



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ
Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ**

Επιβλέπων:

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΚΑΨΑΛΗΣ

Σπουδαστής:

ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΓΡΙΣΠΟΣ

ΑΘΗΝΑ – 2018

Η ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας
και η συμμετοχή της Ελλάδας

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτήν.

Πρωτίστως, γίνεται μία συνοπτική επισκόπηση του θεωρητικού πλαισίου για το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, αναλύεται ο ορισμός, τα αίτια, οι συνέπειες, η έκταση και οι πολιτικές αντιμετώπισής της.

Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα και συγκεκριμένα η σύνθεση και λειτουργία της, ο προγραμματισμός της δράσης της, οι κύριες πτυχές του παραγωγικού της έργου, καθώς και οι μελλοντικές προοπτικές θεσμικής αναβάθμισής της με την πρόταση για τη δημιουργία μίας νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας.

Έπειτα, μελετάται η συμμετοχή της Ελλάδας στην Πλατφόρμα με έμφαση στην διοικητική προσαρμογή των ελληνικών αρχών και τις βέλτιστες πρακτικές που αναπτύχθηκαν στα πλαίσια αυτής της συμμετοχής. Τέλος, αξιολογείται η ελληνική συμμετοχή εντασσόμενη στη συνολική στρατηγική της χώρας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, ενώ επιχειρείται και μία συνοπτική αποτίμηση του έργου της Πλατφόρμας.

Για την εκπόνηση της εργασίας απαιτήθηκε η βιβλιογραφική επισκόπηση των σχετικών βιβλίων, επιστημονικών άρθρων, μελετών, εκθέσεων και δημοσιευμάτων τόσο σε έντυπες όσο και σε διαδικτυακές πηγές. Επίσης, δεδομένου ότι ειδικότερα για το έργο της Πλατφόρμας οι βιβλιογραφικές αναφορές είναι περιορισμένες, δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα και αναλύθηκε το πρωτογενές υλικό της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας, όπως για παράδειγμα, η νομοθεσία που τη διέπει, τα προγράμματα δράσης της που εκπόνησε, τα ενημερωτικά δελτία που εξέδωσε, οι εκθέσεις απολογισμού της, οι δηλώσεις των εμπλεκόμενων αξιωματούχων, οι νομοθετικές προτάσεις κλπ.

Λέξεις Κλειδιά

**αδήλωτη εργασία, εισφοροδιαφυγή, Σώμα
Επιθεώρησης Εργασίας, Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα,
Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας, Διεθνής Οργάνωση
Εργασίας**

Abstract

The aim of this paper is to present the European Platform Tackling Undeclared Work and the participation of Greece in it.

First of all, a brief overview of the theoretical framework for undeclared work at national and European level is made. There are analyzed the definition, the causes, the consequences, the extent and the policies to deal with it.

Next, the European Platform is presented, namely its composition and operation, the planning of its activities, the main aspects of its productive work, as well as the future prospects of its institutional upgrading with the proposal for the creation of a new European Labor Authority.

Furthermore, Greece's participation in the Platform is studied, putting emphasis on the administrative adaptation of the Greek authorities and the best practices developed in the context of this participation. Finally, Greek participation is assessed as part of the country's overall strategy to combat undeclared work, and a concise evaluation of the Platform's work is also being undertaken.

The preparation of the paper required a bibliographic review of relevant books, scientific articles, studies, reports and publications in both print and online sources. Also, given that the bibliographic references are limited in particular to the Platform's work, attention was paid to the European Platform's primary material, such as its legislation, its action plans, the newsletters it issued, its report reports, the statements of the officials involved, the legislative proposals, etc.

Key Words

undeclared work, social contribution evasion, Labour Inspectorate, European Platform, European Labour Authority, International Labour Organization

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη	2
Abstract	3
Πίνακας Περιεχομένων	4
Πίνακας Εικονογράφησης	7
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών	8
Εισαγωγή	9
1. Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας - Θεωρητικό και θεσμικό πλαίσιο	11
1.1. Ορισμός της αδήλωτης εργασίας – Ενοιολογικές αποσαφηνίσεις	11
1.2. Αίτια Αδήλωτης Εργασίας	12
1.3. Συνέπειες Αδήλωτης Εργασίας	16
1.4. Έκταση της αδήλωτης εργασίας	17
1.5. Πολιτικές Αντιμετώπισης	23
2. Η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας	28
2.1. Η υιοθέτηση της Πλατφόρμας	28
2.2. Η αποστολή της Πλατφόρμας	29
2.3. Η λειτουργία της Πλατφόρμας	30
2.3.1. Σύνθεση Πλατφόρμας – Μέλη και Παρατηρητές	30
2.3.2. Συναντήσεις της Πλατφόρμας	31
2.3.3. Προγράμματα Δράσης	33
2.4. Έργο της Πλατφόρμας	34
2.5. Χρηματοδοτική στήριξη της Πλατφόρμας	37
2.6. Μελλοντικές Προοπτικές: προς μία νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας	37
3. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Πλατφόρμα	41
3.1. Γενική παρουσίαση της συμμετοχής	41
3.2. Οργανωτικές μεταβολές της ελληνικής διοίκησης	42
3.2.1. Σύσταση νέου φορέα	42
3.2.2. Αναδιάρθρωση Σ.ΕΠ.Ε.	43
3.2.3. Συντονισμός εθνικών αρχών.	44
3.3. Οι αναγνωρισμένες βέλτιστες πρακτικές	44
3.3.1. Το Π.Σ. Εργάνη	44
3.3.2. Το Risk Analysis	45
3.3.3. Οδικές Μεταφορές	46

3.4. Αδυναμίες.....	47
3.5. Συνοπτική Αξιολόγηση	49
Επίλογος.....	51
Βιβλιογραφία	53

Πνευματικά Δικαιώματα

ΕΣΔΔΑ, Αθανάσιος Γρίσπος, ©, 2018 – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 11/12/2018

Υπογραφή

Αθανάσιος Γρίσπος

Πίνακας Εικονογράφησης

- Πίνακας 1.** Συσχέτιση αδήλωτης εργασίας και εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς (σελ. 13)
- Πίνακας 2.** Λόγοι προσφοράς αδήλωτης εργασίας (σελ. 15)
- Πίνακας 3.** Μέγεθος αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα και άλλων κρατών του Ο.Ο.Σ.Α. (σελ. 18)
- Πίνακας 4.** Μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας στην Ε.Ε. των 27 και την Ελλάδα, 2008-2013, ως ποσοστό του επίσημου ΑΕγχΠ (σελ. 19)
- Πίνακας 5.** Αδήλωτη Εργασία ως ποσοστό επί της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας (σελ. 20)
- Πίνακας 6.** Αδήλωτη Εργασία ως ποσοστό επί του συνόλου των εργαζομένων (σελ. 20)
- Πίνακας 7.** Έρευνα Ευρωβαρόμετρου (σελ. 21)
- Πίνακας 8.** Στοιχεία ελέγχων Σ.ΕΠΕ. [15/09/2013 έως 31/12/2016] (σελ. 22)
- Πίνακας 9.** Πορεία ανασφάλιστης εργασίας [Ιανουάριος 2013 έως Δεκέμβριος 2016] (σελ. 22)
- Πίνακας 10.** Εσωτερική Αξιολόγηση της Πλατφόρμας (σελ. 50)

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

A.A.Δ.Ε.	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
A.Εγχ.Π.	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
A.Σ.Ε.	Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας
Δ.Ο.Ε.	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
E.E.	Ευρωπαϊκή Ένωση
E.O.X.	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
E.ΥΠ.Ε.Α.	Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης
E.Φ.Κ.Α	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
I.K.A.	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
IN.E. Γ.Σ.Ε.Ε.	Ινστιτούτο Εργασίας Γενικής Συνομοσπονδίας Εργαζομένων Ελλάδας
I.O.B.E.	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
O.A.E.Δ.	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
O.Γ.Α.	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
O.K.E.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
O.O.Σ.Α.	Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη
O.Π.Σ.	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
Σ.Δ.Ο.Ε.	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
Σ.Ε.Ο.Μ.	Σύστημα Ελέγχου Οδικών Μεταφορών
Σ.ΕΠ.Ε.	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
Σ.Λ.Ε.Ε.	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
EaSi	Employment and Social Innovation (Απασχόληση και Κοινωνική Καινοτομία)
EU-OSHA	Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία Εργασίας
Eurofound	Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας

Εισαγωγή

Η αδήλωτη εργασία είναι ένα φαινόμενο με πολλαπλές διαστάσεις. Οι συνέπειες της εκτείνονται από το ακανθώδες ζήτημα της οικονομικής ανάπτυξης έως λιγότερο ορατά, αλλά εξίσου κρίσιμα πεδία, όπως η κοινωνική προστασία και τα ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που ασφαλώς προϋπήρχε πριν την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, ωστόσο κατά τη διάρκειά της επεκτάθηκε ακόμη περισσότερο και οι συνέπειές της έχουν γίνει ακόμη πιο έντονες.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τη θεσμική αντιμετώπιση της αδήλωτης απασχόλησης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Συγκεκριμένα, μελετάται η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτήν. Δηλαδή, εξετάζεται παράλληλα ένα θεμελιώδες ζήτημα κοινωνικής πολιτικής – η αντιμετώπιση της παραβατικότητας στην αγορά εργασίας – με ένα εξίσου θεμελιώδες ζήτημα της διοικητικής επιστήμης - τη συμμετοχή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις ενωσιακές πολιτικές διαδικασίες και την αλληλεπίδρασή της με τις εθνικές διοικήσεις των λοιπών κρατών – μελών.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η εννοιολογική αποσαφήνιση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, θα παρουσιαστούν τα αίτια της και θα εκτεθούν οι συνέπειές της σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Επιπλέον, θα τονιστούν τα μεθοδολογικά προβλήματα που ανακύπτουν στην προσπάθεια ποσοτικοποίησης της και θα προσεγγιστεί η έκτασή της τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη. Επίσης θα παρουσιαστούν ορισμένα μέτρα που έλαβε η χώρα μας στα πλαίσια του γενικότερου στρατηγικού πλαισίου αντιμετώπισης του προβλήματος με ειδική αναφορά στην εμβληματική πρωτοβουλία της χάραξης ενός Οδικού Χάρτη υπό την αιγίδα της τεχνικής εμπειρογνομosύνης της Δ.Ο.Ε.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα μελετηθεί η ειδικότερη ενωσιακή πρωτοβουλία αντιμετώπισης του φαινομένου, ήτοι η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Αναλυτικότερα θα εξεταστούν η πορεία προς την υιοθέτησή της, η σύνθεσή της, ο τρόπος λειτουργίας της, τα προγράμματα δράσης της και οι κυριότερες πτυχές του παραγωγικού της έργου. Επιπρόσθετα, θα γίνει αναφορά στις μελλοντικές προοπτικές θεσμικής αναβάθμισης της Πλατφόρμας με την ένταξή της σε ένα νέο φορέα, την προτεινόμενη Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας με αποστολή τον έλεγχο της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας στο σύνολο της Ε.Ε. Θα παρουσιαστεί η σχετική πρόταση και οι διαβουλεύσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί η συμμετοχή της Ελλάδας στην Πλατφόρμα, τα μέτρα διοικητικής προσαρμογής που έλαβε για τη συμμετοχή της σε αυτήν και οι αναγνωρισθείσες βέλτιστες πρακτικές που έχει ήδη αναπτύξει. Θα αξιολογηθεί το εγχείρημα της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας, η δικτύωση της ελληνικής διοίκησης με τις αντίστοιχες εθνικές διοικήσεις των άλλων κρατών μελών, καθώς και η εν γένει εφαρμοζόμενη στρατηγική της χώρας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Τέλος, εκτίθενται συνοπτικά τα συμπεράσματα. Συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι η ανάγκη της από κοινού αντιμετώπισης του προβλήματος οδήγησε στην εμπάθυνση της συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών παρά την υπαρκτή ανομοιογένεια στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αδήλωτης εργασίας μεταξύ των διαφορετικών οικονομιών τους. Συνοψίζονται τα θετικά βήματα αλλά και οι υπάρχουσες αδυναμίες τόσο της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας όσο και της ελληνικής συμμετοχής σε αυτήν. Ακόμη επισημαίνονται τα εγγενή όρια αυτών των πρωτοβουλιών, καθώς η αποστολή τους είναι η διασφάλιση της υφιστάμενης εργασιακής νομοθεσίας, η οποία ωστόσο τόσο στην Ελλάδα όσο και στο σύνολο της Ε.Ε. βρίσκεται σε διαδικασία απορρύθμισης.

1. Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας - Θεωρητικό και θεσμικό πλαίσιο

1.1. Ορισμός της αδήλωτης εργασίας – Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

Σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό της Ε.Ε. ως αδήλωτη εργασία ορίζονται «*όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους, αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη*» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007).

Δηλαδή, ο όρος αδήλωτη εργασία αφορά μόνο τις νόμιμες επαγγελματικές δραστηριότητες, οι οποίες δεν δηλώνονται στις αρχές με σκοπό:

- α) την απόκρυψη φορολογητέου εισοδήματος (φοροδιαφυγή),
- β) την αποφυγή καταβολής ασφαλιστικών εισφορών (εισφοροδιαφυγή),
- γ) τη μη υποχρέωση τήρησης της εργατικής νομοθεσίας και
- δ) τη μη συμμόρφωση με λοιπές διοικητικές διαδικασίες (Δ.Ο.Ε., 2016α).

Η σημαντικότερη πρακτική συνέπεια του ανωτέρου ορισμού είναι ότι η αδήλωτη εργασία δεν ταυτίζεται, αλλά αποτελεί ένα υποσύνολο του γενικότερου όρου «σκιάδης οικονομία» ή «παραοικονομία», στον οποίο περιλαμβάνονται επιπροσθέτως μία σειρά από εγκληματικές δραστηριότητες (π.χ. άλλες μορφές φοροδιαφυγής, λαθρεμπόριο, εμπορία ανθρώπων κλπ). Επομένως, αδήλωτη εργασία και αδήλωτη οικονομία είναι δύο διαφορετικά μεγέθη και αυτό πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη κατά την ποσοτική προσέγγιση του φαινομένου.

Από τον ανωτέρω ορισμό προκύπτουν επίσης τρεις βασικές κατηγορίες αδήλωτης απασχόλησης:

α) η αδήλωτη μισθωτή εργασία, που είναι και το βασικότερο πρόβλημα, καθώς όπως θα φανεί και παρακάτω, συνήθως επιβάλλεται μονομερώς από την εργοδοτική πλευρά,

β) η αδήλωτη αυτοαπασχόληση, όπου ένας αυτοαπασχολούμενος επαγγελματίας δεν δηλώνει από επιλογή του τις εργασίες στις οποίες προβαίνει και

γ) η ψευδής αυτοαπασχόληση, όπου παρέχεται εξαρτημένη εργασία, αλλά δηλώνεται τυπικά ως παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών, επομένως πρόκειται για υποκρυπτόμενη αδήλωτη μισθωτή εργασία.

Είναι εύλογο ότι οι ελεγκτικές αρχές του Υπουργείου Εργασίας ασχολούνται πρωτίστως με την καταπολέμηση της πρώτης και της τρίτης περίπτωσης, καθώς η μισθωτή εργασία αποτελεί το πεδίο εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας, ενώ οι

ελεγκτικές αρχές του Υπουργείου Οικονομικών κυρίως με την καταπολέμηση της δεύτερης περίπτωσης.

Περαιτέρω, ανάλογα με την έκταση της παράβασης, γίνεται η εξής διάκριση:

α) πλήρως αδήλωτη εργασία, όπου δεν δηλώνεται το σύνολο της πραγματοποιούμενης απασχόλησης και

β) μερικώς αδήλωτη ή υποδηλωμένη εργασία. Στην περίπτωση αυτή δηλώνονται λιγότερες ώρες εργασίας από αυτές που πραγματικά παρέχονται (π.χ. δηλώνεται επίσημα μερική απασχόληση και ο εργαζόμενος απασχολείται με πλήρες ωράριο). Επίσης, σε επίπεδο αμοιβής δηλώνεται μικρότερος μισθός/μεροκάματο από αυτό που πραγματικά καταβάλλεται στον εργαζόμενο (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018a).

Ο ν. 3996/2011 περί αναμόρφωσης του Σ.ΕΠ.Ε. στο άρθρο 32 παρ. 7 αναπαρήγαγε αυτούσιο τον ανωτέρω ορισμό της Ε.Ε., χωρίς να αντιμετωπίζει τα προβλήματα ασάφειας που έχουν εντοπιστεί με βάση τις εθνικές ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας και έχουν καταδειχθεί από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Πιο συγκεκριμένα, έχει τονιστεί ότι *«οι έννοιες αδήλωτη και ανασφάλιστη εργασία ταυτίζονται (στη θεωρία αλλά και στα επίσημα στοιχεία), μολονότι μια ασφαλισμένη τυπικά εργασία μπορεί να μην είναι ορθά ή απολύτως ασφαλισμένη, για παράδειγμα με κριτήριο το ύψος του νόμιμου μισθού (εργόσημο), το φορέα κύριας ασφάλισης (ΟΓΑ αντί για ΙΚΑ) ή τον πραγματοποιηθέντα χρόνο εργασίας (υπερωρίες)»* (Καψάλης, ΙΝΕ ΓΣΕΕ, 2015:9). Πράγματι, στην τελευταία δημοσιευμένη έκθεση του Σ.ΕΠ.Ε. αρχικά γίνεται λόγος για αδήλωτους εργαζόμενους – αντί του ορθότερου όρου «αδήλωτη εργασία» - και στη συνέχεια γίνεται λόγος για ανασφάλιστη εργασία για την περιγραφή του ίδιου ακριβώς φαινομένου (Σ.ΕΠ.Ε., 2016).

