμοδιότητα της έρευνας υποθέσεων φορολογικής μη συμμόρφωσης, καθώς και η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ). Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης.

Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης

Σε ό,τι αφορά στο τρίτο σκέλος της αδήλωτης οικονομίας, δηλαδή τις απάτες στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αυτό αποτελεί ευθύνη των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Το κύριο ασφαλιστικό ταμείο των μισθωτών εργαζομένων είναι ο ΕΦΚΑ, το οποίο προσφέρει κάλυψη σε περίπου 6 εκατομμύρια ασφαλισμένους και συνταξιούχους. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλονται στον ΕΦΚΑ καλύπτουν τις εξής παροχές: ασθένεια και μητρότητα (χρηματικά επιδόματα και επιδόματα σε είδος), συνταξιοδοτικά προγράμματα (κύριες και επικουρικές συντάξεις), ανεργία και στεγαστικά επιδόματα. Ο ΕΦΚΑ πραγματοποιεί ελέγχους μέσω της ΠΕΚΑ και των 101 τοπικών υποκαταστημάτων του. Οι περισσότεροι έλεγχοι αφορούν σε καταγγελίες. Υπάρχουν τρία επίπεδα ελέγχων: (α) τοπικός έλεγχος στις εγκαταστάσεις μιας εταιρείας, όπου μπορεί να βεβαιωθεί πρόστιμο 10.500 ευρώ για αδήλωτους εργαζόμενους. (β) τυπικός έλεγχος στοιχείων και (γ) διαρκείς έλεγχοι, όπου συνδυάζονται τοπικοί και ενημερωτικοί έλεγχοι. Το 2017 πραγματοποιήθηκαν 17.000 έλεγχοι, στο 17% των οποίων εντοπίστηκαν ανασφάλιστοι εργαζόμενοι.

Κοινωνικοί εταίροι

Οι οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών δεσμεύονται να αντιμετωπίσουν την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, καθώς

αποτελεί απειλή τόσο για τον θεμιτό ανταγωνισμό των επιχειρήσεων όσο και για τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων. Έχουν αναπτύξει δραστηριότητες δημιουργίας ικανοτήτων και ευαισθητοποίησης των μελών τους σχετικά με την αδήλωτη εργασία και έχουν συμμετάσχει στη διαγνωστική της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα και στη διαμόρφωση του οδικού χάρτη για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος.

Ο δρόμος προς τα εμπρός: Ο οδικός χάρτης για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα

Με βάση μία πλειονομερή διάγνωση των αιτιών, τις περιστάσεις και της μορφές αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, και την εμπειρία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), η ελληνική κυβέρνηση και οι κοινωνικοί εταίροι ενέκριναν στις 26 Οκτωβρίου 2016 έναν ολοκληρωμένο οδικό χάρτη για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Η επικύρωση του οδικού χάρτη αποσκοπούσε στην επίτευξη συναίνεσης όσον αφορά τα μέτρα πολιτικής προτεραιότητας για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Παρέχει ένα σταθερό έδαφος για πολιτική δέσμευση και εφαρμογή της ολοκληρωμένης στρατηγικής που προτείνεται στον χάρτη πορείας. Ο οδικός χάρτης περιέχει μια αλληλουχία αλληλένδετων δράσεων που συνδυάζουν αποτρεπτικά, προληπτικά, θεραπευτικά και ποινικά μέτρα που θα στηρίξουν την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα μεταξύ των ετών 2017 και 2019.

Ένα πολύ σημαντικό μέτρο μετά την τριμερή επικύρωση του εθνικού οδικού χάρτη για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας ήταν η υιοθέτηση, στις 28/04/17, του νέου νόμου 4468/2017⁶, ο οποίος συγκροτεί την τριμερή επιτροπή με ισότιμη εκπροσώπηση στο

πλαίσιο του Ανώτατου Συμβουλίου Εργασίας για την αδήλωτη εργασία. Η τριμερής αυτή Επιτροπή συγκροτήθηκε από την κυβέρνηση σε διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και θα είναι υπεύθυνη για την καθοδήγηση και την παρακολούθηση της εφαρμογής του οδικού χάρτη, με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή οικονομικών πολιτικών, πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικών πολιτικών.

⁶ Νόμος 4468/2017 - ΦΕΚ 61/Α/28-4-2017, "Σύσταση Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης» και άλλες διατάξεις».

Δείτε περισσότερα σχετικά με τη διευκόλυνση της μετάβασης από την άτυπη στην επίσημη οικονομία και την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα:

- Μονάδα ανεπίσημης οικονομίας, Τμήμα Πολιτικής Απασχόλησης, ΔΟΕ:

<http://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/informal-economy/lang--en/index.htm>

- Ιστοσελίδα του έργου της ΔΟΕ για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα:

<http://adilotiergasia.org/>



International
Labour
Organization