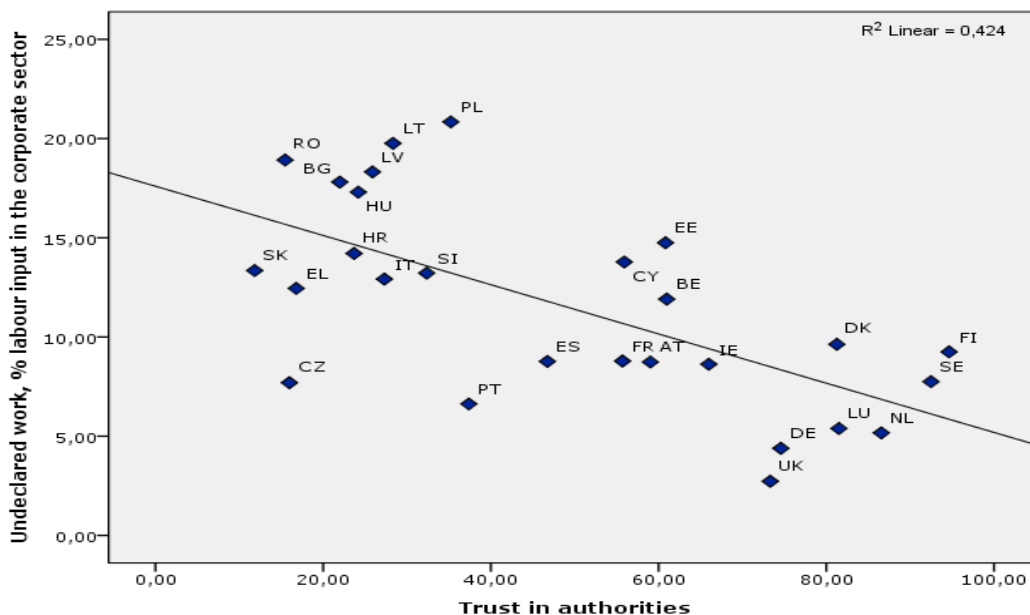
1.2. Αίτια Αδήλωτης Εργασίας

Για την αποτελεσματική καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι ευνόητο ότι απαιτείται βαθύτερη κατανόηση των παραγόντων που οδηγούν στην εμφάνιση και μεγέθυνσή της:

α) Αρχικά, πρόκειται για ένα ζήτημα θεσμικό. Όπως επισημαίνεται στην υπ' αριθμ. 307/2015 Γνώμη της Ο.Κ.Ε. *«η χαμηλή εμπιστοσύνη στην οργάνωση του κράτους και το πολιτικό σύστημα, το ανεπαρκές κοινωνικό κράτος, το ύψος, η πολυπλοκότητα και οι συνεχείς αλλαγές του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος καθώς και η*

αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής δυσχεραίνουν την ανάπτυξη υγιούς επιχειρηματικής συνείδησης και οδηγούν σε αύξηση των περιπτώσεων μη νομιμότητας συμπεριλαμβανομένης της αδήλωτης εργασίας» (Ο.Κ.Ε, 2015: 8). Αντίστοιχα, η Δ.Ο.Ε. κάνει λόγο για αστοχίες των κρατικών θεσμών που οδηγούν σε απόκλιση μεταξύ ηθικής των πολιτών και ηθικής του κράτους. Ειδικότερα, αναφέρεται 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» (Δ.Ο.Ε., 2016α:10). Συνοπτικά, εάν οι πολίτες δεν έχουν εμπιστοσύνη στους θεσμούς, θεωρούν ότι δεν υπάρχει λόγος για απόλυτη συμμόρφωση (π.χ. υψηλή αβεβαιότητα για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος, αίσθηση έλλειψης φορολογικής δικαιοσύνης χωρίς επαρκείς παροχές στους πολίτες κλπ). Πράγματι, η συσχέτιση μεταξύ υψηλής αδήλωτης εργασίας και της έλλειψης εμπιστοσύνης στους κρατικούς θεσμούς αποτυπώνεται ανάγλυφα στο παρακάτω διάγραμμα :

Πίνακας 1. Συσχέτιση αδήλωτης εργασίας και εμπιστοσύνης στους κρατικούς θεσμούς.



(Πηγή: Williams C.κ.α., 2017:21)¹.

¹ Για τον τρόπο μέτρησης της αδήλωτης εργασίας στη συγκεκριμένη έρευνα θα γίνει αναφορά παρακάτω.

Στο διάγραμμα αυτό, από τις 13 χώρες στις οποίες η εμπιστοσύνη στους θεσμούς είναι κάτω από 40%, οι 11 (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας) κατέγραψαν ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά αδήλωτης εργασίας, ενώ αντίστροφα και οι επτά χώρες όπου η εμπιστοσύνη στους θεσμούς είναι πάνω από 70%, στο σύνολό τους κατέγραψαν ποσοστά αδήλωτης εργασίας κατά πολύ χαμηλότερα από το μέσο όρο της Ε.Ε.

β) Επιπλέον, ένα διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας που οδηγεί σε υψηλά ποσοστά αδήλωτης εργασίας είναι η μεγάλη έκταση της αυτοαπασχόλησης και ο μεγάλο αριθμός των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Είναι ενδεικτικό ότι οι επιχειρήσεις με προσωπικό 1-9 εργαζόμενους αποτελούν το 96% της ελληνικής οικονομίας (Δ.Ο.Ε., 2016α :9). Σύμφωνα με την προαναφερθείσα Γνώμη της Ο.Κ.Ε. στις επιχειρήσεις αυτές *«οι εργασιακές σχέσεις βασίζονται στο προσωπικό ή συγγενικό επίπεδο, γεγονός που συντελεί στον αμεσότερο έλεγχο της παραγωγής και των όρων αμοιβής. Στις συγκεκριμένες μορφές απασχόλησης, η απασχόληση είναι σε πολλές περιπτώσεις χαλαρή ή και εποχιακή, ενώ αποτελεί και έναν διαδεδομένο τρόπο για ενίσχυση του εισοδήματος των μελών της οικογένειας με τη μη καταβολή φόρων και εισφορών να συμβάλει σε αυτό»* (Ο.Κ.Ε, 2015: 7).

γ) Ένας πολύ σημαντικός παράγοντας που οδήγησε στην όξυνση του φαινομένου από το 2010 και έπειτα είναι ασφαλώς η οικονομική κρίση και η συνεπακόλουθη απορρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας. Η απομείωση μίας σειράς εργασιακών δικαιωμάτων (προστασίας έναντι απόλυσης, συλλογικές διαπραγματεύσεις κλπ.) σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού οδηγούν όλο και περισσότερους εργαζόμενους να αποδέχονται για λόγους επιβίωσης να εργάζονται σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας αποστερούμενοι βασικών εργασιακών δικαιωμάτων τους. (Ο.Κ.Ε., 2015:6).

Τα παραπάνω επιβεβαιώνονται και από τις μετρήσεις, σύμφωνα με τις οποίες στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την οικονομική κρίση αυξήθηκαν όσοι απάντησαν ότι γνωρίζουν κάποιον που να παρέχει αδήλωτη εργασία στη σχετική ερώτηση του Ευρωβαρόμετρου το 2013 σε σύγκριση με την προηγούμενη έρευνα του 2007. Για την ακρίβεια, οι 4 χώρες που κατέγραψαν αυτήν την αύξηση ήταν οι μεσογειακές χώρες Ελλάδα (+7), Ισπανία (+6), Κύπρος (+4) και Πορτογαλία (+3) (European Commission, 2014:11).

Επιπρόσθετα, στις αποκαλούμενες χώρες του Νότου, επομένως και στην Ελλάδα, είναι πολύ μεγάλο το ποσοστό των ερευνώμενων που δηλώνουν ότι επιλέγουν την προσφορά αδήλωτης εργασίας όχι από επιλογή, αλλά επειδή «δεν μπορούν να βρουν μία κανονική απασχόληση» (41%), «δεν είχαν άλλη πηγή εισοδήματος» (26%) ή/και επειδή «η αδήλωτη εργασία είναι μία συνήθης πρακτική στην περιοχή ή στον κλάδο τους» (21%). Αυτό σημαίνει ότι η αδήλωτη απασχόληση δεν αποτελεί αποτέλεσμα κοινής συμφωνίας των δύο πλευρών, αλλά επιβάλλεται ως ανάγκη για τους εργαζόμενους. Κατά συνέπεια, όχι μόνο αποκλείονται από την προστασία της εργατικής νομοθεσίας, αλλά ελαχιστοποιούνται και τα όποια ατομικά περιθώρια διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας και αμοιβής τους θα μπορούσαν να έχουν. Σημειώνεται ότι τα αντίστοιχα ποσοστά στις βόρειες χώρες είναι 8%, 8% και 5%.

Πίνακας 2. Λόγοι προσφοράς αδήλωτης εργασίας.

QE17 Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared?								
	Both parties benefited from it	You could not find a regular job	Taxes and/or social security contributions are too high	You have no other means of income	Working undeclared is common practice in your region or sector of activity so there is no real alternative	Other (SPONTANEOUS)	Refusal (SPONTANEOUS)	Don't know
EU27	50%	21%	16%	15%	14%	8%	2%	2%
Continental Europe	62%	12%	14%	9%	10%	11%	0%	4%
Eastern and Central Europe	43%	28%	17%	19%	17%	4%	2%	2%
Southern Europe	26%	41%	20%	26%	21%	8%	4%	0%
Nordic countries	65%	8%	10%	8%	5%	6%	1%	0%

(Πηγή: European Commission, 2014:68. Στο διάγραμμα γίνεται εμφανές ότι οι ερωτώμενοι μπορούσαν να δώσουν περισσότερες από μία απαντήσεις).

δ) Τέλος, σύμφωνα με την ανωτέρω γνώμη της Ο.Κ.Ε. ένας ακόμη παράγοντας της αδήλωτης εργασίας θεωρείται το υψηλό μη μισθολογικό κόστος εργασίας, το οποίο «οδηγεί πολλές ελληνικές επιχειρήσεις στην μη καταβολή φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης με στόχο να περιορίσουν το λειτουργικό τους κόστος, ειδικά στη σημερινή υφεσιακή συγκυρία» (Ο.Κ.Ε.,2015:7). Ωστόσο, για τον παράγοντα αυτό υπάρχει ισχυρός αντίλογος. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα του Eurofound (2013:31) τα νεοφιλελεύθερα μέτρα λιτότητας μείωσης των φόρων,

προώθησης της απορρύθμισης και ελαχιστοποίησης της κρατικής παρέμβασης συνδέονται έντονα με μεγαλύτερα μεγέθη αδήλωτων οικονομιών, ενώ αντιθέτως τα σοσιαλδημοκρατικά μέτρα ενίσχυσης των κρατικών δαπανών στην αγορά εργασίας και στις παροχές του κοινωνικού κράτους συνδέονται στενά με μικρότερα μεγέθη αδήλωτων οικονομιών.

Ουσιαστικά, τα παραπάνω αποτελούν και μία επιβεβαίωση της γνώμης ότι το πρόβλημα δεν είναι τόσο το ύψος του μισθολογικού ή του μη μισθολογικού κόστους για τις επιχειρήσεις, αλλά το ζήτημα είναι θεσμικό. Εάν υπήρχε πραγματικό κοινωνικό κράτος και εμπιστοσύνη στους θεσμούς, το ύψος των εισφορών δεν θα ήταν εμπόδιο για τη δήλωση της εργασίας. Σε αυτό συνηγορεί και η Διαγνωστική Έκθεση της Δ.Ο.Ε. (2016α:40), σύμφωνα με την οποία *«σε κοινωνίες όπου η ηθική των πολιτών ευθυγραμμίζεται με την πολιτική του κράτους, οι φορολογικοί συντελεστές συχνά είναι υψηλοί, καθώς οι πολίτες συνειδητοποιούν ότι οι φόροι είναι το τίμημα που καταβάλλουν για να απολαμβάνουν μια πολιτισμένη κοινωνία. Το πρόβλημα, συνεπώς, δεν είναι οι φορολογικοί συντελεστές. Είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης στο κράτος και η πεποίθηση των πολιτών ότι δεν λαμβάνουν τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που αντιστοιχούν στους φόρους που πληρώνουν»*.

1.3. Συνέπειες Αδήλωτης Εργασίας

α) Η πιο σημαντική συνέπεια της αδήλωτης εργασίας είναι η απομείωση της κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων. Οι αδήλωτοι εργαζόμενοι δεν υπάγονται στις προστατευτικές διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας (π.χ. τήρηση προϋποθέσεων για τη νομιμότητα της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, νόμιμο ωράριο, κατώτατες αμοιβές κλπ.), αφού πρόκειται για εργασιακή σχέση που δεν υφίσταται για την έννομη τάξη. Επίσης, βρίσκονται εκτός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και υπονομεύονται οι μελλοντικές προοπτικές τους τόσο για την καθεαυτή θεμελίωση του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος όσο και για το ποσό της τελικής τους σύνταξης. Επιπρόσθετα, για έναν αδήλωτο εργαζόμενο δεν υπάρχει προφανώς δυνατότητα επαγγελματικής ανέλιξης ούτε μπορεί να γίνει λόγος για υπηρεσιακή ωρίμανση. Τα παραπάνω συμβάλλουν *«στη διεύρυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, καθώς διαρρηγνύεται η σχέση μεταξύ καταβολής κοινωνικών εισφορών από εργοδότες-εργαζομένους και κοινωνικών παροχών από την πλευρά της πολιτείας»* (Ι.Ο.Β.Ε., 2012:5). Ακόμη, πρέπει να επισημανθεί ότι επιδεινώνονται οι ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι,

αφού εύλογα όλα τα παραπάνω επιβαρύνουν τη ψυχική κατάσταση των εργαζομένων που παρέχουν αδήλωτη εργασία.

β) Επιπλέον, η αδήλωτη εργασία υπονομεύει την εν γένει παραγωγική ανασυγκρότηση και οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αφού η χρήση αδήλωτης εργασίας από μία επιχείρηση συνιστά αθέμιτο ανταγωνισμό έναντι των υπολοίπων επιχειρήσεων που συμμορφώνονται με την εργατική νομοθεσία. Το γεγονός αυτό εξηγεί και τη μεγάλη προθυμία και των εργοδοτικών οργανώσεων να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος ήδη από τα πρώτα χρόνια της κρίσης, ενώ την ίδια περίοδο δεν έδειχναν το ίδιο ενδιαφέρον για τα υπόλοιπα προβλήματα των εργαζομένων, όπως τη μείωση του κατώτατου μισθού και την αποδόμηση του θεσμού των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων.

γ) Τέλος, η αδήλωτη εργασία συνεπάγεται μία σημαντική απώλεια δημοσίων εσόδων. Αρχικά η εισφοροδιαφυγή υπονομεύει άμεσα τη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο βρίσκεται ήδη σε δεινή θέση. Ενώ ταυτόχρονα ένα μεγάλο τμήμα εισοδημάτων εκφεύγει της φορολογητέας ύλης. Τα παραπάνω είναι ιδιαίτερα κρίσιμα σε μία περίοδο εκτεταμένης δημοσιονομικής προσαρμογής που βρίσκεται η Ελλάδα από το 2010 έως και σήμερα, αφού ο λόγος χρέους προς το Α.Ε.Π. παραμένει περίπου στο 180% και εξακολουθεί η δέσμευση για συνεχή επίτευξη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για τα επόμενα 40 χρόνια.

1.4. Έκταση της αδήλωτης εργασίας

Ο ποσοτικός προσδιορισμός της αδήλωτης εργασίας παρουσιάζει τα μεθοδολογικά προβλήματα που ανακύπτουν σε κάθε προσπάθεια μέτρησης κοινωνικών φαινομένων που ενέχουν στοιχεία παραβατικότητας. Από τη μία πλευρά, οι ελεγκτικές αρχές αναφέρουν το ποσοστό των παραβάσεων που διαπιστώνονται επί των ελέγχων που διενεργούνται. Το ποσοστό όμως αυτό δεν είναι πλήρως αντιπροσωπευτικό, καθώς η αλλαγή του επιχειρησιακού σχεδιασμού των ελεγκτικών αρχών ενδέχεται να οδηγήσει σε αποτύπωση διαφορετικών μεγεθών, χωρίς να έχει συντελεστεί τέτοια μεταβολή στην πράξη. Από την άλλη πλευρά, τα άτομα που συμμετέχουν στις στατιστικές έρευνες τείνουν να αποκρύπτουν την εμπλοκή τους στο φαινόμενο, καθώς έχουν αμφιβολίες ως προς την εμπιστευτικότητα των ερευνών.

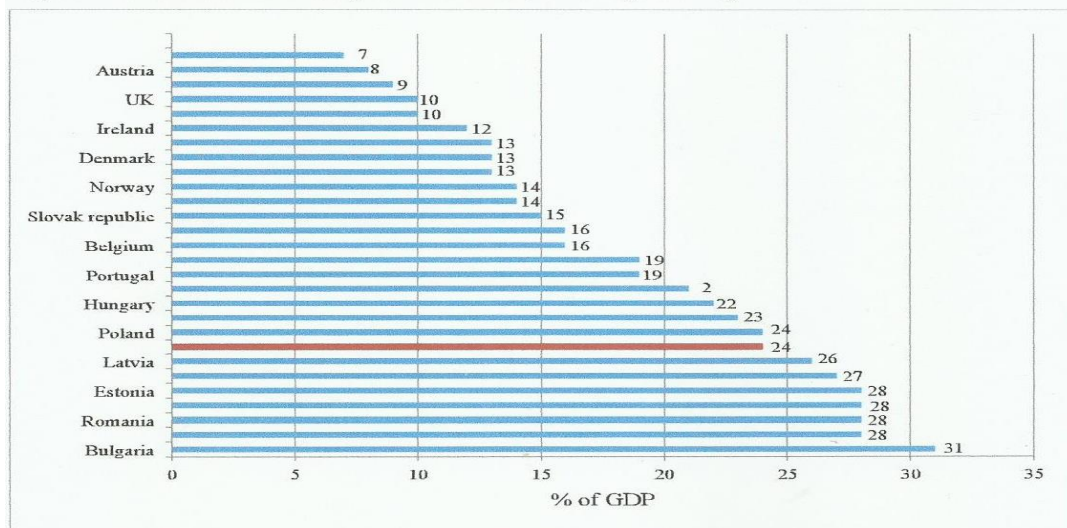
Τα μεθοδολογικά αυτά προβλήματα λαμβάνει υπόψη της και η Ε.Ε. ως εξής: "*Η αδήλωτη εργασία μπορεί να μετριέται τόσο άμεσα όσο και έμμεσα. Οι έμμεσες μέθοδοι βασίζονται στη σύγκριση μακροοικονομικών μεγεθών (όπως εθνικοί λογαριασμοί, κατανάλωση ηλεκτρισμού, συναλλαγές σε μετρητά). Οι έμμεσες (ιδίως νομισματικές) μέθοδοι συχνά υπερτιμούν το επίπεδο αδήλωτης εργασίας και δίνουν λίγα στοιχεία για τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά της. Οι άμεσες μέθοδοι, αντιθέτως, βασίζονται σε στατιστικές έρευνες και έχουν πλεονεκτήματα ως προς τη συγκρισιμότητα και τη λεπτομέρεια, αλλά συνήθως υποτιμούν την έκταση της αδήλωτης εργασίας". (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007).*

Σε μία προσπάθεια συγκερασμού των ανωτέρω προσεγγίσεων με ένα συνθετικό ερευνητικό αποτέλεσμα, έχει προκύψει η συναίνεση ως προς τη χρήση των έμμεσων μεθόδων για την καλύτερη μέτρηση της αδήλωτης οικονομίας και εργασίας και η χρήση των άμεσων μεθόδων για τον ακριβέστερο προσδιορισμό των ιδιαίτερων κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών των φαινομένων (Williams C. κ.α., 2017:3).

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, ανακύπτει η ανάγκη παράθεσης στοιχείων από διαφορετικές πηγές αναφορικά με την έκταση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη.

Αρχικά, και ενδεικτικό της αδυναμίας μέτρησης της αδήλωτης εργασίας είναι το γεγονός ότι στη Διαγνωστική Έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα της Δ.Ο.Ε. στο οικείο κεφάλαιο αναφορικά με την έκταση και φύση της αδήλωτης εργασίας αναφέρονται τα στοιχεία για την εκτίμηση του μεγέθους της αδήλωτης οικονομίας. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι καθ' όλη τη διάρκεια της 5ετίας 2008-2013 η αδήλωτη οικονομία κυμαινόταν μεταξύ 24%-25% περίπου του επίσημου Α.Εγχ.Π. της χώρας. Επίσης, αντιπαραβάλλεται σε σχέση με τα μεγέθη της αδήλωτης οικονομίας άλλων κρατών του Ο.Ο.Σ.Α.:

Πίνακας 3. Μέγεθος αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα και άλλων κρατών του Ο.Ο.Σ.Α. ως ποσοστό του ΑΕγχΠ. (Πηγή: Δ.Ο.Ε., 2016)

Figure 2 Undeclared economy as % of GDP, 2013: by country

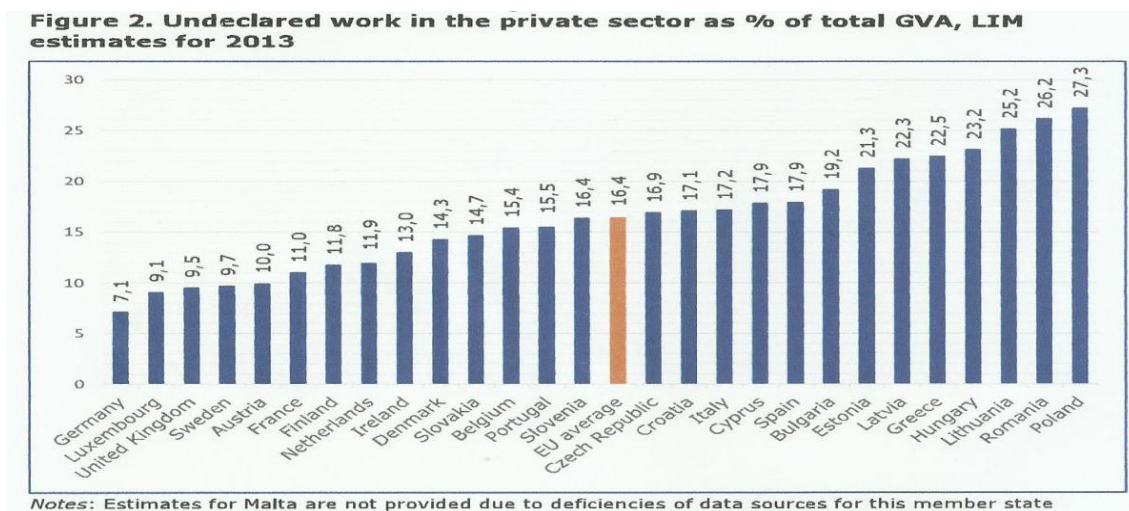
Πίνακας 4. Μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας στην Ε.Ε. των 27 και την Ελλάδα, 2008-2013, ως ποσοστό του ΑΕγχΠ. (Πηγή: Δ.Ο.Ε., 2016)

Έτος	ΕΕ των 27	Ελλάδα
2008	19,3	24,3
2009	19,8	25,0
2010	19,5	25,4
2011	19,2	24,3
2012	18,9	24,0
2013	18,4	23,6

Περαιτέρω, σύμφωνα με άλλες μετρήσεις, η αδήλωτη εργασία υπολογίζεται σε ποσοστό 11,6% επί του συνόλου των εργαζομένων κατά μέσο όρο στο σύνολο της Ε.Ε. και σε ποσοστό 16,4% επί της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας. Η διαφορά αυτή έγκειται στο ότι σύμφωνα με τα ευρήματα της έρευνας η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται περισσότερο σε τομείς με υψηλότερη παραγωγικότητα. Τα συγκεκριμένα ποσοστά για την Ελλάδα είναι σαφώς υψηλότερα από το μ.ο. της Ε.Ε. και συγκεκριμένα 12,4% και 22,5% αντίστοιχα (Williams C, κ.α., 2017:13-14). Πρόκειται για μία έμμεση έρευνα που υπολογίζει το ποσοστό της αδήλωτης εργασίας μετρώντας τη διαφορά ανάμεσα στην αναφερόμενη προσφορά εργασίας από τους εργαζόμενους, όπως αυτή καταγράφεται στις ευρωπαϊκές έρευνες εργατικού δυναμικού, και στην αναφερόμενη χρήση εργασίας από τους εργοδότες, όπως αυτή καταγράφεται στις αντίστοιχες

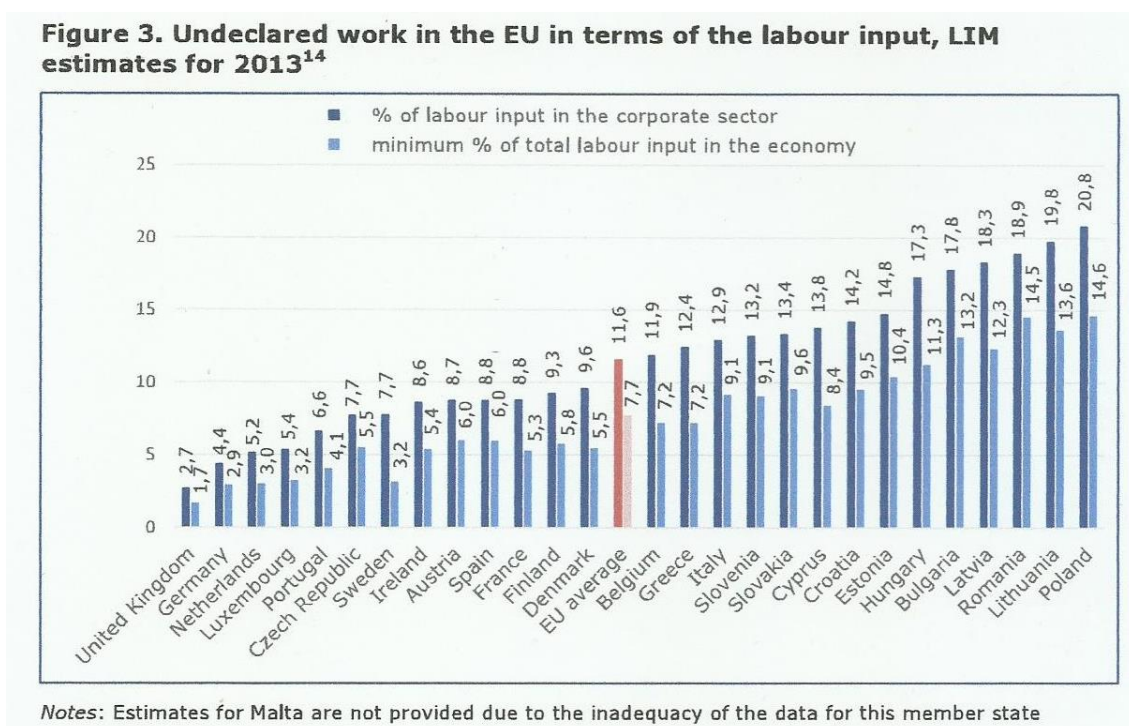
επιχειρηματικές έρευνες. (Williams C, κ.α., 2017:4). Τα παραπάνω παρουσιάζονται στα κάτωθι διαγράμματα:

Πίνακας 5. Αδήλωτη Εργασία ως ποσοστό επί της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας.



(Πηγή: Williams C, κ.α., 2017)

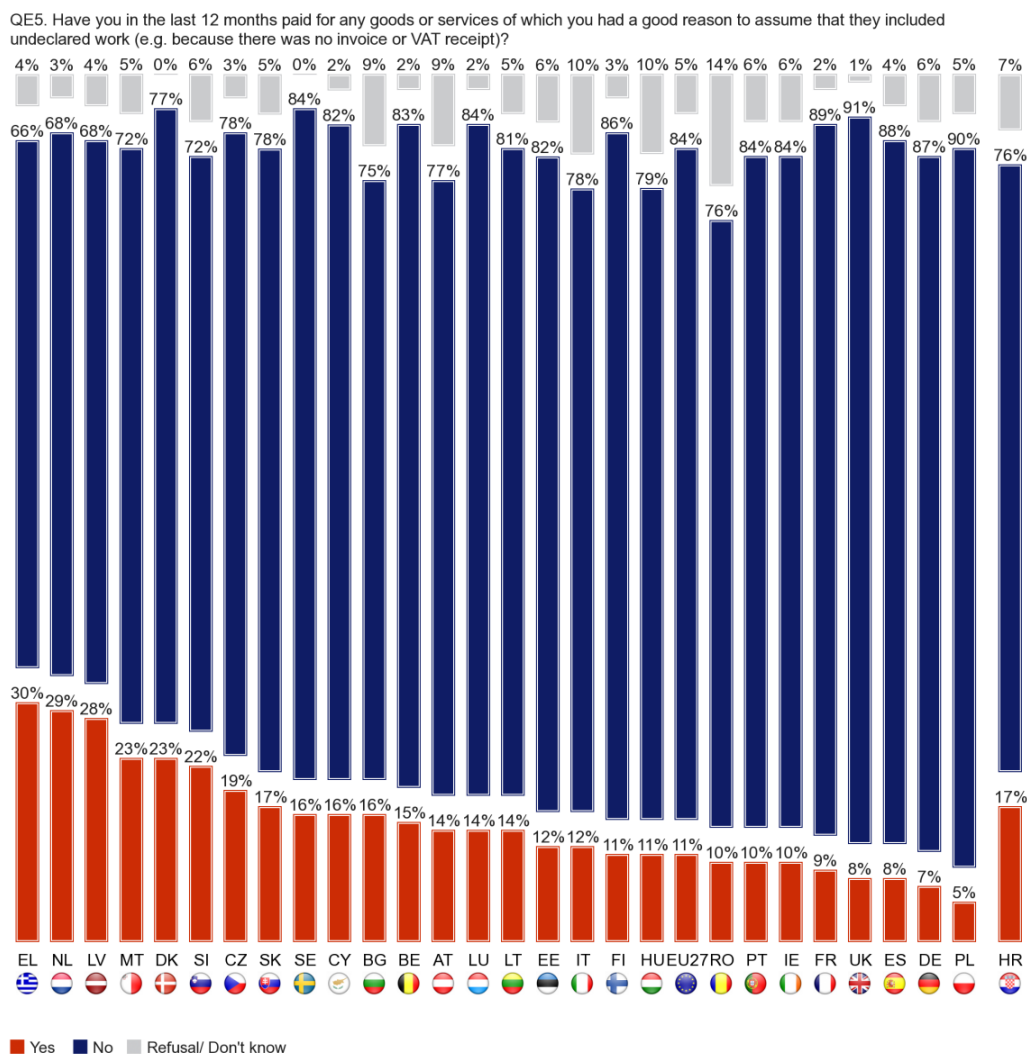
Πίνακας 6. Αδήλωτη Εργασία ως ποσοστό επί του συνόλου των εργαζομένων.



(Πηγή: Williams C, κ.α., 2017)

Περαιτέρω, η πιο πρόσφατη έρευνα για την αδήλωτη εργασία που διεξήγαγε το Ευρωβαρόμετρο πραγματοποιήθηκε το 2013. Πρόκειται για μία άμεση έρευνα στην οποία οι ερευνώμενοι τείνουν να αποκρύπτουν την εμπλοκή τους σε φαινόμενα παραβατικότητας, παρά τις διαβεβαιώσεις που τους δίνονται για την εμπιστευτικότητα της έρευνας. Το ερώτημα διατυπώνεται ως εξής: «Τους τελευταίους δώδεκα μήνες έχετε αγοράσει προϊόντα ή υπηρεσίες, στα οποία πιστεύετε ότι περιλάμβαναν αδήλωτη εργασία;». Μόλις το 12% των ερωτώμενων (κατά μ.ο. στο σύνολο της Ε.Ε.) απάντησε θετικά, αποδέχτηκε δηλαδή την έμμεση εμπλοκή του με την αδήλωτη εργασία. Αντιθέτως, το αντίστοιχο ποσοστό στην Ελλάδα ήταν 30%, το υψηλότερο ανάμεσα σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., όπως φαίνεται στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 7. Άμεση Έρευνα Ευρωβαρόμετρου.



(Πηγή: European Commission, 2014)

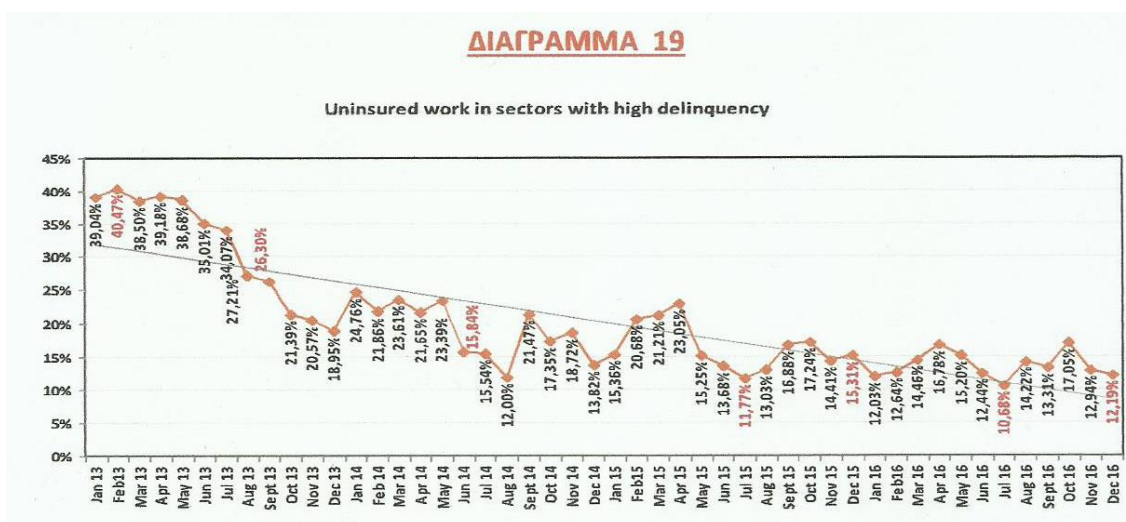
Τέλος, στοιχεία λαμβάνουμε και από τις Εκθέσεις Πεπραγμένων του Σ.ΕΠ.Ε. Αναλυτικότερα, στην Έκθεση Πεπραγμένων του Σ.ΕΠ.Ε. για το έτος 2016 γίνεται ένας απολογισμός του ειδικού επιχειρησιακού σχεδίου Άρτεμις. Σε ένα μεγάλο χρονικό διάστημα λίγο περισσότερο των 3 ετών (από 15/09/2013 έως 31/12/2016), πραγματοποιήθηκαν έλεγχοι σε 102.451 επιχειρήσεις και σε 15.547 από αυτές απασχολούνταν αδήλωτοι εργαζόμενοι. Δηλαδή στο 15,18% των ελεγχθεισών επιχειρήσεων εντοπίστηκε αδήλωτη εργασία. Από την άλλη, αναφέρεται ότι το ποσοστό των αδήλωτων εργαζομένων επί του συνόλου των εργαζομένων στις επιχειρήσεις που ελέγχθηκαν ήταν μόλις 5,87% (26.333 αδήλωτοι εργαζόμενοι σε σύνολο 448.365) (Σ.ΕΠ.Ε., 2016:76). Στη συνέχεια αναφέρεται ότι σε προηγούμενο χρονικό διάστημα – και συγκεκριμένα το Φεβρουάριο του 2013 – η ανασφάλιστη εργασία είχε ανέλθει μέχρι και το 40,5%, ενώ το Δεκέμβριο του 2016 (τελευταίος μήνας με διαθέσιμα στοιχεία από το Σ.ΕΠ.Ε.) υπολογίζεται ότι έφτασε το 12,19%. (Σ.ΕΠ.Ε., 2016:79).

Πίνακας 8. Στοιχεία ελέγχων Σ.ΕΠ.Ε. [15/09/2013 έως 31/12/2016]

ΠΙΝΑΚΑΣ 24

Αριθμός Ελεγχθεισών Επιχειρήσεων	Αριθμός Επιχειρήσεων με Αδήλωτους Εργαζόμενους	Ποσοστό % Παραβατικών Επιχειρήσεων	Αριθμός Εργαζομένων	Αριθμός Αδήλωτων Εργαζομένων	Ποσοστό % Αδήλωτων Εργαζομένων σε σχέση με το σύνολο των εργαζομένων	Ποσά Προστίμων σε (€)
102.451	15.547	15,18%	448.365	26.333	5,87%	276.777.537

Πίνακας 9. Πορεία ανασφάλιστης εργασίας [Ιανουάριος 2013 - Δεκέμβριος 2016]



1.5. Πολιτικές Αντιμετώπισης

Η χώρα μας έλαβε μία σειρά από μέτρα για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Τα σημαντικότερα ήταν τα εξής:

α) Αρχικά, προέβη στην ανασύσταση του Σ.ΕΠ.Ε. με το ν. 3996/2011. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου *«σε περιόδους κρίσης όπως αυτή που διανύει η χώρα μας, οι παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας πολλαπλασιάζονται και καθίσταται εντονότερη η ανάγκη ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου»*. Δηλαδή, ο νομοθέτης έλαβε υπόψη του την όξυνση της παραβατικότητας στις εργασιακές σχέσεις και έτσι προώθησε μία σειρά από καινοτόμες παρεμβάσεις για την ενίσχυση του Σ.ΕΠ.Ε., όπως τον Συμφιλωτή Εργατικών Διαφορών, την Ειδική Ομάδα Ετοιμότητας και Άμεσης Επέμβασης, τα μεικτά κλιμάκια ελέγχων με τους σχετικούς φορείς (Σ.Δ.Ο.Ε., Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης του Ε.Φ.Κ.Α κλπ). Επιπρόσθετα, συμπεριέλαβε ρητά στην αποστολή του Σ.ΕΠ.Ε. την τήρηση και εφαρμογή των διατάξεων της ασφαλιστικής νομοθεσίας της σχετικής με την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων, την αδήλωτη εργασία και την παράνομη απασχόληση (αρ. 2 παρ. 2 περ. γγ' του ν. 3996/2011).

β) Ένα σημαντικό μέτρο που ελήφθη κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν η αύξηση των διοικητικών προστίμων σε περίπτωση εντοπισμού αδήλωτης εργασίας. Αναλυτικότερα, η Κοινή Υπουργική Απόφαση 27397/122/19.8.2013, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 24 παρ. 4 & 5 του ν. 3996/2011, όρισε την παράβαση της αδήλωτης εργασίας ως *«μη αναγραφή του εργαζόμενου στον Πίνακα Προσωπικού»* και όρισε το ύψος του προστίμου το 18πλάσιο του κατώτατου νομοθετημένου μισθού για κάθε αδήλωτο εργαζόμενο, ήτοι $586,08 \times 18 = 10.549,44$ ευρώ για έναν εργαζόμενο άνω των 25 ετών. Για εργαζόμενο κάτω των 25 ετών το αντίστοιχο ποσό του προστίμου διαμορφωνόταν στις 9.197,10 ευρώ.

Το πρόστιμο θεωρήθηκε υπερβολικό και δυσανάλογο από ορισμένους εργοδότες. Μάλιστα, πολλές εργοδότηριες επιχειρήσεις που επιβλήθηκε σε βάρος τους η εν θέματι διοικητική κύρωση προσέφυγαν δικαστικά προτάσσοντας κυρίως ως λόγο ακύρωσης την παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Ωστόσο, το Σ.τ.Ε. (Απόφαση 2151/2017/Δ' Τμήμα) απέρριψε αυτόν τον ισχυρισμό με το σκεπτικό ότι το εν θέματι πρόστιμο *«δεν δύναται, να θεωρηθεί ως προδήλως δυσανάλογο για την επίτευξη του*

προαναφερθέντος σκοπού δημοσίου συμφέροντος, εν όψει της σπουδαιότητας του διακυβευόμενου αγαθού της καταπολέμησης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, με τις εκτεθείσες σοβαρότατες για τους εργαζόμενους, το ασφαλιστικό σύστημα και τα δημόσια έσοδα δυσμενείς συνέπειες. Τέλος, το ύψος του εν λόγω προστίμου ευλόγως συναρτάται με το υψηλό ποσοστό στο οποίο, κατά τα προαναφερθέντα, έχει ανέλθει η αδήλωτη εργασία».

Ως προς την ουσία του μέτρου, έχει ασκηθεί κριτική ότι «η Πολιτεία προέτρεψε την εργοδοτική πλευρά να προβεί σε μια ελάχιστη νόμιμη, δηλαδή νομιμοφανή, (επανα)πρόσληψη των εργαζομένων της επιχείρησης, ώστε να διαμορφωθεί μια πλασματική εικόνα μαζικής συμμόρφωσης προς ασφαλιστικές διατάξεις, αλλά παράλληλα εικονικής μείωσης της ανεργίας και της αδήλωτης εργασίας, δηλαδή αποκλειστικά και μόνο της πλήρως ανασφάλιστης εργασίας» (Καψάλης, 2015:25). Πράγματι, με την εφαρμογή του μέτρου, μέσα από τους ελέγχους του Σ.ΕΠ.Ε. διαπιστώθηκε η συμμόρφωση των εργοδοτών ως προς την τυπική ελάχιστη δήλωση των εργαζομένων, αλλά για λιγότερες ώρες από αυτές της πραγματικής απασχόλησής τους. Δηλαδή, επεκτάθηκε το φαινόμενο της μερικώς δηλωμένης ή υποδηλωμένης εργασίας, που συνιστά και αυτό μορφή αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, στις σχετικές Εκθέσεις του Σ.ΕΠ.Ε. οι περιπτώσεις υποδηλωμένης εργασίας δεν καταγράφονται στην αδήλωτη, αλλά ως άλλες μορφές παραβίασης της εργατικής νομοθεσίας (π.χ. παράνομες υπερωρίες, εργασία σε άλλη ημέρα από την δηλωμένη στο Πρόγραμμα, κλπ.) προσφέροντας τη δυνατότητα παρουσίασης μίας πλασματικής μείωσης του φαινομένου, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Πάντως από τον Ιούλιο του 2018 σημειώθηκε μία σημαντική νομοθετική μεταβολή. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 6 του ν. 4554/2018 προβλέφθηκε η δυνατότητα μείωσης του προστίμου εφόσον ο εργοδότης προβεί στην πρόσληψη των εργαζομένων ως εξής:

- i) στο ποσό των επτά χιλιάδων (7.000) ευρώ, σε περίπτωση πρόσληψης με σύμβαση εργασίας διάρκειας τουλάχιστον τριών (3) μηνών,
- ii) στο ποσό των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ, σε περίπτωση πρόσληψης με σύμβαση εργασίας διάρκειας τουλάχιστον έξι (6) μηνών, και
- iii) στο ποσό των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ, σε περίπτωση πρόσληψης με σύμβαση εργασίας διάρκειας τουλάχιστον ενός (1) έτους.

Ως προς το συγκεκριμένο μέτρο, πρέπει να σημειωθεί ότι είναι αρκετά νωρίς για να γίνει μία ολοκληρωμένη αξιολόγησή του. Ωστόσο, ανακύπτει ο εξής

προβληματισμός. Δεδομένου ότι ένας εργοδότης ούτως ή άλλως καταβάλλει ένα μισθό στον αδήλωτο εργαζόμενο, το επιπρόσθετο βάρος που αναλαμβάνει με την τυπική πρόσληψή του είναι οι εισφορές, ένα βάρος ασφαλώς πολύ λιγότερο από τη μείωση του προστίμου που θα εξασφαλίσει. Κατά συνέπεια, ουσιαστικά έχουμε μείωση του προστίμου που μπορεί να οδηγήσει στα αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

γ) Πέραν των ανωτέρω, ελήφθησαν επιπρόσθετα και τα εξής μέτρα:

i. Θεσπίστηκε ρύθμιση οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς του δημοσίου να έχουν καθαρό ιστορικό μη παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 23 του ν. 4144/2013 *«επιβολή σε βάρος του εργοδότη δύο ή περισσότερων πράξεων επιβολής προστίμου κατ' εφαρμογή του παρόντος άρθρου για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που χαρακτηρίζονται ως «υψηλής» ή «πολύ υψηλής» σοβαρότητας από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, μέσα σε χρονικό διάστημα τριών ετών πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή προσφοράς στο πλαίσιο διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης επιφέρει, πέραν των λοιπών διοικητικών κυρώσεων, τον αποκλεισμό του εργοδότη από τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης, με απόφαση της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής»*.

ii. Όπως προαναφέρθηκε στην Έκθεση του Σ.ΕΠ.Ε. κατά το χρονικό διάστημα 2013-2016 εκπονήθηκε ο επιχειρησιακός σχεδιασμός με την ονομασία «Άρτεμις» με στοχευμένους ελέγχους σε οικονομικούς κλάδους με υψηλά ποσοστά αδήλωτης εργασίας.

iii. Δημιουργήθηκε το Πληροφοριακό Σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» με αποστολή την καταγραφή σε πραγματικό χρόνο των ροών μισθωτής απασχόλησης. Για το σύστημα αυτό θα γίνει ειδικότερη αναφορά παρακάτω.

iv. Θεσπίστηκε το Εργόσημο για τη δήλωση εργαζομένων με μη σταθερή εργασία ή με περιστασιακή απασχόληση (π.χ. κατ' οίκον απασχολούμενοι κλπ.) σε έναν ή περισσότερους εργοδότες.

δ) Τέλος, πολύ σημαντική ήταν η εμβληματική πρωτοβουλία για την ανάπτυξη συνεργασίας και λήψης τεχνικής εμπειρογνομosύνης από τη Δ.Ο.Ε. στα πλαίσια ενός έργου χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο την *«Υποστήριξη της μετάβασης από την άτυπη στην επίσημη οικονομία και την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα»*. Στα πλαίσια του έργου αυτού αναπτύχθηκε συνεργασία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης, των κοινωνικών εταίρων και της Δ.Ο.Ε., η οποία κατέληξε

στη σύνταξη μίας Διαγνωστικής Έκθεσης για την αδήλωτη εργασία στη χώρα. Η Έκθεση αυτή παρέχει ένα σύνολο συστάσεων πολιτικής που αντικατοπτρίζουν το όραμα της Δ.Ο.Ε. για μία εξισορρόπηση των μέτρων καταστολής με τα μέτρα κινήτρων και εθελοντικής συμμόρφωσης, όπως προβλέπεται στη Σύσταση αρ. 204 που υιοθετήθηκε στη Διεθνή Διάσκεψη Εργασίας τον Ιούνιο του 2015. (Δ.Ο.Ε., 2016α :3).

Αρχικά, παρουσιάζονται τρεις θεμελιώδεις θεωρίες για την ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας: α) του εκσυγχρονισμού, σύμφωνα με την οποία η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται κυρίως σε υποανάπτυκτες οικονομίες με χαμηλό κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. και χαμηλή ποιότητα θεσμών διακυβέρνησης, β) της υπέρμετρης κρατικής παρεμβολής που αντιλαμβάνεται την αδήλωτη εργασία ως αποτέλεσμα κυρίως των υψηλών φορολογικών συντελεστών και της υπερβολικής γραφειοκρατίας και γ) της ανεπαρκούς κρατικής παρέμβασης, σύμφωνα με την οποία η αδήλωτη εργασία αποτελεί άμεσο υποπροϊόν της υπερβολικά μικρής κρατικής παρέμβασης στις εργασιακές και προνοιακές ρυθμίσεις. Στη συνέχεια, απορρίπτεται η χρησιμότητα της δεύτερης θεωρίας, καθώς από τις υπάρχουσες μετρήσεις δεν προκύπτουν αποδεικτικά στοιχεία που να επιβεβαιώνουν τις θέσεις της. Έτσι, με βάση τις άλλες δύο θεωρίες καταστρώνεται ένα πλέγμα προτεινόμενων πολιτικών (Δ.Ο.Ε., 2016α :18).

Περαιτέρω, με βάση την Έκθεση αυτή χαραχτηκε ο Οδικός Χάρτης καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, ο οποίος αποτέλεσε το ολιστικό στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας. Διαρθρώνεται στους εξής 5 άξονες:

1. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις και δράσεις, όπου τέθηκε κυρίως η ανάγκη δημιουργίας ενός θεσμικού φορέα με την ευθύνη για την εφαρμογή της γενικής στρατηγικής, καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής του Οδικού Χάρτη.

2. Διαλειτουργικότητα Δεδομένων, όπου τέθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών που θα αποτυπωνόταν σε ένα Μνημόνιο Συναντίληψης, καθώς και σε εκσυγχρονισμό των πληροφοριακών συστημάτων προκειμένου όπως να διαλειτουργούν μεταξύ τους και να διευκολύνεται η ανταλλαγή δεδομένων.

3. Μέτρα Πολιτικής, όπου αναφέρθηκαν μία σειρά από πρακτικά μέτρα, όπως αναθεώρηση του πλαισίου προστίμων, προώθηση των ηλεκτρονικών πληρωμών κλπ.

4. Εκστρατείες Ενημέρωσης και Ευαισθητοποίησης και

5. Διάφορες Δράσεις (Δ.Ο.Ε., 2016 b).

Ο Οδικός Χάρτης προβλέφθηκε να έχει τριετή διάρκεια και ως ημερομηνία έναρξης ορίστηκε η 01.01.2017. Όπως προκύπτει από τα παρακάτω, συμπίπτει χρονικά

με την έναρξη ισχύος της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Αυτή η σύμπτωση δεν είναι τυχαία και είναι ενδεικτική της έντασης των προσπαθειών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Άλλωστε, και στα κείμενα της Πλατφόρμας γίνεται ειδική θετική μνεία στον Οδικό Χάρτη ως πρότυπο εθνικού σχεδίου δράσης και για τα άλλα κράτη – μέλη της Ε.Ε. Γι' αυτό το λόγο, η παρουσίαση και αξιολόγηση της ελληνικής συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα θα γίνει σε συνδυασμό και με την παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής αυτού του ολιστικού στρατηγικού σχεδιασμού.

2. Η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας

2.1. Η υιοθέτηση της Πλατφόρμας

Η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας αποτελεί τμήμα της πολιτικής απασχόλησης και της εν γένει κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., η οποία σύμφωνα με το άρθρο 4 της Σ.Λ.Ε.Ε., αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα. Δηλαδή, τόσο η Ε.Ε. όσο και τα κράτη - μέλη της μπορούν να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις για αυτόν τον τομέα. Πάντως, η Ε.Ε. διατηρεί την πρωτοβουλία, καθώς τα κράτη μέλη μπορούν να εκδίδουν τέτοιες πράξεις μόνον όταν η Ε.Ε. δεν έχει ασκήσει την αρμοδιότητά της ή έχει δηλώσει ρητά ότι έπαψε να την ασκεί. Εν προκειμένω, η Ε.Ε. έχει επιδείξει έντονο ενδιαφέρον για την προώθηση ρυθμίσεων κοινωνικής πολιτικής κυρίως ως προς τη θέσπιση ελάχιστων κοινωνικών προδιαγραφών δεσμευτικών για όλα τα κράτη – μέλη για την εξασφάλιση αποδεκτών συνθηκών κοινωνικής και φυσικής προστασίας σε όλους τους εργαζόμενους στην Ένωση (Μούσης, 2015:250).

Στα πλαίσια αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την Ανακοίνωση *«Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας»* (2007) και με την Ανακοίνωση *«Στοχεύοντας σε μία ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης»* (2012) έθεσε τις βάσεις για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας από τη σκοπιά όχι της απλής εξάλειψής της, αλλά με στρατηγική τη μετάβασή της από την άτυπη στην δηλωμένη απασχόληση. Αντίστοιχα, η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Μάρτιο του 2010 έθεσε, μεταξύ άλλων, το σχετικό στόχο της επίτευξης ποσοστού απασχόλησης 75% επί του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών. Σε αυτή την κατεύθυνση, κράτη-μέλη έλαβαν ειδικές συστάσεις για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής και την επίτευξη φορολογικής συμμόρφωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο ψήφισμά του της 14^{ης} Ιανουαρίου 2014, ζήτησε μεγαλύτερη συνεργασία και ενίσχυση των επιθεωρήσεων εργασίας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας (European Parliament, 2014).

Όλα τα παραπάνω προετοίμασαν το έδαφος για τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας με σκοπό την από κοινού αντιμετώπιση του προβλήματος. Η πρόταση τέθηκε σε διαβούλευση τον Απρίλιο του 2014 και με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία εκδόθηκε η Απόφαση (ΕΕ) 2016/344 του Ε.Κ. και του Συμβουλίου *«περί δημιουργίας ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας»*. Η νομική βάση

της Πλατφόρμας είναι το άρθρο 153 παρ. 2 στοιχ. α' που υπάγεται στο κεφάλαιο X (Κοινωνική Πολιτική) της Σ.Λ.Ε.Ε., στο οποίο προβλέπεται η θέσπιση μέτρων ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών - μελών σε τομείς όπως η βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας, όροι εργασίας, κοινωνικής ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων *«μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και δοκιμασμένων πρακτικών, την προώθηση καινοτόμων λύσεων και την αξιολόγηση εμπειριών»*.

Η σύσταση της Πλατφόρμας με την υποχρεωτική συμμετοχή όλων των κρατών - μελών θεωρήθηκε η χρυσή τομή μεταξύ ενός υψηλότερου και ενός χαμηλότερου επιπέδου συνεργασίας. Αναλυτικότερα, από τη μία πλευρά ένα υψηλότερο επίπεδο εμπάθυνσης με την αντίστοιχη υποχρέωση εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών – μελών θα αύξανε το γραφειοκρατικό και τεχνοκρατικό χαρακτήρα της πρωτοβουλίας αποστερώντας τα μέλη της από το πλεονέκτημα της ευελιξίας. Από την άλλη πλευρά, ένα χαμηλότερο επίπεδο πολυμερούς συνεργασίας σε αποκλειστικά εθελοντική βάση δεν θα εξασφάλιζε τη συμμετοχή των αρμόδιων αρχών όλων των κρατών – μελών υπονομεύοντας την ανάδειξη του προβλήματος και την κατά προτεραιότητα αντιμετώπισή του σε επίπεδο Ε.Ε., καθώς και την ολιστική προσέγγιση που απαιτείται για την αντιμετώπισή του (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014:8). Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι όπως προκύπτει από την πρόταση της Επιτροπής, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις ήταν πιο ένθερμες ως προς τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της Πλατφόρμας, ενώ οι εργοδοτικές ενώσεις εξέφραζαν την επιφυλακτικότητά τους τόσο ως προς την πρόταση για τη δημιουργία ενός νέου οργανισμού όσο και για την υποχρεωτική συμμετοχή των κρατών - μελών στην προβλεπόμενη πλατφόρμα. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014:7).

2. 2. Η αποστολή της Πλατφόρμας

Η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στοχεύει στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών της Ε.Ε. Συνενώνει τις αρμόδιες εθνικές αρχές και τους δρώντες που εμπλέκονται στον εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας, για να αντιμετωπίσουν από κοινού το πρόβλημα πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά με πλήρη σεβασμό στις εθνικές αρμοδιότητες και διαδικασίες. Η Πλατφόρμα βοηθάει τις χώρες της Ε.Ε. να αντιμετωπίσουν καλύτερα την αδήλωτη εργασία στις διάφορες μορφές της, οδηγεί σε μεταρρυθμίσεις σε εθνικό

επίπεδο και προωθεί καλύτερες συνθήκες εργασίας και την επίσημη απασχόληση (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018b).

Προς επίτευξη των ανωτέρω στόχων, η Πλατφόρμα, σύμφωνα με το άρθρο 5 της Απόφασης 2016/344 (Ε.Ε.) «ενθαρρύνει σε ενωσιακό επίπεδο τη συνεργασία κρατών μελών, μέσω:

- α) ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών*
- β) ανάπτυξης εμπειρογνωμοσύνης και ανάλυσης*
- γ) ενθάρρυνσης και προώθησης καινοτόμων προσεγγίσεων για την αποτελεσματική και αποδοτική διασυνοριακή συνεργασία και αξιολόγηση εμπειριών*
- δ) συμβολής σε μία οριζόντια κατανόηση των ζητημάτων που αφορούν την αδήλωτη εργασία».*

2.3. Η λειτουργία της Πλατφόρμας

2.3.1. Σύνθεση Πλατφόρμας – Μέλη και Παρατηρητές

Η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα τέθηκε σε ισχύ το Μάρτιο του 2016 με την έκδοση της Απόφασης (ΕΕ) 2016/344 του Ε.Κ. και του Συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της εν θέματι Απόφασης στην Πλατφόρμα συμμετέχουν:

- α) τα κράτη – μέλη, διαμέσου ενός ανώτερου και ενός αναπληρωματικού εκπροσώπου, τους οποίους ορίζουν,*
- β) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και*
- γ) μέχρι τέσσερις εκπρόσωποι διακλαδικών κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο Ένωσης με την εξασφάλιση της ισότιμης εκπροσώπησης των εργοδοτών και εργαζομένων.*

Έτσι, εκπρόσωπος της Επιτροπής ορίστηκε στέλεχος από τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης, ο οποίος είναι *ex officio* και Πρόεδρος της Πλατφόρμας. Μεταξύ των ανωτέρων εκπροσώπων των κρατών – μελών επιλέγονται και δύο Αντιπρόεδροι, οι οποίοι μαζί με τον Πρόεδρο συγκροτούν το Προεδρείο της Πλατφόρμας.

Επίσης, συμμετέχουν με την ιδιότητα του παρατηρητή:

- α) δεκατέσσερις εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων κατ' ανώτατο όριο σε τομείς με υψηλή συχνότητα αδήλωτης εργασίας, ομοίως με την εξασφάλιση της ισότιμης εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων,*

- β) εκπρόσωπος του Eurofound,
- γ) εκπρόσωπος του EU-OSHA,
- δ) εκπρόσωπος της Δ.Ο.Ε. και
- ε) εκπρόσωπος από κάθε χώρα που συμμετέχει στον Ε.Ο.Χ..

Σημειώνεται ότι έχει εξαντληθεί το ανώτατο όριο συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων, καθώς πράγματι συμμετέχουν ως παρατηρητές επτά εκπρόσωποι από εργοδοτικές και επτά εκπρόσωποι από εργατικές οργανώσεις². Επίσης, από τις χώρες του Ε.Ο.Χ. πράγματι έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον, και έτσι η Νορβηγία και η Ισλανδία συμμετέχουν με την ιδιότητα του παρατηρητή στην Πλατφόρμα.

2.3.2. Συναντήσεις της Πλατφόρμας

Η Πλατφόρμα πραγματοποιεί δύο συνεδριάσεις ανά έτος, το Μάρτιο και τον Οκτώβριο. Η πρώτη συνάντηση διεξήχθη τον Οκτώβριο του 2016 και μέχρι στιγμής έχουν διεξαχθεί πέντε συναντήσεις.

Οι συνεδριάσεις αυτές προετοιμάζονται από το Προεδρείο της Πλατφόρμας. Αρχικά στέλνονται ερωτηματολόγια στα κράτη – μέλη ώστε να διατυπώσουν τη γνώμη τους για τα σχετικά ζητήματα, καθώς και για να προτείνουν θέματα προς συζήτηση. Δηλαδή, η ατζέντα συνδιαμορφώνεται εκ των προτέρων και οριζόντια με βάση τις προτάσεις των κρατών – μελών και δεν επιβάλλεται κάθετα από το Προεδρείο. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία.

Το διοικητικό προσωπικό που απαιτείται για τη γραμματειακή υποστήριξη της Πλατφόρμας παρέχεται από τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στην πρώτη συνάντηση υιοθετήθηκε το Πρόγραμμα 2017-2018. Ορίστηκαν οι τρεις στρατηγικοί άξονες του Προγράμματος και δόθηκε έμφαση σε δύο κλάδους όπου

² Από την πλευρά των εργοδοτών συμμετέχουν οι εξής οργανώσεις (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018b):

1) CoESS (Συνομοσπονδία Ευρωπαϊκών Εταιριών Υπηρεσιών Ασφαλείας), 2) GEOPA-COPA (Ένωση Ευρωπαίων αγροτών και αγροτικών συνεταιρισμών), 3) Eurocommerce (Ένωση ευρωπαϊκών εταιριών εμπορίου), 4) FIEC (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Κατασκευών και Βιομηχανίας), 5) EFCI (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εταιριών Υπηρεσιών Καθαριότητας), 6) HOTREC (Ένωση Ευρωπαϊκών Ξενοδοχείων – Εστιατορίων – Καφετεριών) και 7) IRU (Διεθνής Ένωση Οδικών Μεταφορών).

Από την πλευρά των εργαζομένων συμμετέχουν οι εξής οργανώσεις:

1) ΕΑΕΑ (Ευρωπαϊκή Συμμαχία στις Τέχνες και στη Διασκέδαση), 2) EFBWW (Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Οικοδόμων και Ξυλουργών), 3) Δύο εκπρόσωποι από την EFFAT (Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Τροφίμων, Γεωργίας και Τουρισμού), 4) ETUC (Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων), 5) EFT (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εργαζομένων στις Μεταφορές και 6) industriAll (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Βιομηχανίας).

το πρόβλημα εμφανίζεται οξυμένο, τον κατασκευαστικό τομέα και τις οδικές μεταφορές. Επίσης, εκλέχθηκαν οι δύο Αντιπρόεδροι για τη συγκρότηση του Προεδρείου της Πλατφόρμας, ο εκπρόσωπος από το Υπουργείο Εργασίας της Γαλλίας και ο εκπρόσωπος από την Επιθεώρηση Εργασίας της Λετονίας. Ακόμη, αποφασίστηκε η παροχή τεχνικής βοήθειας στην Επιθεώρηση Εργασίας της Ρουμανίας και ορίστηκε η ημερομηνία διεξαγωγής του πρώτου σεμιναρίου για τη διαμόρφωση μίας ολιστικής προσέγγισης, το οποίο θα αναφερθεί παρακάτω (European Platform Tackling Undeclared Work, 2016a).

Η δεύτερη συνάντηση επικεντρώθηκε στο πρόβλημα της ψευδούς αυτοαπασχόλησης. Στη συνέχεια, παρουσιάστηκε το εθνικό σεμινάριο που έγινε στη Σουηδία με σκοπό την εμβάθυνση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών της χώρας. Επιπλέον, προγραμματίστηκαν οι επόμενες δράσεις και θεματικές έρευνες (European Platform Tackling Undeclared Work, 2017a).

Στην τρίτη συνάντηση έγινε ενημέρωση και εμπλουτισμός του Προγράμματος Δράσης. Παρουσιάστηκαν τα ευρήματα της ετήσιας έρευνας της Πλατφόρμας που διεξήχθη το καλοκαίρι του 2017 και έδειξε το σημαντικό βαθμό ικανοποίησης των συμμετεχόντων μελών ειδικότερα στον τομέα της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών. Στη συνέχεια παρουσιάστηκε το πετυχημένο παράδειγμα της Σλοβενίας στον τομέα της αντιμετώπισης της ψευδούς αυτοαπασχόλησης. Συγκεκριμένα, ένα τηλεοπτικό δίκτυο απασχολούσε με συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (freelance contracts) 434 εργαζόμενους. Η επιχείρηση αυτή έλαβε προειδοποίηση από την Επιθεώρηση Εργασίας της Σλοβενίας και της δόθηκε μίας τριετής περίοδος ώστε να αναπροσαρμόσει τις εργασιακές της συμβάσεις σε συνεννόηση και με τις κλαδικές συνδικαλιστικές οργανώσεις με αποτέλεσμα πολλοί από τους μέχρι πρότινος «αυτοαπασχολούμενους» να αποκτήσουν το καθεστώς του μισθωτού εργαζόμενου. (European Platform Tackling Undeclared Work, 2017b).

Στην τέταρτη συνάντηση δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των προληπτικών μέτρων καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, όπως για παράδειγμα οι εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης. Επίσης, έγινε ενημέρωση για τη συνάντηση που είχαν αντιπρόσωποι της Πλατφόρμας με την Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. (European Platform Undeclared Work, 2018c).

Στην πέμπτη συνάντηση αποφασίστηκε το νέο Πρόγραμμα Δράσης 2019-2020 και εξέλεξε το νέο Προεδρείο με την επανεκλογή του εκπροσώπου της Επιθεώρησης

Εργασίας της Λετονίας και την εκλογή της εκπροσώπου της πορτογαλικής Αρχής για τις Εργασιακές Συνθήκες. Επίσης, συντάχθηκε μία έκθεση απολογισμού του διετούς έργου της Πλατφόρμας κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 παρ. 3 στοιχ. γ της Απόφασης 2016/344, η οποία και υποβλήθηκε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ε.Ε., της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών. Η συζήτηση επικεντρώθηκε στα ζητήματα της υποδηλωμένης εργασίας και της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής (European Platform Undeclared Work, 2018d).

2.3.3. Προγράμματα Δράσης

Όπως προαναφέρθηκε, ήδη από την πρώτη συνάντηση εγκρίθηκε το πρώτο Πρόγραμμα Δράσης 2017-2018, το οποίο εμπλουτίστηκε τον Οκτώβριο του 2017. Στην τελευταία συνάντηση υιοθετήθηκε το νέο Πρόγραμμα 2019-2020. Στο Πρόγραμμα του 2017-2018 δόθηκε έμφαση στην αδήλωτη εργασία στον κατασκευαστικό τομέα και στον τομέα των οδικών μεταφορών (European Platform Tackling Undeclared Work, 2016b). Αντιθέτως, το Πρόγραμμα 2019-2020 δίνει έμφαση σε τέσσερις νέους τομείς, τη γεωργία, αεροπορία, τουρισμό και τις επιχειρήσεις ξενοδοχείων και επισιτισμού (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018e).

Τα Προγράμματα αυτά διαρθρώνονται σε 3 στρατηγικούς άξονες:

1. Συνεργασία και κοινή δράση
2. Αμοιβαία Μάθηση
3. Αύξηση της Γνώσης

Ο πρώτος άξονας στοχεύει στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των μελών και παρατηρητών της Πλατφόρμας. Περιλαμβάνει δράσεις, όπως εκστρατείες ενημέρωσης για το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας, ανταλλαγή προσωπικού για διενέργεια κοινών ελέγχων, κοινά προγράμματα εκπαίδευσης, δράσεις ανάπτυξης αμοιβαίας βοήθειας, καθώς και τη διεξαγωγή εθνικών σεμιναρίων.

Ο δεύτερος άξονας αφορά τις κοινές εκπαιδευτικές δραστηριότητες και τη συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών κατά τη διαδικασία της εξέλιξης των μελών και παρατηρητών της Πλατφόρμας σε οργανισμούς που μαθαίνουν και που συνεχώς βελτιώνουν τα οργανωσιακά τους χαρακτηριστικά. Περιλαμβάνει δράσεις όπως

σεμινάρια διερεύνησης εναλλακτικών εργαλείων και προσεγγίσεων για την αντιμετώπιση ορισμένων πτυχών της αδήλωτης εργασίας, θεματικές επιθεωρήσεις, καθώς και σεμινάρια ανταλλαγής πληροφοριών.

Ο τρίτος άξονας αποσκοπεί στην αύξηση της γνώσης των αρμόδιων φορέων για την προώθηση των αναγκαίων δομικών μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας μέσω νέων προσεγγίσεων. Περιλαμβάνει δράσεις, όπως έρευνες για την καταγραφή των υπαρχόντων πηγών και ενημερωτικών υλικών, για τι νέες εξελίξεις και τάσεις στην αδήλωτη εργασία, για την επισκόπηση των οργανωσιακών χαρακτηριστικών των εθνικών ελεγκτικών αρχών, την ανάπτυξη κοινών ορισμών και κοινών εννοιών για την αδήλωτη εργασία, ανάδειξη των πετυχημένων εμπειριών και των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των μελών της Πλατφόρμας.

Τέλος, υπάρχουν και ορισμένες λοιπές δραστηριότητες που αφορούν την παρακολούθηση, την αξιολόγηση, καθώς και τη διάδοση του έργου προς Πλατφόρμας και συγκεκριμένα εσωτερική έρευνα του βαθμού ικανοποίησης, παρουσίαση των επιτυχημένων παραδειγμάτων, σεμινάρια διάδοσης της Πλατφόρμας, ενίσχυση της ηλεκτρονικής ενημέρωσης και διαμόρφωση χώρων συνεργασίας.

2.4. Έργο της Πλατφόρμας

Σύμφωνα με τη διετή έκθεση απολογισμού της Πλατφόρμας, έως σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί συναντήσεις, σεμινάρια, θεματικά εργαστήρια, ομάδες εργασίας, και λοιπά προγράμματα, στα οποία έχουν συμμετάσχει συνολικά 1092 άτομα. Επίσης, έχουν εκπονηθεί 21 μελέτες και έρευνες που βαθαίνουν και επεκτείνουν τη γνώση σχετικά με το πρόβλημα, έχουν αναρτηθεί στην ηλεκτρονική βιβλιοθήκη της Πλατφόρμας 60 πηγές, ενώ έχουν αναγνωριστεί επίσημα 80 παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών από τα κράτη – μέλη της Πλατφόρμας (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018 f).

Από τα παραπάνω, οι σημαντικότερες δραστηριότητες ήταν οι εξής:

α) Πραγματοποίηση σεμιναρίου στις Βρυξέλλες το Δεκέμβριο του 2016 για την ανάπτυξη μίας ολιστικής προσέγγισης για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

Στο σεμινάριο αυτό συμμετείχαν εκπρόσωποι των αρμόδιων εθνικών αρχών από όλα τα κράτη-μέλη της Πλατφόρμας, ευρωπαϊκές οργανώσεις των κοινωνικών εταίρων και παρατηρητές από διεθνείς οργανισμούς. Οι συμμετέχοντες χάραξαν την εξής

ολιστική στρατηγική που ακολουθούν πλέον τα μέλη της Πλατφόρμας. Η στρατηγική αυτή διαρθρώνεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, τα μέτρα άμεσου ελέγχου και τα μέτρα έμμεσου ελέγχου.

Τα μέτρα άμεσου ελέγχου διαιρούνται σε κατασταλτικά μέτρα και σε μέτρα κινήτρων. Τα κατασταλτικά μέτρα αφορούν την αύξηση των προστίμων και την εντατικοποίηση των ελέγχων. Δηλαδή, αυξάνεται τόσο το κόστος της παράβασης όσο και οι πιθανότητες εντοπισμού – ανάληψης του κόστους, παράγοντες που υποχρεώνεται να λάβουν υπόψη οι εργοδότες κατά το ορθολογικό σχήμα κόστος – όφελος. Περαιτέρω, τα μέτρα κινήτρων διακρίνονται σε προληπτικά και διορθωτικά. Τα προληπτικά μέτρα στοχεύουν στην αποθάρρυνση των πολιτών από την εμπλοκή τους στην αδήλωτη εργασία με τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης, με φορολογικά κίνητρα (πχ. μείωση ασφαλιστικών εισφορών κλπ.). Τα διορθωτικά μέτρα στοχεύουν στη μετάβαση από την αδήλωτη στην δηλωμένη απασχόληση. Τέλος, τα μέτρα έμμεσου ελέγχου αντιλαμβάνονται τους κοινωνικούς εταίρους όχι μόνο ως οικονομικά ορθολογικούς δρώντες, αλλά και ως κοινωνικούς δρώντες, οπότε στοχεύουν στην μείωση της ασυμμετρίας που εντοπίζεται μεταξύ της ηθικής του κράτους και ηθικής των πολιτών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται οι εκστρατείες ενημέρωσης, η ενίσχυση της ποιότητας των θεσμών διακυβέρνησης για την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτούς κλπ. (Williams C., 2016).

β) Ένα σημαντικό δημιούργημα της Πλατφόρμας είναι το Glossary που είναι αναρτημένο στην επίσημη ιστοσελίδα της.

Πρόκειται για ένα σημαντικό βήμα στην προσπάθεια κατάκτησης κοινής αντίληψης και ενιαίου κώδικα επικοινωνίας μεταξύ των κρατών – μελών της Πλατφόρμας. Το Glossary αυτό φιλοδοξεί να συμβάλλει στην αλληλοκατανόηση των διαφόρων συμμετεχόντων και στην αποτελεσματικότερη κοινή αντιμετώπιση του προβλήματος.

γ) Στα πλαίσια της Πλατφόρμας γίνεται καταγραφή των στατιστικών δεδομένων για την έκταση και τα χαρακτηριστικά της αδήλωτης εργασίας σε κάθε κράτος – μέλος και μία συνθετική παρουσίασή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πρόκειται για ένα αναλυτικό οδηγό που θα βοηθήσει τους συμμετέχοντες στην πλατφόρμα για την χάραξη των κατάλληλων πολιτικών. Ωστόσο, υπάρχουν ακόμη αδυναμίες. Για παράδειγμα, για ορισμένες χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα,

αναφέρονται τα στοιχεία για την αδήλωτη οικονομία, ενώ όπως έχει διευκρινιστεί ανωτέρω, πρόκειται για διαφορετικό μέγεθος (European Platform Tackling Undeclared Work, 2017c).

δ) Στα πλαίσια του δεύτερου Άξονα των Προγραμμάτων Δράσης (Αμοιβαία Μάθηση) παρασχέθηκε τεχνική υποστήριξη για την προώθηση των αναγκαίων δομικών μεταρρυθμίσεων σε τέσσερις χώρες: Ρουμανία, Λετονία, Λιθουανία και Σλοβακία.

Για παράδειγμα, στη Ρουμανία ένα κλιμάκιο έμπειρων επιθεωρητών εργασίας από την Ολλανδία και την Ιρλανδία, μαζί με ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, επισκέφθηκαν την οικεία Επιθεώρηση Εργασίας για τρεις ημέρες. Μετά από τον επιτόπιο έλεγχο και τη συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου αυτό-αξιολόγησης από τους Ρουμάνους επιθεωρητές, το κλιμάκιο της Πλατφόρμας κατέληξε σε συγκεκριμένες συστάσεις. Το ίδιο κλιμάκιο επισκέφτηκε τη Ρουμανία 10 μήνες αργότερα, όπου διαπίστωσε σημαντική πρόοδο. Πέραν κάποιων ενεργειών, όπως εθνικές εκστρατείες ενημέρωσης και τροποποιήσεις στον Κώδικα Εργατικού Δικαίου, δημιουργήθηκε και ένα καινούριο Τμήμα στην Επιθεώρηση με αποστολή την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Ομοίως, η ίδια μεθοδολογία αναπτύχθηκε και στη τεχνική βοήθεια προς τη Λετονία. Συγκροτήθηκε κλιμάκιο από το Βέλγιο, την Εσθονία, τη Φινλανδία και την Ολλανδία, ερωτηματολόγιο αυτοαξιολόγησης, επίσκεψη τριών ημερών και εκ νέου επίσκεψη μετά από 10 μήνες. (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018f:3).

ε) Επισκέψεις προσωπικού. Οι επισκέψεις αυτές βοηθούν στην αποτελεσματικότερη ανταλλαγή γνώσεων και βέλτιστων πρακτικών.

Κατά την επίσκεψη, οι συμμετέχοντες μπορούν να ενημερωθούν αναλυτικότερα για την οργάνωση και λειτουργία των σχετικών ελεγκτικών αρχών σε ένα κράτος μέλος της Πλατφόρμας ή ακόμη και να συμμετάσχουν με την ιδιότητα του παρατηρητή σε κάποιο κλιμάκιο ελέγχου διαπιστώνοντας βιωματικά τις ενδεχομένως διαφορετικές συνθήκες κατά τις οποίες διεξάγονται οι έλεγχοι και τη διαφορετική κουλτούρα των ελεγχόμενων εργοδοτών στο σύνολο της Ε.Ε. Έως σήμερα, 10 χώρες έχουν φιλοξενήσει 19 επισκέψεις προσωπικού, συμπεριλαμβάνοντας 40 επισκέπτες από 14 χώρες (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018f:8), συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, όπως θα αναπτυχθεί παρακάτω.

2.5. Χρηματοδοτική στήριξη της Πλατφόρμας

Όπως προαναφέρθηκε, η γραμματειακή υποστήριξη της Πλατφόρμας παρέχεται από το υφιστάμενο διοικητικό προσωπικό της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Γι' αυτό το λόγο, ήδη στο κείμενο της νομοθετικής πρότασης η θεσμοθέτηση της Πλατφόρμας χαρακτηρίζεται δημοσιονομικά ουδέτερη, αφού «δεν απαιτεί πρόσθετους πόρους προσωπικού» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014:11). Ωστόσο, είναι προφανές ότι η Πλατφόρμα απαιτεί μια σειρά από λειτουργικά έξοδα (π.χ. επιστροφή δαπανών ταξιδιού και διαμονής σε μέλη/παρατηρητές και λοιπά προσκεκλημένα πρόσωπα για τη συμμετοχή στις συνεδριάσεις, χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την αποστολή της Πλατφόρμας κλπ.). Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 11 της Απόφασης (Ε.Ε.) 2016/344 η χρηματοδότηση της Πλατφόρμας βασίζεται στο πλαίσιο του προγράμματος EaSI (Employment and Social Innovation), το οποίο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1296/2013 και αφορά στην απασχόληση και στην κοινωνική καινοτομία για την περίοδο 2014-2020. Στην αρχική εκτίμηση αναφερόταν ως ενδεικτικό κόστος λειτουργίας τα 2,1 εκατομμύρια ευρώ ανά έτος. Παράλληλα, επισημαίνεται (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014:11) ότι πάντα υπάρχει η δυνατότητα των κρατών – μελών και μάλιστα ενθαρρύνονται να αντλήσουν πόρους από τα σχετικά προγράμματα του Ε.Κ.Τ. εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 για την προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν εν γένει τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης και της διακυβέρνησης και ειδικότερα εν προκειμένω την θεσμική αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

2.6. Μελλοντικές Προοπτικές: προς μία νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας

Όπως προαναφέρθηκε, ήδη κατά τις διαβουλεύσεις για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας, είχε εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός νέου Οργανισμού για την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, είχε κριθεί ότι δεν ήταν ακόμη ώριμες οι συνθήκες και πιο συγκεκριμένα στην πρόταση αναφερόταν ότι «η εναλλακτική δυνατότητα της δημιουργίας νέου αποκεντρωμένου οργανισμού της Ε.Ε. εξετάστηκε αλλά απορρίφθηκε λόγω του σχετικού διοικητικού κόστους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014:10).

Ωστόσο, πλέον έχει ξεκινήσει ο δημόσιος διάλογος για τη δημιουργία ενός νέου φορέα, της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας. Η αρχή έγινε με την ετήσια Δήλωση του

Προέδρου της Επιτροπής Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ (2017), στην οποία ανέφερε: *«Πρέπει να διασφαλίσουμε ότι οι κανόνες της Ε.Ε. για την εργασιακή κινητικότητα εφαρμόζονται δίκαια, απλά και αποτελεσματικά από μία νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Επιθεώρησης. Είναι παράλογο να έχουμε μία ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή να εποπτεύει την εφαρμογή των τραπεζικών προτύπων, αλλά να μην έχουμε μία κοινή Αρχή Εργασίας για τη διασφάλιση της δικαιοσύνης εντός της ενιαίας αγοράς»*. Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο γενικός όρος «εργασιακή κινητικότητα» αναφέρεται και στην επαγγελματική κινητικότητα, δηλαδή στην ευελιξία των εργαζομένων να μεταβαίνουν από το ένα επάγγελμα στο άλλο ή αλλιώς στην έλλειψη της αναγκαίας επαγγελματικής σταθερότητας. Εν προκειμένω, πάντως, γίνεται αναφορά μόνο στη γεωγραφική κινητικότητα. Αυτό προκύπτει τόσο από τον αντίστοιχο ορισμό στα επίσημα κείμενα της Ε.Ε., σύμφωνα με τον οποίο εργασιακή κινητικότητα είναι το δικαίωμα όλων των πολιτών της Ε.Ε. στην ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως ορίζεται στο άρθρο 45 της Σ.Λ.Ε.Ε. (European Court of Auditors, 2018: 5). όσο και από την Αιτιολογική Έκθεση της Πρότασης, στην οποία αναφέρεται ότι ο σκοπός της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η δίκαιη και αποτελεσματική εφαρμογή της διασυνοριακής κινητικότητας ώστε να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κίνηση των εργαζομένων και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών οπουδήποτε μέσα στην Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018b).

Η ανωτέρω δήλωση του Προέδρου της Επιτροπής τυποποιήθηκε στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2017:7) *«Μια πιο ενωμένη, πιο ισχυρή και πιο δημοκρατική Ένωση»*, όπου τονίζεται η ανάγκη περαιτέρω συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης και προτείνεται η ίδρυση μίας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που συνδέονται με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού. Παράλληλα, ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων που θεσπίστηκε το Νοέμβριο του 2017, παρά το χαρακτήρα του ως ενός διακηρυκτικού κειμένου με αμφίβολη δεσμευτικότητα³, θεωρείται ότι έχει αποτελέσει τη βάση για σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες, συμπεριλαμβανομένης και της εδώ εξεταζόμενης (European Commission 2018a).

³ Σε σχετική ερώτηση στο Ε.Κ. σχετικά με την εφαρμογή του Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, η αρμόδια Επιτροπος Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έδωσε την αόριστη απάντηση (<https://www.dikaiologitika.gr>) ότι *«τα περισσότερα εργαλεία για την εκπλήρωση του πυλώνα βρίσκονται στα χέρια των κρατών μελών, καθώς και των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών»*.

Στη συνέχεια πραγματοποιήθηκε δημόσια διαβούλευση, όπου ελήφθησαν υπόψη οι γνώμες των αρμόδιων αρχών και των εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων. Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση της νομοθετικής πρότασης, η ευρεία πλειοψηφία των ερωτώμενων (πάνω από το 70%) εξέφρασε την γνώμη ότι η υφιστάμενη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών είναι ανεπαρκής ώστε να διασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή των κανονισμών της Ε.Ε. στο πεδίο της διασυνοριακής εργασιακής κινητικότητας υποστηρίζοντας τη δημιουργία ενός νέου φορέα. (European Commission, 2018b: 6). Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ως ένδειξη της ελλιπούς διάχυσης της γνώσης για τις διαβουλεύσεις αυτές στο σύνολο της Ε.Ε. το γεγονός ότι το 77% των απαντήσεων προήλθε μόνο την Γερμανία και την Αυστρία. Παραδόξως, αυτή η έλλειψη αντιπροσωπευτικότητας στις απαντήσεις αγνοήθηκε και δεν επισημάνθηκε ως προβληματική στη σχετική έκθεση της Επιτροπής.

Εντέλει, το Μάρτιο του 2018 κατατέθηκε η σχετική νομοθετική πρόταση από την Επιτροπή. Μέσα από την Πρόταση αυτή αναδεικνύονται οι σημερινές ανεπάρκειες της Πλατφόρμας. Αναλυτικότερα, επισημαίνονται οι περιορισμένες δυνατότητες των υφιστάμενων δομών, καθώς και η εν γένει θεσμική ασυμμετρία επί της εργασιακής κινητικότητας και της κοινωνικής ασφάλισης. Η ικανότητα της Πλατφόρμας να παράσχει επιχειρησιακή και τεχνική υποστήριξη στις εθνικές αρχές χαρακτηρίζεται περιορισμένη, ο αριθμός των κοινών δραστηριοτήτων είναι μικρός, ενώ τα προβλήματα διασυνοριακής φύσεως δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά λόγω της ελλιπούς επιχειρησιακής ικανότητας που οδηγεί σε κενό κοινής δράσης. Τέλος, αναδεικνύεται ότι οι δομές της Πλατφόρμας δεν έχουν μόνιμη βάση, καθώς δεν διαθέτουν τη σταθερή συγκρότηση ενός θεσμικού οργάνου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018c).

Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν υποτιμάται το μεγάλο βήμα που επιτέλεσε η Πλατφόρμα. Γι' αυτό και γίνεται αναφορά σε αυτήν ως το πρότυπο που πρέπει να εξαπλωθεί και σε άλλους τομείς πολιτικής. Για παράδειγμα, τονίζεται η προοπτική η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας να επεκτείνει τις δραστηριότητες αμοιβαίας μάθησης που αναπτύχθηκαν στα πλαίσια της Πλατφόρμας και σε άλλους τομείς πέραν της τωρινής επικέντρωσης στην αδήλωτη εργασία (European Commission, 2018c:62).

Η νέα ευρωπαϊκή Αρχή αναμένεται να έχει τη μορφή ενός θεσμικού οργάνου με σταθερή και μόνιμη δομή. Υπολογίζεται ότι θα έχει 140 υπαλλήλους, αρκετοί από τους οποίους θα προέρχονται από τις εθνικές διοικήσεις των κρατών – μελών λειτουργώντας

παράλληλα ως σημεία επαφής και αλληλοτροφοδότησης μεταξύ των ευρωπαϊκών και των εθνικών αρχών. Θα διοικείται από ένα Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο θα αποτελείται από έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής και έναν εκπρόσωπο από κάθε κράτος – μέλος. Επιπλέον, θα υπάρχει ένα επικουρικό όργανο με συμβουλευτικό ρόλο και το οποίο θα αποτελείται από τους κοινωνικούς εταίρους. Τέλος, θα παρέχει στις εθνικές αρχές επιχειρησιακή και τεχνική υποστήριξη στην ανταλλαγή πληροφοριών, θα αναπτύξει σταδιακά τις τακτικές συνεργασίες, θα εκτελεί ελέγχους και, εφόσον είναι απαραίτητο, θα επιλύει διαφορές. (European Commission, 2018d).

Εν όψει αυτής της εξέλιξης, η Πλατφόρμα έχει ήδη ξεκινήσει τις σχετικές προετοιμασίες. Χαρακτηριστικά, οι θεματικές προτεραιότητες του νέου προγράμματος, που σχεδιάστηκε στην πρόσφατη συνάντηση, καθορίστηκαν με στόχευση τη διευκόλυνση μίας ομαλής μετάβασης εν αναμονή της μεταβολής των οργανωσιακών χαρακτηριστικών της Πλατφόρμας (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018e).

Συνοψίζοντας, η προστιθέμενη αξία της νέας Ευρωπαϊκής Αρχής κυμαίνεται σε δύο επίπεδα. Σε ένα πρώτο επίπεδο αναμένεται να αναβαθμίσει μία σειρά από λειτουργίες που υφίστανται και σήμερα, όπως την ανταλλαγή τεχνογνωσίας. Σε ένα δεύτερο επίπεδο προσδοκάται να αναπτύξει τελείως καινοτόμα δράση. Η διενέργεια ελέγχων σε εργασιακούς χώρους, καθώς και η επίλυση εργατικών διαφορών υπό την αιγίδα ενός αυτοτελούς ευρωπαϊκού οργανισμού, εφόσον εφαρμοστούν αποτελεσματικά στην πράξη, θα είναι πράγματι κάτι εντελώς καινούριο. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι η ίδρυση της νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας δεν μπορεί να είναι πανάκεια για τους Ευρωπαίους εργαζόμενους. Αποστολής της Αρχής είναι η εγγύηση της υφιστάμενης εργασιακής νομοθεσίας, όπως ισχύει φυσικά για κάθε ελεγκτική αρχή. Αυτό που απαιτείται, επιπρόσθετα, είναι η αντιστροφή της προϊούσας πορείας απορρύθμισης της εργασιακής νομοθεσίας και αποδυνάμωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων εν γένει στην ευρωπαϊκή ήπειρο.

3. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Πλατφόρμα

3.1. Γενική παρουσίαση της συμμετοχής

Η Ελλάδα καταγράφεται ως μία από τις ευρωπαϊκές χώρες με τα μεγαλύτερα ποσοστά αδήλωτης εργασίας. Όπως προαναφέρθηκε, ήδη από το 2013 έχει αναπτύξει ειδικό επιχειρησιακό σχεδιασμό για την καταπολέμηση του φαινομένου. Ως εκ τούτου έχει επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο για τη συμμετοχή της στην Πλατφόρμα όσο και για την επιτυχία του έργου της.

Όσον αφορά στις τακτικές συναντήσεις, η χώρα εκπροσωπείται από τον ορισθέντα Ανώτερο Εκπρόσωπο (Senior Member), ο οποίος είναι στέλεχος του Σ.ΕΠ.Ε. Στις υπόλοιπες δράσεις της Πλατφόρμας επιλέγονται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.ΕΠ.Ε. τα αρμόδια και κατάλληλα στελέχη, τα οποία είναι σε θέση αφενός να μεταδώσουν αποτελεσματικά την πείρα του Οργανισμού αφετέρου να επιστρέψουν σε αυτόν όσο το δυνατόν περισσότερη προστιθέμενη αξία. Για παράδειγμα, στο ειδικό σεμινάριο για την αξιολόγηση των παραβατικών επιχειρήσεων και κλάδων μέσω των εργαλείων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η χώρα μας εκπροσωπήθηκε από την Προϊσταμένη του Τμήματος Διαχείρισης Πληροφοριακών Συστημάτων και Δεδομένων της Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης της του Σ.ΕΠ.Ε.

Επιπρόσθετα, μία από τις σημαντικότερες δραστηριότητες της Πλατφόρμας είναι οι κοινές επιχειρησιακές δράσεις των μελών της. Στα πλαίσια αυτών των δράσεων η ελληνική πλευρά έχει αποκομίσει σπουδαίες εμπειρίες. Για παράδειγμα, επιθεωρητές του Σ.ΕΠ.Ε. συμμετείχαν ως παρατηρητές σε κλιμάκια ελέγχων σε αγροτικές εργασίες στην Πορτογαλία. Επίσης, επιθεωρητές του Σ.ΕΠ.Ε. επισκέφτηκαν στη Βελγική Εθνική Αρχή Κοινωνικής Ασφάλειας. Η επίσκεψη αυτή θεωρείται σημαντική για τη χώρα μας ως προς το κρίσιμο πεδίο της άντλησης τεχνογνωσίας στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και συγκεκριμένα για την ανάπτυξη του πληροφοριακού εργαλείου risk analysis. Μάλιστα, το τελευταίο ενημερωτικό δελτίο της Πλατφόρμας κάνει ιδιαίτερη μνεία στη συνάντηση αυτή με την αναφορά ότι θα ολοκληρωθεί με την υπογραφή μίας διμερούς συμφωνίας για τη βελτιστοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των δύο εθνικών αρχών και την ανταλλαγή γνώσης, πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018d).

Ακόμη, στα πλαίσια του δεύτερου στρατηγικού άξονα των Προγραμμάτων Δράσης, ήτοι της Αμοιβαίας Μάθησης, η Ελλάδα εισάγει αλλά και εξάγει τεχνογνωσία.

Αναλυτικότερα, το Μάρτιο του 2018 Ελλάδα και Κυπριακή Δημοκρατία συνυπέγραψαν στα πλαίσια της Πλατφόρμας την παραχώρηση των πνευματικών δικαιωμάτων του Π.Σ. ΕΡΓΑΝΗ για τη συνδρομή στις κυπριακές εθνικές αρχές στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα όπως αναφέρθηκε προηγουμένως έλαβε τεχνική βοήθεια για δύο θέματα: το risk analysis και το ελεγκτικό έργο στον αγροτικό τομέα.

3.2. Οργανωτικές μεταβολές της ελληνικής διοίκησης

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας συνιστά μία ακόμη πτυχή συμμετοχής της εθνικής δημόσιας διοίκησης στις εν γένει ενωσιακές διαδικασίες. Όπως έχει επισημανθεί, *«είτε πρόκειται για λήψη μείζονων αποφάσεων είτε για τη ρουτίνα της εφαρμογής αποφάσεων που έχουν ληφθεί, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό όσο και σε τομεακό επίπεδο»* (Σπανού, 2001: 21). Εν προκειμένω, στα πλαίσια της συμμετοχής στην Πλατφόρμα, και παράλληλα με την εφαρμογή του Οδικού Χάρτη της Δ.Ο.Ε., συντελέστηκαν οι ακόλουθες οργανωτικές μεταβολές στις αρμόδιες εθνικές δομές:

3.2.1. Σύσταση νέου φορέα

Αρχικά, με το άρθρο 15 του ν. 4468/2017 συστάθηκε νέο Τμήμα υπαγόμενο στο Α.Σ.Ε. με αποστολή, μεταξύ άλλων, *«την αποτελεσματική εφαρμογή του Οδικού Χάρτη για την Αδήλωτη Εργασία 2017-2019 και των ειδικότερων δράσεων που σχετίζονται με αυτόν, καθώς και την παρακολούθηση της εφαρμογής τους»*, καθώς και *«την έγκαιρη και έγκυρη ανατροφοδότηση της πλατφόρμας της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας»*. Το Τμήμα αυτό απαρτίζεται από το γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εργασίας, τον ειδικό γραμματέα του Σ.ΕΠ.Ε., έναν υπάλληλο επιθεωρητή του Σ.ΕΠ.Ε., ένα συνεργάτη/σύμβουλο του Υπουργείου Εργασίας και από 4 εκπροσώπους των εργοδοτών και 4 εκπροσώπους των εργαζομένων. Δηλαδή, η Ελλάδα δεν δημιούργησε ένα νέο εθνικό φορέα (π.χ. μία Ανεξάρτητη Αρχή) για το συντονισμό της εθνικής συμμετοχής στην Πλατφόρμα και την εν γένει προώθηση των πολιτικών καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας. Αντιθέτως, η σχετική πρόβλεψη του Οδικού

Χάρτη ικανοποιήθηκε στο χαμηλότερο θεσμικό επίπεδο με τη σύσταση ενός νέου Τμήματος στο Α.Σ.Ε.

Ως προς το ζήτημα της σύστασης ενός νέου Φορέα, από τη μία πλευρά εκφράστηκαν αμφιβολίες ότι υπάρχουν ήδη αρμόδιοι φορείς και η τυχόν σύστασή του απλώς θα αύξανε την γραφειοκρατία χωρίς την επιτυχή επίλυση του προβλήματος. Από την άλλη πλευρά, υποστηρίχθηκε ότι το πρόβλημα είναι τόσο πολύπλευρο και επεκτείνεται σε περισσότερα από ένα πεδία πολιτικής υπερβαίνοντας τις δυνατότητες των υφισταμένων αρχών. Για παράδειγμα η αδήλωτη εργασία δεν αφορά μόνο το Υπουργείο Εργασίας και το Υπουργείο Οικονομικών, αλλά και τη μεταναστευτική πολιτική αφού ένα μεγάλο τμήμα των μεταναστών στη χώρα είναι εκ των πραγμάτων αποκλεισμένοι από την επίσημη αγορά εργασίας. Ένας νέος φορέας με οριζόντιο διυπουργικό συντονισμό θα μπορούσε να απαντήσει πιο αποτελεσματικά στις σημερινές προκλήσεις.

Πάντως, εάν επιχειρηθεί μία συγκριτική επισκόπηση των υπολοίπων μελών της Πλατφόρμας, θα διαπιστωθεί ότι υπήρξαν κράτη που προέβησαν σε αντίστοιχες οργανωτικές μεταβολές. Για παράδειγμα, όπως προαναφέρθηκε, στην Επιθεώρηση Εργασίας της Ρουμανίας δημιουργήθηκε ειδικό τμήμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στα πλαίσια του πρώτου προγράμματος αμοιβαίας τεχνικής βοήθειας. Στη Γαλλία δημιουργήθηκε ένα διυπουργικό σχέδιο ενάντια στην απάτη υπό την ευθύνη περιφερειακών επιτροπών για το συντονισμό των αρμόδιων εθνικών αρχών σε εθνικό επίπεδο, το οποίο παρουσιάστηκε και ως βέλτιστη πρακτική από την Πλατφόρμα (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018 g). Επιπρόσθετα, η Ιταλία προχώρησε στην καλύτερη συγκρότηση της Επιθεώρησης Εργασίας σε εθνικό επίπεδο, που και αυτό παρουσιάστηκε ως βέλτιστη πρακτική σε οργανωσιακό επίπεδο (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018 h).

3.2.2. Αναδιάρθρωση Σ.ΕΠ.Ε.

Επιπλέον, με το π.δ. 134/2017 αρ. 40 επ. αναδιαρθρώθηκε η οργανωτική δομή του Σ.ΕΠ.Ε. Οι σημαντικότερες αλλαγές, όπως αυτές επισημαίνονται στη σχετική έκθεση της Πλατφόρμας, ήταν η δημιουργία τεσσάρων νέων περιφερειακών τμημάτων και μίας καινούριας διεύθυνσης Αιγαίου για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας στον τομέα του τουρισμού, καθώς και η δημιουργία Τμήματος Νομικής Υποστήριξης και Τμήματος Πληροφοριακών

Συστημάτων στη Διεύθυνση της Διοικητικής Υποστήριξης της Κεντρικής Υπηρεσίας του Σ.ΕΠ.Ε. (European Platform Tackling Undeclared Work 2017c:80).

3.2.3. Συντονισμός εθνικών αρχών.

Επιπλέον, για την καλύτερη ανταπόκριση της χώρας στις απαιτήσεις της Πλατφόρμας, επιχειρήθηκε να αναπτυχθεί υψηλότερο επίπεδο συντονισμού των αρμόδιων εθνικών δομών. Καταρχάς, ήδη από το άρθρο 31 του ν. 3996/2011 υπήρχε το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με τη συγκρότηση μεικτών κλιμακίων ελέγχου του Σ.ΕΠ.Ε. με το Σ.Δ.Ο.Ε. Ωστόσο, στα πλαίσια εφαρμογής του Οδικού Χάρτη καταστρώθηκε ειδικό επιχειρησιακό σχέδιο με τον προγραμματισμό κοινών ελέγχων από το Σ.ΕΠ.Ε., τον ελεγκτικό μηχανισμό του Ε.Φ.Κ.Α. (Ε.Υ.Π.Ε.Α.), την Οικονομική Αστυνομία και το Σ.Δ.Ο.Ε. Αντίστοιχος συντονισμός αναπτύχθηκε και κατά τη συμμετοχή στις διάφορες δράσεις της Πλατφόρμας. Στο σχετικό σεμινάριο της Πλατφόρμας για την εισφοροδιαφυγή και τη φοροδιαφυγή, αναπτύχθηκε ένα ικανοποιητικό επίπεδο συνεργασίας, αφού τα αρμόδια τμήματα του Υπουργείου Οικονομικών και του Ε.Φ.Κ.Α. έδωσαν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και στατιστικά στοιχεία που απαιτούνταν για την κατάλληλη προετοιμασία του στελέχους του Σ.ΕΠ.Ε. που εκπροσώπησε τη χώρα.

3.3. Οι αναγνωρισμένες βέλτιστες πρακτικές

Η Ελλάδα έχει αποσπάσει θετικά σχόλια για το Πληροφοριακό Σύστημα Εργάνη (European Platform Tackling Undeclared Work 2017c:80). Επίσης, στα Πλαίσια της Πλατφόρμας έχει αναγνωριστεί επίσημα για δύο βέλτιστες πρακτικές. Αυτές αφορούν το risk analysis και τον έλεγχο της αδήλωτης εργασίας στις οδικές μεταφορές. Αναλυτικότερα:

3.3.1. Το Π.Σ. Εργάνη

Με το Πληροφοριακό Σύστημα Εργάνη επιτεύχθηκε η ηλεκτρονική διασύνδεση του Σ.ΕΠ.Ε., του Ε.Φ.Κ.Α. και του Ο.Α.Ε.Δ. μέσω μίας κοινής ηλεκτρονικής πλατφόρμας του Υπουργείου Εργασίας. Η πλατφόρμα αυτή κατέστησε δυνατή την επικοινωνία των ανωτέρω φορέων με τις επιχειρήσεις ώστε να καταγράφονται σημαντικές πληροφορίες και δεδομένα που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις στη χώρα.

Στο σύστημα αυτό δυνατότητα πρόσβασης έχουν μόνο οι εργοδότες, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα εργοδοτών του Ε.Φ.Κ.Α. χρησιμοποιώντας τον ίδιο συνδυασμό ονόματος και κωδικού χρήστη που έχουν στο Ο.Π.Σ. Σ.ΕΠ.Ε. Δηλαδή, το Π.Σ. ΕΡΓΑΝΗ αναπτύσσει διαλειτουργικότητα με το Ο.Π.Σ. Σ.Ε.Π.Ε., καθώς αξιοποιείται ο μηχανισμός αυθεντικοποίησής του. Οι εργοδότες είναι υποχρεωμένοι να συμπληρώνουν ηλεκτρονικά τα έντυπα που αφορούν την αναγγελία κάθε νέας πρόσληψης, την καταγγελία μίας σύμβασης εργασίας ή την αναγγελία οικειοθελούς αποχώρησης ενός μισθωτού και τον Πίνακα Προσωπικού, όπως αυτός διαμορφώνεται κάθε φορά. Στο Π.Σ. Εργάνη καταγράφονται και άλλες σημαντικές πληροφορίες που διευκολύνουν το ελεγκτικό έργο των επιθεωρητών για τον εντοπισμό διαφόρων παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας, όπως η αναγγελία υπερωριακής απασχόλησης ή τροποποίησης ωραρίου πριν από την έναρξη της βάρδιας. Αυτές που αφορούν όμως τον πίνακα του προσωπικού, δίνουν μία ζωντανή εικόνα των ροών (προσλήψεων-εισροών και απολύσεων/αποχωρήσεων – εκροών) της μισθωτής απασχόλησης που διευκολύνουν τη δράση των ελεγκτικών αρχών στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Έτσι, η προαναφερθείσα παραχώρηση των πνευματικών δικαιωμάτων του Π.Σ. Εργάνη στην Κυπριακή Δημοκρατία θεωρήθηκε μία σημαντική εξαγωγή τεχνογνωσίας της Ελλάδας στα πλαίσια της Πλατφόρμας. Βεβαίως, η συμφωνία αυτή θα μπορούσε να είχε υπογραφεί και αυτοτελώς μεταξύ των δύο κρατών λόγω των παραδοσιακά στενών δεσμών τους. Ωστόσο, η υπογραφή της στο περιθώριο του Συμβουλίου Υπουργών Απασχόλησης της Ε.Ε. σηματοδοτεί την αναγνώριση του Π.Σ. Εργάνη σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.3.2. To Risk Analysis

Το risk analysis είναι ένα πληροφοριακό εργαλείο που στοχεύει στη βελτίωση του κατασταλτικού έργου του Σ.ΕΠ.Ε., καθώς φιλοδοξεί να συμβάλλει στον καλύτερο σχεδιασμό των ελέγχων και κατά συνέπεια στην αύξηση των πιθανοτήτων εντοπισμού της αδήλωτης εργασίας. Όπως αναφέρεται στη σχετική παρουσίαση της βέλτιστης πρακτικής στην Πλατφόρμα, πρόκειται για ένα πολύ πρόσφατο εργαλείο, αφού τέθηκε σε εφαρμογή μόλις το 2018. Πέραν, λοιπόν, του αναγραφόμενου στόχου του Σ.ΕΠ.Ε. περί διεξαγωγής το 10% των ελέγχων το τέταρτο τρίμηνο του 2018 με βάση το εργαλείο αυτό, μέχρι στιγμής δεν υπάρχει έκθεση με παρουσίαση των πρακτικών

αποτελεσμάτων του εργαλείου. Γι' αυτό και αναφέρεται ότι «μέχρι στιγμής το σύστημα φαίνεται να επιτυγχάνει τους στόχους του για το σχεδιασμό των ελέγχων βασισμένο σε μία σειρά από δείκτες και κόκκινες σημαίες, αλλά θα χρειαστεί περαιτέρω ανάλυση αφού ολοκληρωθεί ο πρώτο κύκλος εφαρμογής του ... Τα συστήματα είναι τοποθετημένα, αλλά ένας πλήρης κύκλος δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, καθώς μόλις πρόσφατα κατέστη υποχρεωτικό για του επιθεωρητές να ανατροφοδοτούν το σύστημα με τα αποτελέσματα των ελέγχων, καθιστώντας δυνατή τη συνεχή ενημέρωση του εργαλείου *risk analysis* και *business analysis systems*» (European Platform Tackling Undeclared Work 2018 i).

Πάντως, η περιγραφή του είναι ενθαρρυντική και προδιαθέτει για θετικά αποτελέσματα. Καταρχάς, πρόκειται για καινοτόμα εφαρμογή των αρχών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς αποτελεί τμήμα του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος του Σ.ΕΠ.Ε. με την προοπτική να αναπτύσσει διαλειτουργικότητα με τα πληροφοριακά συστήματα των σχετικών εθνικών αρχών (π.χ. Α.Α.Δ.Ε., Υπουργείο Οικονομικών, Ε.Φ.Κ.Α., Ο.Α.Ε.Δ. κλπ). Για παράδειγμα, θα γίνεται έλεγχος του προσωπικού που δηλώνουν οι επιχειρήσεις στο Π.Σ. ΕΡΓΑΝΗ και θα γίνεται διασταύρωση με τα ακαθάριστα δηλωθέντα έσοδα τους στην Α.Α.Δ.Ε., ώστε εάν υπάρχει μη εύλογη απόκλιση μεταξύ του δηλωμένου προσωπικού τους με τον καταγεγραμμένο κύκλο εργασιών να μπαίνουν σε μία λίστα «υπόπτων» και να τίθενται στο επίκεντρο των ελέγχων. Με την πλήρη τεχνική ανάπτυξη του εργαλείου, η διασταύρωση αυτή θα γίνεται γρήγορα και με ασφάλεια. Εν κατακλείδι, αναμένεται η παρουσίαση μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού έργου. Κατά συνέπεια, εξασφαλίζεται η αποδοτικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του Σώματος.

3.3.3. Οδικές Μεταφορές.

Όσον αφορά στον τομέα των οδικών μεταφορών, η Ελλάδα ανέπτυξε ένα αυτοτελές πληροφοριακό σύστημα ελέγχου των οδικών μεταφορών, το Σ.Ε.Ο.Μ. (Στην Πλατφόρμα αναγνωρίστηκε ως Road traffic control information system). Αποτελείται από ένα σύνθετο εξοπλισμό που δίνει τη δυνατότητα στους επιθεωρητές να διασταυρώνουν άμεσα κατά τον επιτόπιο έλεγχο τα δεδομένα που λαμβάνουν από τους ταχογράφους των οχημάτων και τα δελτία κίνησης των εργαζομένων οδηγών με τα δηλωθέντα δεδομένα στο Π.Σ. ΕΡΓΑΝΗ σχετικά το ωράριο των οδηγών, τα δρομολόγια τω οχημάτων και τις προγραμματισμένες στάσεις και διαλείμματα.

Πρόκειται για έναν εξαιρετικά σύνθετο εξοπλισμό, καθώς απαιτεί έναν υπολογιστή για την εγκατάσταση και εκτέλεση της κεντρικής εφαρμογής και 300 πακέτα τεχνικού εξοπλισμού για 79 Περιφερειακές Υπηρεσίες του Σ.ΕΠ.Ε. Κάθε ένα από αυτά τα πακέτα περιλαμβάνει:

- ένα φορητό υπολογιστή με εγκατεστημένες τις απαραίτητες εφαρμογές
- ένα σκάνερ για τη σάρωση (ψηφιακή αναπαράσταση) και αποθήκευση των φύλλων των αναλογικών ταχογράφων
- μία συσκευή για τον έλεγχο των ψηφιακών ταχογράφων
- ένα δέκτη GPS για τη γνώση της ακριβούς γεωγραφικής θέσης του πραγματοποιούμενου ελέγχου στο οδικό δίκτυο.
- και ένα θερμικό εκτυπωτή.

Ενδεικτικό των υψηλών απαιτήσεων του ανωτέρου εξοπλισμού είναι το γεγονός ότι το συνολικό κόστος για το σχεδιασμό και την εφαρμογή του λογισμικού, καθώς και για τη διάθεση όλου του εξοπλισμού, αλλά και της εκπαίδευσης των επιθεωρητών ανήλθε στο ποσό των 800.000 ευρώ. Άρα, για να αναληφθεί τέτοιο κόστος και μάλιστα σε συνθήκες δημοσιονομικής λιτότητας, σημαίνει ότι αναμένονται μεγάλα οφέλη. Δυστυχώς, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το εργαλείο αυτό δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη εκτενώς στην πράξη, ώστε να υπάρχουν και στοιχεία από την εφαρμογή του. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη σχετική παρουσίαση, *«εξαιτίας του μικρού αριθμού των ελέγχων που έχουν πραγματοποιηθεί με τη χρήση αυτού του εργαλείου το 2018 η απόδοση και τα αποτελέσματα του Σ.Ε.Ο.Μ. δεν έχουν αξιολογηθεί εκτενώς. Ωστόσο, οι ελεγκτικές αρχές εργασίας αναμένουν να πραγματοποιήσουν έναν μεγαλύτερο αριθμό ελέγχων από το τέλος του 2018 προκειμένου όπως να υπάρχουν περισσότερα διαθέσιμα στοιχεία για αξιολόγηση ήδη από τις αρχές του 2019»* (European Platform Tackling Undeclared Work 2018 j). Πάντως, υπάρχουν διαθέσιμα ορισμένα στοιχεία από τους λιγοστούς ελέγχους που έχουν πραγματοποιηθεί, σύμφωνα με τα οποία στο 12% των ελέγχων εντοπίστηκε πλήρως αδήλωτη εργασία και στο 70% υποδηλωμένη. Τα υψηλά αυτά νούμερα επιβεβαιώνουν τις εκτιμήσεις της Πλατφόρμας περί υψηλής παραβατικότητας στον τομέα αυτό.

3.4. Αδυναμίες

Παρά τη θετική πορεία της ελληνικής συμμετοχής, έχουν αναδειχθεί και ορισμένα αδύναμα στοιχεία, τα οποία παρουσιάζονται παρακάτω:

α) Όπως προαναφέρθηκε, στην παρουσίαση των βέλτιστων πρακτικών της Ελλάδας, γίνεται λόγος περισσότερο για κάποιους φιλόδοξους σχεδιασμούς, παρά για πρακτικές που έχουν δοκιμαστεί με επιτυχία στην πράξη. Γι' αυτό το λόγο δεν αναγράφονται ούτε στατιστικά δεδομένα από την πρακτική εφαρμογή που να δικαιολογούν και το χαρακτηρισμό τους ως βέλτιστες πρακτικές.

Αυτό δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες κατά πόσον είναι πρόβλημα μόνο της ελληνικής πλευράς ή εάν τίθεται και ένα ζήτημα της εν γένει αξιοπιστίας της Πλατφόρμας κατά την παρουσίαση των βέλτιστων πρακτικών, δεδομένου ότι στα πλαίσια της παρούσας εργασίας δεν μπορεί να ελεγχθεί η ακρίβεια των βέλτιστων πρακτικών των υπόλοιπων κρατών – μελών της Πλατφόρμας.

β) Επιπλέον, αναφορικά με τα στατιστικά στοιχεία, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, στην περίπτωση της Ελλάδας αναγράφονται πρωτίστως τα στοιχεία για την αδήλωτη οικονομία και όχι για την αδήλωτη εργασία. Ελλείπει άλλων διαθέσιμων αξιόπιστων στοιχείων, θα ήταν πολύ καλύτερο η αναφορά να επικεντρωνόταν στα στατιστικά στοιχεία από τις Εκθέσεις Πεπραγμένων του Σ.ΕΠ.Ε με την ταυτόχρονη ανάπτυξη συνεργασίας της Πλατφόρμας με το αρμόδιο Τμήμα Αξιοποίησης Δεδομένων της Κεντρικής Υπηρεσίας του Σ.ΕΠ.Ε., παρά τα όποια μεθοδολογικά προβλήματα αναφέρθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο σχετικά με αυτή τη μέθοδο ποσοτικοποίησης της αδήλωτης εργασίας.

γ) Περαιτέρω, αναφορικά με τη δικτύωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις λοιπές εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών είναι καθαρά προσωρινή και συγκυριακή με βάση το Πρόγραμμα Δράσης της Πλατφόρμας. Αναμένεται να αποκτήσει πιο μόνιμα και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά εφόσον ευδοκιμήσει η πρόταση για τη νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας.

δ) Επιπλέον, αναφορικά με τις εκστρατείες ενημέρωσης, καταρχάς εντοπίζεται έλλειμμα πληροφόρησης στο ίδιο το Σώμα. Οπότε, υπάρχει σχεδιασμός ενημέρωσης πρωτίστως του προσωπικού του Σ.ΕΠ.Ε. Στα πλαίσια αυτά, ανασχεδιάστηκε πρόσφατα η ιστοσελίδα του Σ.ΕΠ.Ε. ώστε να εμφανίζεται στην αρχική σελίδα ένα εικονίδιο που θα παραπέμπει στην Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα. Έπειτα, η ενημέρωση πρέπει να κατευθυνθεί στους υπόλοιπους εθνικούς φορείς που σχετίζονται με το ζήτημα, καθώς ακόμη είναι σε πολύ πρώιμο στάδιο. Τέλος, πρέπει να γίνει ακόμη πιο πλατιά

ενημέρωση προς τους κοινωνικούς εταίρους και γενικότερα στο σύνολο των εργαζομένων και της κοινωνίας.

3.5. Συνοπτική Αξιολόγηση

Καταλήγοντας, η Ελλάδα συμμετείχε στην Πλατφόρμα αναπτύσσοντας συνέργειες και δικτύωση με τις αντίστοιχες εθνικές διοικήσεις των υπολοίπων κρατών – μελών της Πλατφόρμας. Επίσης, σε ένα παράλληλο επίπεδο ανέπτυξε ένα ολιστικό στρατηγικό σχέδιο υπό την παροχή εμπειρογνωμοσύνης από τη Δ.Ο.Ε.

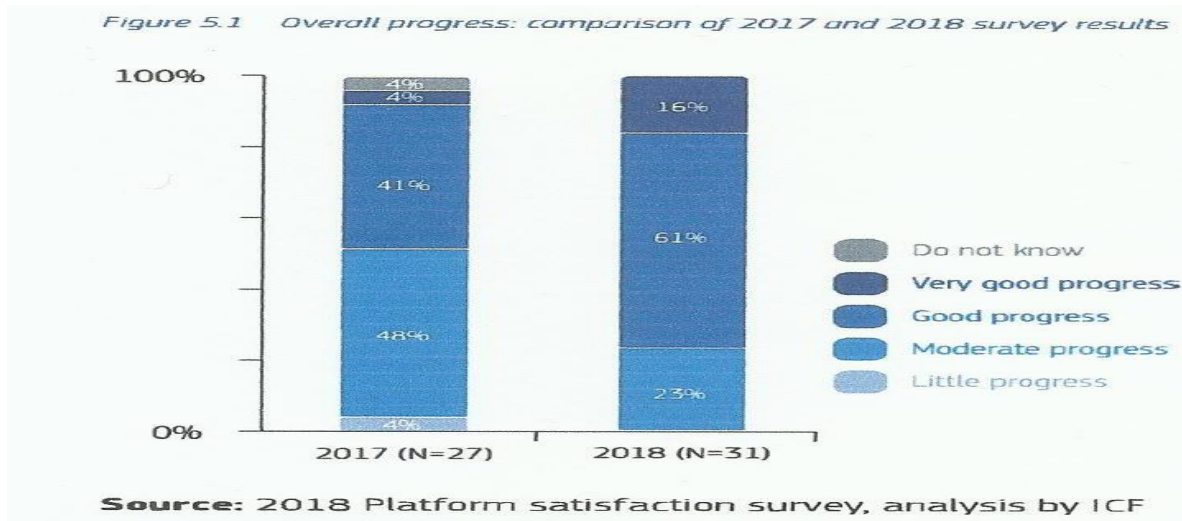
Προβαίνοντας σε έναν γενικότερο απολογισμό, καταρχάς πρέπει να τονιστεί ότι δεν αντιμετωπίζουν όλα τα κράτη – μέλη τα ίδια προβλήματα αδήλωτης εργασίας και στην ίδια ένταση. Για παράδειγμα, οι «βόρειες χώρες» αναφέρουν πιο έντονα τα προβλήματα των letters – box companies⁴. Αυτή η περίπτωση όμως δεν έχει απασχολήσει καθόλου τη χώρα μας, κατά συνέπεια η άντληση γνώσης γι' αυτήν είναι ενδιαφέρουσα από ακαδημαϊκής πλευράς, αλλά όχι από πρακτική σκοπιά για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Από τη μία πλευρά, η ελληνική διοίκηση έχει βοηθηθεί από τη συμμετοχή στην Πλατφόρμα κυρίως σε επίπεδο μεσαίων και ανώτερων στελεχών που έχουν συμμετάσχει στις δράσεις της. Ωστόσο, δεν υπάρχουν απτά αποτελέσματα ότι έχει βοηθηθεί ο μέσος επιθεωρητής σε πρακτικό επίπεδο.

Κατά συνέπεια, υπάρχει επιφύλαξη κατά πόσον η Πλατφόρμα έχει αποδώσει γενικότερα και σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρακτικά αποτελέσματα πέραν από την αναγνωρισμένη δράση της ως εργαλείο για τη συνεργασία και συντονισμό των εθνικών αρχών, την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών. Για παράδειγμα, στη διετή έκθεση απολογισμού του έργου της υπάρχει μία εσωτερική αυτοαξιολόγηση της Πλατφόρμας που παρουσιάζεται μία πολύ εξιδανικευμένη εικόνα. Το 77% των ερωτώμενων απάντησε ότι διαπιστώνει καλή (61%) ή πολύ καλή (16%) πρόοδο από τη συνολική λειτουργία της Πλατφόρμας, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό το 2017 ήταν μόλις 45% (41% και 4% αντίστοιχα), όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα. (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018f :10) :

⁴ Πρόκειται για εταιρίες που δηλώνουν τυπικά μία έδρα σε ένα κράτος – μέλος της Ε.Ε. πληρώνοντας όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις σύστασης, αλλά στην πραγματικότητα έχουν την δραστηριότητά τους και απασχολούν προσωπικό σε ένα άλλο κράτος – μέλος της Ε.Ε. παρακάμπτοντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία για την απόσπαση εργαζομένων συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας. Είναι ένα φαινόμενο που έχει διαπιστωθεί περισσότερο στις βόρειες χώρες (Γερμανία, Δανία, Σουηδία κλπ.) (Hastings T., Cremers J., 2017).

Πίνακας 10. Εσωτερική Αξιολόγηση της Πλατφόρμας.



Η ίδια εικόνα παρουσιάζεται και στους επιμέρους τομείς. Συγκεκριμένα, στο ερώτημα περί ενίσχυσης της συνεργασίας, το 71% των ερωτώμενων δήλωσε ότι έχει συντελεστεί καλή ή πολύ καλή πρόοδος (έναντι 57% το 2017), το 48% διαπίστωσε βελτίωση της ικανότητας των αρμόδιων αρχών (έναντι 32%), ενώ ομοίως το 48% εξέφρασε την άποψη ότι έχει αυξηθεί η ενημέρωση της κοινής γνώμης για τα ζητήματα της Πλατφόρμας (έναντι 29%) (European Platform Tackling Undeclared Work, 2018f :10).

Πέραν όμως από τους θετικούς δείκτες αυτοαξιολόγησης, στην έκθεση απολογισμού της Πλατφόρμας, δεν υπάρχουν καθόλου στατιστικά δεδομένα ή στοιχεία ελέγχων που να δείχνουν την εξέλιξη – θετική ή αρνητική – του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας στην Ε.Ε. τα τελευταία δύο χρόνια.

Επίλογος

Συνοψίζοντας, η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται ως ένα διαρθρωτικό πρόβλημα σε εθνικές οικονομίες που παρουσιάζουν δομικές αδυναμίες σε θεσμικό επίπεδο. Έτσι, στην Ελλάδα, όπως και γενικότερα στις χώρες του Νότου, καθώς και της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ήδη πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης η αδήλωτη εργασία ήταν συνήθης πρακτική σε πολλούς κλάδους σε βαθμό που δεν καταλείπονταν πολλά περιθώρια ελεύθερης επιλογής για τους εργαζόμενους. Ωστόσο, και στις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. εμφανίζεται το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας έστω με διαφορετικά διαρθρωτικά χαρακτηριστικά. Η οικονομική κρίση αναπόφευχτα όξυνε ακόμη περισσότερο τόσο την έκταση όσο και τις δυσμενέστερες συνέπειες του αρνητικού αυτού φαινομένου. Ως αποτέλεσμα, τόσο η ελληνική πολιτεία όσο και η Ε.Ε. δεν μπορούσαν άλλο να υποκρύπτουν το πρόβλημα, αλλά τέθηκε επιτακτικά η ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισής του.

Μάλιστα, είναι ενδιαφέρον ότι για το ζήτημα αυτό εκφράστηκε μία ιδιότυπη συναίνεση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, συναίνεση που εκ πρώτης όψεως φαντάζει αντιφατική αφού αποτυπώθηκε σε μία περίοδο έντονων κοινωνικών συγκρούσεων ως αποτέλεσμα των αμυντικών εργατικών αγώνων για να αποκρουστεί η μετακύλιση του βάρους της οικονομικής κρίσης στην εργατική τάξη. Ωστόσο, και αυτό εξηγείται από μία συγκεκριμένη πτυχή του φαινομένου που ενδιαφέρει πρωτίστως – αν όχι αποκλειστικά - τις εργοδοτικές ενώσεις, το γεγονός δηλαδή ότι η χρήση αδήλωτης εργασίας συνιστά πράξη αθέμιτου ανταγωνισμού έναντι των λοιπών επιχειρήσεων ενός κλάδου.

Έτσι, αναπτύχθηκαν σε εθνικό επίπεδο αρχικά κάποιοι επιχειρησιακοί σχεδιασμοί που εν συνεχεία έφτασαν έως και τη χάραξη ενός πράγματι καινοτόμου για την ελληνική πραγματικότητα ολιστικού σχεδίου στρατηγικής αντιμετώπισης με την παροχή τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης από τη Δ.Ο.Ε.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καταγράφηκε η σημαντική πρωτοβουλία για τη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας. Η Πλατφόρμα αυτή συντελέστηκε στη βάση της συνειδητοποίησης ότι παρά τα όποια διαφορετικά χαρακτηριστικά μπορεί να εμφανίζει το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας μεταξύ των 28 κρατών – μελών της Ε.Ε., η ανάγκη αντιμετώπισής του παραμένει κοινή, καθώς και ότι μέσα από κοινές προσπάθειες θα μπορέσει να δημιουργηθεί μία πολλαπλασιαστική δυναμική επιτυχούς αντιμετώπισης. Άλλωστε, η διασυννοριακή κίνηση των εργαζομένων και των κεφαλαίων

στα πλαίσια μίας ενιαίας αγοράς, απαιτεί και διασυνοριακό συντονισμό των αρμόδιων εθνικών αρχών για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα. Η σύσταση της Πλατφόρμας δεν επέφερε και δεν απαιτούσε κάποιες κανονιστικές προσαρμογές στα κράτη μέλη. Η κίνηση αυτή θεωρήθηκε ότι συνάδει καλύτερα με το χαρακτήρα της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής ως συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ε.Ε. σύμφωνα με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.

Η Πλατφόρμα αυτή έφερε τις αρμόδιες εθνικές διοικήσεις πιο κοντά και συνέβαλε στον καλύτερο συντονισμό τους. Συντελέστηκαν μία σειρά από δράσεις: θεωρητικά σεμινάρια για να καταδειχθούν και άλλες πτυχές του φαινομένου για μία πιο σφαιρική αντίληψη, ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών. κοινοί έλεγχοι με ανταλλαγή πείρας. Η ελληνική πλευρά επέδειξε ενδιαφέρον της για τη συμμετοχή της στην Πλατφόρμα. Το βάρος αυτής της συμμετοχής ανέλαβε κυρίως το Σ.ΕΠ.Ε. λόγω της αποστολής του για την εν γένει εγγύηση της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας.

Ωστόσο, η δράση της Πλατφόρμας είχε κάποια περιορισμένα όρια και εγγενείς αδυναμίες. Καταρχάς, περάν των δύο τακτικών συναντήσεων το χρόνο, η δικτύωση των εθνικών διοικήσεων ήταν συγκυριακή επ' αφορμής κάποιας επιχειρησιακής δράσης του προγραμματισμού. Η Πλατφόρμα δεν είχε τη σταθερή συγκρότηση ενός θεσμικού οργάνου και δεν είχε κανονιστική αρμοδιότητα ούτε δικαιοδοσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων. Παρόλα αυτά, δεν υποτιμάται η αξία της ως ένα σημαντικό βήμα, πάντα στο οποίο θα οικοδομηθεί η προτεινόμενη νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας. Η Πλατφόρμα θα απορροφηθεί στην Αρχή αυτή. Δεν πρόκειται όμως για αυτοδιάλυση αλλά για θεσμική αναβάθμιση της Πλατφόρμας.

Καταλήγοντας, η Πλατφόρμα στην εσωτερική αυτοαξιολόγησή της εμφανίστηκε ιδιαίτερα έως υπέρμετρα ικανοποιημένη. Ωστόσο, μετά από 2 έτη πλήρους δράσης, δεν μπορούσε να παρουσιάσει στατιστικά δεδομένα που να καταδεικνύουν την επιτυχία του έργου της στην πράξη. Σε κάθε περίπτωση, μία Πλατφόρμα ή ακόμη και μία Αρχή Εργασίας δεν μπορεί να αναιρέσει την απορρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας που έχει συντελεστεί υπέρ της εργοδοτικής πλευράς ήδη πριν την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης.

Βιβλιογραφία

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), «*Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας*», COM(2007) 628 final, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), «*Στοχεύοντας σε μια ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης*», COM(2012) 173 final, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), «*Πρόταση – Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας για την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας*», COM(2014) 221 final, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), «*Μία πιο ενωμένη, πιο ισχυρή και πιο δημοκρατική Ευρώπη*», COM(2017) 650 final, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Δ.Ο.Ε. (2016a), *Διαγνωστική έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα*, Γενεύη: Δ.Ο.Ε.,
- Δ.Ο.Ε. (2016b), *Οδικός Χάρτης Καταπολέμησης της Αδήλωτης Εργασίας - Ένα 3ετές σχέδιο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας*, διαθέσιμο στο https://adilotiergiaia.org/wp-content/uploads/2017/02/GR_ROADMAP_27_10.pdf [10.12.2018]
- Ι.Ο.Β.Ε. (2012), *Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της*, Αθήνα: Ι.Ο.Β.Ε.
- Καψάλης Α. (2015), *Η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα: αξιολόγηση των σύγχρονων μέτρων καταπολέμησης του φαινομένου*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Σειρά Μελέτες/Τεκμηρίωση (43)
- Μούσης Ν. (2015), *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Ο.Κ.Ε. (2015), *Η αδήλωτη εργασία και προτάσεις για την αντιμετώπισή της*, διαθέσιμο στο http://www.oke.gr/opinion/op_307.pdf [10/12/2018]
- Σ.ΕΠ.Ε. (2016), *Έκθεση πεπραγμένων Σ.ΕΠ.Ε. έτους 2016*, Αθήνα, Σ.ΕΠ.Ε., διαθέσιμο στο <http://www.ypakp.gr/uploads/docs/11663.pdf> [10/12/2018]

- Σπανού Κ.(2001), *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήσης
- dikaiologitika.gr (2018), *Κομισιόν: στα χέρια των κρατών μελών η εφαρμογή του ευρωπαϊκού πύλωνα κοινωνικών δικαιωμάτων*, διαθέσιμο στο <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/oikonomia/207201/komision-sta-xeria-ton-kraton-melon-i-efarmogi-tou-evropaikoy-pylona-koinonikon-dikaiomatou> [10.12.2018]
- Eurofound (2013), *Tackling Undeclared Work in 27 European Union Member States and Norway: approaches and measures since 2008*, Δουβλίνο: Eurofound, διαθέσιμο στο https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1324en3.pdf [10/12/2018]
- European Commission (2014), *Special Eurobarometer 402 “undeclared work in the E.U.*, Brussels: European Commission, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf [10/12/2018]
- European Commission (2018a), *European Pillar of Social Rights in detail*, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1310&langId=en>
- European Commission (2018b), *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority”*, COM(2018) 131 final, Brussels: European Commission
- European Commission (2018c), *Impact assessment accompanying the document: proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority*, SWD(2018) 68 final, Brussels: European Commission
- European Commission (2018d), *Towards fair labour mobility: setting up a European Labour Authority*, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-pillar-social-rights-setting-up-european-labour-authority-march2018_en.pdf [10.12.2018]

European Court of Auditors (2018), *Free Movement of Workers - the fundamental freedom ensured but better targeting of EU funds would aid worker mobility*, Luxembourg: European Court of Auditors

European Parliament (2014), Resolution: *effective labour inspections as a strategy to improve working conditions*, Brussels: European Parliament, διαθέσιμο στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0012+0+DOC+PDF+V0//EN> [10.12.2018]

European Platform Tackling Undeclared Work (2016a), *Newsletter*, issue 1, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2016b), *Work Programme 2017-2018*, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2017a), *Newsletter*, issue 2, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2017b), *Newsletter*, issue 3, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2017c), *Member State Factsheets*, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2018a), *Glossary*, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en#chapter_U, [10/12/2018].

European Platform Tackling Undeclared Work (2018 b), *Employment, Social Affairs & Inclusion*, Διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en> [10.12.2018].

European Platform Tackling Undeclared Work (2018c), *Newsletter*, issue 4, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2018d), *Newsletter*, issue 5, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2018e), *Work Programme 2019-2020*, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2018f), *Biennial report 2017-2018, key results and achievements of the European platform tackling undeclared work*, Brussels

European Platform Tackling Undeclared Work (2018g), *Good practice fiche, France: Operational Departmental Committees against Fraud (CODAF)*,

European Platform Tackling Undeclared Work (2018h), *Good practice fiche, Italy: Legislative reform to better coordinate the Italian labour inspections system by establishing the 'Italian National Inspectorate for Labour Inspections' (NIL)*, διαθέσιμο στο

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

European Platform Tackling Undeclared Work (2018i), *Good practice fiche, Greece: Risk Analysis Tool of the Greek Labour Inspectorate*, διαθέσιμο στο

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

European Platform Tackling Undeclared Work (2018j), *Good practice fiche, Greece: The Road Traffic Control Information System – Assisting the detection of undeclared work, Greece*, διαθέσιμο στο

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

Jean-Claude Juncker (2017), *State of the Union Address*, διαθέσιμο στο

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-pillar-social-rights-setting-up-european-labour-authority-march2018_en.pdf [10.12.2018]

Hastings T., Cremers J. (2017), *Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies: A learning resource from the Seminar of the European Platform Tackling Undeclared Work: How to identify and tackle fraudulent letterbox companies*, Brussels: European Platform Tackling Undeclared Work

Williams C. (2016), *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: a learning resource from the Seminar of the European Platform Tackling Undeclared Work*, Brussels: European Platform Tackling Undeclared Work

Williams C., Bejakovic P., Mikulic D., Franic J., Kedir A., Horodnic I. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*, Brussels, European Commission

Νομοθεσία – Νομολογία

Ν. 3996/2011, «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 170/5-08-2011)

Ν. 4144/2013, «Αντιμετώπιση της παραβατικότητας στην Κοινωνική Ασφάλιση και στην αγορά εργασίας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας», (ΦΕΚ Α' 88/18-04-2013)

Ν. 4554/2018, «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 130/18-07-2018)

Ν. 4468/2017, «Σύσταση Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης» και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 61/28-04-2017).

Π.Δ. 134/2017, «Οργανισμός Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης», (ΦΕΚ Α' 168/06-11-2017).

Αιτιολογική Έκθεση (2011) στο σχέδιο νόμου «Αναμόρφωση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, ρυθμίσεις Θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις».

Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-epiasfa-eis.pdf> [10.12.2018]

Κοινή Υπουργική Απόφαση του Υπουργού και Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας υπ' αριθμ. 27397/122/19.8.2013 «Επιβολή διοικητικών κυρώσεων για τις ευθέως αποδεικνύμενες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας» (ΦΕΚ Β' 2062/23-08-2013)

Απόφαση ΣτΕ (2017) υπ' αριθμ. 2151/2017/Δ' Τμήμα, διαθέσιμο απόσπασμα στο <https://www.ddikastes.gr/node/2087> [10.12.2018]

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Απόφαση (ΕΕ) 2016/344 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «περί δημιουργίας ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας

προς την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας» (Επίσημη Εφημερίδα της
Ευρωπαϊκής Ένωσης L 65/12/ΕΙ/11-03-2016)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη εργασία αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr