



International
Labour
Organization

Διαγνωστική Έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα

Σχέδιο

Συντάκτες: Καθ. Colin Williams, Δρ. Σταυρούλα Δημητριάδη και Δρ. Ελένη Πάτρα

Ιούλιος 2016

Διαγνωστική Έκθεση για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα

Σύνοψη

1. Εισαγωγή: ιστορικό πλαίσιο
2. Αδήλωτη εργασία: αναλυτικό πλαίσιο και πλαίσιο πολιτικής
 - 2.1. Αναλυτικό πλαίσιο
 - 2.2. Πολιτικές προσεγγίσεις της αδήλωτης εργασίας
3. Έκταση και φύση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα
 - 3.1. Μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας
 - 3.2. Φύση της αδήλωτης οικονομίας
 - 3.2.1. Είδη αδήλωτης εργασίας
 - 3.2.2. Ζήτηση αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών:
 - 3.2.3. Προσφορά αδήλωτης εργασίας
 - 3.2.4. Μερικώς δηλωμένη εργασία: αδήλωτες αποδοχές
4. Παράγοντες ώθησης της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα
5. Οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας: θεσμικό πλαίσιο
 - 5.1. Αρμοδιότητες Υπουργείων
 - 5.2. Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων
 - 5.3. Φορείς κοινωνικού διαλόγου
 - 5.4. Προς μια κοινή στρατηγική προσέγγιση
6. Προσεγγίσεις και μέτρα πολιτικής σήμερα: μία αξιολόγηση
 - 6.1. Άμεσοι έλεγχοι: μέτρα αποτροπής
 - 6.1.1. Ποινές και κυρώσεις
 - 6.1.2. Μέτρα εντοπισμού
 - 6.2 Άμεσοι έλεγχοι: κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς
 - 6.3 Άμεσοι έλεγχοι: κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης
 - 6.4 Έμμεσοι έλεγχοι
 - 6.4.1 Αλλαγή των ανεπίσημων θεσμών: εκστρατείες ευαισθητοποίησης
 - 6.4.2 Μεταρρύθμιση των επίσημων θεσμών
7. Εθνικό Σχέδιο Δράσης: συστάσεις πολιτικής και χρονικός προγραμματισμός ενεργειών
 - 7.1. Ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης οικονομίας
 - 7.2. Χρονικός προγραμματισμός των μέτρων πολιτικής
 - 7.3. Καθορισμός κατάλληλου τομέα ή/και κατάλληλης περιφέρειας για την υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος

Βιβλιογραφία

ΣΥΝΟΨΗ

Η παρούσα διαγνωστική έκθεση αξιολογεί την έκταση, τη φύση και τους παράγοντες ώθησης της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα και, στη συνέχεια, παραθέτει υποδείξεις για τους τρόπους αντιμετώπισης του ζητήματος.

Έκταση και φύση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα

Το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας εκτιμάται συνήθως ότι ισοδυναμεί με το 25% του ΑΕγχΠ της Ελλάδας. Καταλυτικό ρόλο στην επικράτησή της διαδραματίζει το σχετικά υψηλό επίπεδο αυτοαπασχόλησης και το μεγάλο ποσοστό των πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων. Οι πολύ μικρές επιχειρήσεις με 1-9 εργαζομένους αντιπροσωπεύουν το 96% του συνόλου των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, απασχολώντας 55% του εργατικού δυναμικού (έναντι κάτω του 30% στην ΕΕ των 28). Η Ελλάδα έχει επίσης το υψηλότερο ποσοστό αυτοαπασχολούμενων στην ΕΕ των 28 με ποσοστό άνω του 32% (14% στην ΕΕ των 28).

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013, στο σύνολο της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, 67,3% αφορούσε έμμισθη απασχόληση (με 13,3% πλήρως αδήλωτη έμμισθη απασχόληση και 54% μερικώς αδήλωτη απασχόληση), 10,2% αφορούσε μερικώς αδήλωτη αυτοαπασχόληση και 22,5% αμειβόμενες εξυπηρετήσεις στο πλαίσιο στενών κοινωνικών σχέσεων.

Αδήλωτη εργασία παρέχουν όλες οι κοινωνικές ομάδες. Ωστόσο, φαίνεται να υπάρχει μία "κατώτερη βαθμίδα" ωθούμενη από ανάγκη, η οποία απαρτίζεται από νεότερους ανθρώπους και άτομα με οικονομικές δυσκολίες, και μία περισσότερο οικειοθελώς κινούμενη "άνωτερη βαθμίδα", απαρτιζόμενη από επαγγελματίες ομάδες όπως οι δικηγόροι, οι γιατροί και οι λογιστές, οι οποίοι δεν αποκομίζουν μεγαλύτερα οφέλη μόνο από την αδήλωτη εργασία τους, αλλά και από τη χρήση αδήλωτης εργασίας, όπως οικιακές υπηρεσίες καθαριότητας και συντήρησης (μόνο 24% των ανέργων αλλά 40% των αυτοαπασχολούμενων και 34% των απασχολούμενων αγοράζουν αδήλωτα αγαθά και αδήλωτες υπηρεσίες). Συνεπώς, θα ήταν σφάλμα να υιοθετηθεί μία μη παρεμβατική στάση (*laissez-faire*) απέναντι στην αδήλωτη οικονομία με την πεποίθηση ότι πρόκειται για στρατηγική επιβίωσης για άτομα αποκλεισμένα από τη δηλωμένη οικονομία. Ποιες παρεμβάσεις απαιτούνται, λοιπόν, για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας;

Παράγοντες ώθησης της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα

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

Η αδήλωτη εργασία, από θεσμικής άποψης, ερμηνεύεται ως φαινόμενο που προκύπτει όταν οι αστοχίες επίσημων θεσμών έχουν ως συνέπεια την μη ταύτιση της ηθικής του κράτους με την ηθική των πολιτών. Αυτές οι θεσμικές αστοχίες διακρίνονται σε τέσσερις τύπους: (i) κενά επίσημων θεσμών, όπως ασθενές προνοιακό "δίχτυ ασφαλείας" το οποίο εξωθεί τους πολίτες στην

αδήλωτη εργασία για επιβίωση, (ii) ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών, ή ανορθολογική κατανομή πόρων από τους επίσημους θεσμούς, (iii) αβεβαιότητα των επίσημων θεσμών, ή/και (iv) αδυναμίες και αστάθεια των επίσημων θεσμών. Αυτές οι αστοχίες έχουν ως αποτέλεσμα να υιοθετούν οι πολίτες ως κοινωνικά αποδεκτό ό,τι θεωρείται παράνομο από το κράτος. Η αδήλωτη εργασία είναι, συνεπώς, απόρροια των αστοχιών των επίσημων θεσμών, οδηγώντας στην απόκλιση μεταξύ ηθικής των πολιτών και ηθικής του κράτους.

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

Ως εκ τούτου, για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα χρειάζεται να επιλυθούν οι ακόλουθες αστοχίες των επίσημων θεσμών:

- Αποκατάσταση της συνεχούς από το 2008 πτώσης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ.
- Βελτίωση των θεσμών διακυβέρνησης και περαιτέρω μείωση της διαφθοράς του δημόσιου τομέα, η οποία παρόλο που σταδιακά βελτιώνεται, παραμένει σε σημαντική φέρνοντας την Ελλάδα στην 58η θέση μεταξύ των 167 χωρών παγκοσμίως στο θέμα της διαφθοράς του δημόσιου τομέα.
- Πραγματοποίηση μεγαλύτερων δαπανών για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας, οι οποίες σημείωσαν μείωση κατά τα τελευταία έτη, για τη στήριξη των πλέον ευπαθών ομάδων.
- Επιμονή στην αύξηση των κοινωνικών δαπανών, αν και για την επιτυχή αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας θα πρέπει να συνδυαστεί με
- Ανάπτυξη πιο αποτελεσματικών και στοχευμένων συστημάτων κοινωνικών μεταβιβάσεων που μειώνουν τη διευρυνόμενη εισοδηματική ανισότητα και τα συνεχώς αυξανόμενα επίπεδα σοβαρής υλικής στέρησης (από 11% του πληθυσμού το 2009 σε 21,5% το 2014). Παρόλο που οι κοινωνικές δαπάνες ανέρχονται σε 31,2% του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα (29,5% στην ΕΕ), οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (εκτός συντάξεων) μείωσαν τη φτώχεια κατά μόλις 17,5% το 2013 (36% στην ΕΕ).

Αν δεν επιλυθούν αυτές οι αστοχίες των επίσημων θεσμών, η ασυμμετρία μεταξύ ηθικής του κράτους και ηθικής των πολιτών θα εξακολουθεί να υφίσταται και, κατά συνέπεια, διατηρηθεί η επικράτηση της αδήλωτης εργασίας. Πώς μπορούν, λοιπόν, να επιλυθούν αυτές οι αστοχίες και ελλείψεις των επίσημων θεσμών που οδηγούν σε μία εκτενή αδήλωτη οικονομία;

Οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας: θεσμικό πλαίσιο

Η Ελλάδα δεν διαθέτει έναν μοναδικό φορέα υπεύθυνο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, αλλά ούτε ένα κεντρικό όργανο υπεύθυνο για την διασφάλιση του συντονισμού των ενεργειών των πολυάριθμων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Αντίθετα, υιοθετείται μία κατακερματισμένη προσέγγιση. Η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομία θεωρείται πρωτίστως ως ένα θέμα κοινωνικής προστασίας, γεγονός που σημαίνει ότι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Αλληλεγγύης αναλαμβάνει το πρωτεύοντα ρόλο. Υιοθετείται ωστόσο μία αποσπασματική προσέγγιση με διάφορες υπηρεσίες να έχουν ευθύνη για διαφορετικά τμήματα της αδήλωτης οικονομίας. Ενώ οι παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας αποτελούν ευθύνη του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και

Αλληλεγγύης, την ευθύνη για τη φορολογική μη συμμόρφωση φέρει το Υπουργείο Οικονομικών ενώ για τις ασφαλιστικές παραβάσεις υπεύθυνοι είναι οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Προς το παρόν, υπάρχει ελάχιστος συντονισμός ως προς την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας μεταξύ αυτών των φορέων από στρατηγικής και επιχειρησιακής άποψης, αλλά και ως προς την ανταλλαγή δεδομένων, ενώ δεν υπάρχουν καθόλου κοινά μεταξύ τους στόχοι. Ως εκ τούτου, πρέπει να βελτιωθεί η ποιότητα της διακυβέρνησης. Απαιτείται περισσότερος συντονισμός ακολουθώντας μία ολοκληρωμένη και ολιστική στρατηγική, μέσω ενός ενιαίου εθνικού ανεξάρτητου φορέα, υπεύθυνου για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Ο φορέας αυτός θα πρέπει να έχει κατ' ελάχιστον την ευθύνη για την ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης ολιστικής στρατηγικής για την αδήλωτη οικονομία, ενώ θα μπορούσε να φιλοξενεί και μία μονάδα πληροφορικής για το συντονισμό της εξόρυξης και της κοινής χρήσης δεδομένων για το θέμα αυτό.

Η εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας παραμένει σχετικά ισχνή, με ελάχιστη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Δεδομένου ότι η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας απαιτεί την εμπλοκή όλων των κοινωνικών εταίρων, συνιστάται μεγαλύτερη συμμετοχή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Προσεγγίσεις και μέτρα πολιτικής σήμερα: μία αξιολόγηση

Η Ελλάδα προς το παρόν εφαρμόζει μία περιορισμένη προσέγγιση και σειρά μέτρων για την καταπολέμηση της αδήλωτης οικονομίας. Ακολουθείται μία προσέγγιση αναγκαστικής συμμόρφωσης αντί οικειοθελούς συνεργασίας, και τα μέτρα πολιτικής εστιάζουν έντονα στην αποτροπή της αδήλωτης εργασίας αυξάνοντας τις κυρώσεις και τους κινδύνους εντοπισμού. Δίνεται ελάχιστη έμφαση αφενός στη ενίσχυση των ωφελειών και των κινήτρων για δηλωμένη εργασία και αφετέρου σε πιο έμμεσα εργαλεία για τη διόρθωση της αστοχίας των επίσημων θεσμών, ώστε να μειωθεί το χάσμα μεταξύ της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών, όπως εκστρατείες ευαισθητοποίησης και επίλυση των αστοχιών και ελλείψεων των επίσημων θεσμών (π.χ. ενισχύοντας τη διαδικαστική και διανεμητική δικαιοσύνη, και εφαρμόζοντας ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές). Το αποτέλεσμα είναι ότι δεν μεταφέρονται καλές πρακτικές από άλλες χώρες, αφενός ως προς την μετάβαση από την αποκλειστική χρήση μέτρων αποτροπής στη διευρυμένη χρήση κινήτρων, και αφετέρου όσον αφορά μια ευρύτερη και πιο ολοκληρωμένη ολιστική προσέγγιση η οποία να στοχεύει και να αντιμετωπίζει τους σημαντικούς παράγοντες ώθησης της αδήλωτης οικονομίας.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης: συστάσεις πολιτικής και σειρά λήψης κι εφαρμογής

Με βάση μία πλειονομερή διάγνωση των αιτιών, τις περιστάσεις και της μορφές αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, και την εμπειρία της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), η οποία δείχνει ότι η μετάβαση στη δηλωμένη οικονομία διευκολύνεται βέλτιστα μέσω ολοκληρωμένης στρατηγικής, μίγματος πολιτικών και θεσμικού συντονισμού, προτείνεται ένα εκτενές εθνικό σχέδιο δράσεων για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας. Συνιστάται μία συντονισμένη και τεκμηριωμένη προσέγγιση βασισμένη σε ένα πακέτο πολιτικών που να περιλαμβάνουν: αποτελεσματικότερα μέτρα αποτροπής, απλοποίηση της συμμόρφωσης, ώστε να διευκολύνεται η εργασία των ατόμων σε δηλωμένη βάση, η παροχή διαφόρων κινήτρων σε επιχειρήσεις για να λειτουργούν σε δηλωμένη βάση, σε παρόχους εργασίας για να γνωστοποιούν την εργασία τους, και σε αγοραστές αγαθών και υπηρεσιών για να χρησιμοποιούν δηλωμένη εργασία, καθώς και μία σειρά έμμεσων εργαλείων επίλυσης των αστοχιών των επίσημων θεσμών, ώστε να

καλλιεργηθεί μία νοοτροπία εμπιστοσύνης και η ηθική δέσμευση των πολιτών για τη δηλωμένη οικονομία.

Προκειμένου να μετατραπεί η αδήλωτη εργασία σε δηλωμένη, πρέπει να κλείσει το χάσμα μεταξύ ηθικής του κράτους και ηθικής των πολιτών, το προκύπτει από αστοχίες και ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών. Εδώ περιλαμβάνονται τα εξής:

- Αποκατάσταση της συνεχούς πτώσης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ·
- βελτίωση της διακυβέρνησης και περαιτέρω μείωση της διαφθοράς του δημόσιου τομέα·
- αύξηση των δαπανών για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την στήριξη των ευπαθών ομάδων, και
- επιμονή στην αύξηση των κοινωνικών δαπανών, αλλά για την ανάπτυξη πιο αποτελεσματικών και στοχευμένων συστημάτων κοινωνικών μεταβιβάσεων που μειώνουν τη διευρυνόμενη εισοδηματική ανισότητα και τα συνεχώς αυξανόμενα επίπεδα σοβαρής υλικής στέρησης.

Παράλληλα με αυτές τις πολιτικές σε μακροεπίπεδο, κάθε υπουργείο αρμόδιο για διαφορετικές πτυχές της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας θα πρέπει να επιδιώξει να εφαρμόσει τις παρακάτω συστάσεις πολιτικής, οι οποίες διευρύνουν το φάσμα προσεγγίσεων και μέτρων πολιτικής που χρησιμοποιούν, και να αντλήσουν διεθνείς καλές πρακτικές για μία αποτελεσματική και αποδοτική προσέγγιση.

Από την άλλη πλευρά, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη για μία οριζόντια κυβερνητική προσέγγιση, υπάρχει ένα φάσμα μέτρων που θα πρέπει να εφαρμόσουν όλα τα υπουργεία με αρμοδιότητα για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας. Αυτά τα μέτρα οριζόντιας πολιτικής για όλα τα υπουργεία περιλαμβάνουν:

- Υλοποίηση μίας ολιστικής ολοκληρωμένης στρατηγικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας·
- βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ηλεκτρονικών συστημάτων για εξόρυξη δεδομένων, διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων και ανταλλαγή δεδομένων·
- βελτίωση της στόχευσης των ελέγχων και επιθεωρήσεων·
- βελτίωση της εκπαίδευσης των φορολογικών ελεγκτών και των επιθεωρητών εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης·
- ένταξη της ευθύνης της εφοδιαστικής αλυσίδας σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις·
- καθιέρωση μιας "λευκής λίστας" σύννομων εργοδοτών για συμβάσεις δημοσίων προμηθειών·
- απλοποίηση της συμμόρφωσης με τη φορολογική, εργατική και ασφαλιστική νομοθεσία·
- βελτίωση της παροχής συμβουλών επισημοποίησης της άτυπης οικονομίας·
- ευρύτερη χρήση των κανονιστικών ειδοποιητηρίων επιστολών
- αύξηση της χρήσης ηλεκτρονικών πληρωμών στο σύνολο του πληθυσμού·
- χρήση κουπονιών πληρωμής υπηρεσιών (service vouchers) σε τομείς όπου είναι διαδεδομένη η αδήλωτη εργασία, αξιολογώντας εάν υποκαθιστούν δηλωμένη ή αδήλωτη εργασία
- διενέργεια εκστρατειών ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας·
- μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να καταστούν φιλικές προς τους πελάτες και να θεωρούνται φορείς που προάγουν τη διαδικαστική και διανεμητική δικαιοσύνη·
- ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου·
- επανέναρξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων, και

- αύξηση των τεκμηριωμένων αξιολογήσεων του αντίκτυπου που έχουν οι προσεγγίσεις και τα μέτρα πολιτικής.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχει μία σειρά πρόσθετων πολιτικών μέτρων που αφορούν ειδικά τους εξής εμπλεκόμενους:

- Υπουργείο Οικονομικών:
 - βελτίωση της εισπραξιμότητας των οφειλόμενων φόρων και της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων και ποινών·
 - βελτίωση των συμβουλών τυποποίησης της άτυπης οικονομίας σε συνεργασία με τους κοινωνικής εταιίρους·
 - εισαγωγή ενός προγράμματος φορολογικών εκπτώσεων στους τομείς οικιακών υπηρεσιών, καθώς και συντήρησης, επισκευών και ανακαίνισης·
 - επιμόρφωση των πολιτών σχετικά με το φορολογικό σύστημα, και
 - διοργάνωση εθνικού διαγωνισμού σχετικά με τους λόγους για τους οποίους πρέπει να πληρώνει κάποιος τους φόρους του.
- Υπουργείο Παιδείας:
 - επιμόρφωση των παιδιών για τα οφέλη της πληρωμής των φόρων και της δήλωσης της εργασίας στο πλαίσιο του μαθήματος αγωγής του πολίτη.
- Κοινωνικοί εταίροι:
 - παρουσίαση μίας εθελοντικής πρωτοβουλίας ευθύνης εφοδιαστικής αλυσίδας·
 - παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις για την τυποποίησή τους επεκτείνοντας την πρωτοβουλία "επιχειρηματικές διαδρομές" του INEMY-ΕΣΕΕ·
 - συνεργασία με υπουργεία για βελτίωση των συμβουλευτικών υπηρεσιών για την τυποποίηση, και
 - συνεργασία με την κυβέρνηση για εκστρατείες ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας από πλευράς των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Καθορισμός ενός Πιλοτικού Προγράμματος για έναν τομέα ή/και περιφέρεια

Για την υποστήριξη της μετάβασης στη δηλωμένη εργασία, συνιστάται η διενέργεια μίας πιλοτικής μελέτης για την αξιολόγηση αυτού του πλαισίου ολοκληρωμένης πολιτικής. Για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να επιλεγεί ένας συγκεκριμένος οικονομικός τομέας ή/και μία περιφέρεια για πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος. Με τον τρόπο αυτό θα δοθεί η δυνατότητα να αξιολογηθεί την πράξη η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα αυτής της πλειονομερούς ολοκληρωμένης ολιστικής προσέγγισης πολιτικών, και επιλυθούν τυχόν αρχικά προβλήματα πριν την ευρύτερη υλοποίηση.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Τον Αύγουστο του 2015, το Διοικητικό Συμβούλιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) ενέκρινε ένα τριετές πρόγραμμα στήριξης του ΕΜΣ για την Ελλάδα, το οποίο συνυπέγραψαν οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μεταξύ άλλων περιλαμβάνει ένα Μνημόνιο Συνεννόησης (ΜΣ), το οποίο εξειδικεύει λεπτομερώς τους όρους πολιτικής που συνδέονται με τη χρηματοδοτική συνδρομή προς την Ελλάδα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015α). Ένα βασικό παραδοτέο του ΜΣ είναι ότι "οι αρχές θα υιοθετήσουν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης και της ατελώς δηλωμένης εργασίας, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των νόμιμων εταιρειών, να προστατευτούν οι εργαζόμενοι και να αυξηθούν τα έσοδα από τη φορολογία και την κοινωνική ασφάλιση. Αυτό θα περιλαμβάνει τη βελτίωση της διακυβέρνησης της Επιθεώρησης Εργασίας και την παροχή συγκεκριμένης τεχνικής βοήθειας. Ως πρώτο βήμα, οι αρχές θα προβούν στη διασύνδεση του συστήματος πληροφοριών ΕΡΓΑΝΗ με την Εφορία και το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, με σκοπό τον εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας." (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015α: 22).

Η παρούσα διαγνωστική έκθεση επιδιώκει να διευκολύνει την παράδοση αυτού του εθνικού σχεδίου δράσης διατυπώνοντας μία ολοκληρωμένη και ολιστική προσέγγιση, όπως υποστηρίζεται από τη Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ (ΔΟΕ, 2015β). Η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας παραμένει σημαντική πρόκληση παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, όπως η επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων, η μείωση του μη μισθολογικού κόστους και η μείωση των γραφειοκρατικών υποχρεώσεων και του διοικητικού βάρους. Το τρέχουν επιχειρηματικό κλίμα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σχετικά υψηλά ποσοστά ανακριβών δηλώσεων, καθώς και σχετικά υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την υψηλή ανεργία, υπονομεύουν την είσπραξη φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα κινδυνεύει να παγιδευτεί σε ένα καθοδικό φαύλο κύκλο – το 2014 το ακαθάριστο χρέος της κυβέρνησης ανήλθε σε 177,1% του ΑΕγχΠ από 175% το 2013 και 115,1% το 2010, όταν η Ελλάδα υπέγραψε το πρώτο Μνημόνιο (Eurostat, 2010). Επιπλέον, εάν τα χαμηλά φορολογικά έσοδα οδηγούσαν σε υψηλότερη φορολόγηση των εταιρειών και της εργασίας, είναι πιθανό τόσο οι εταιρείες όσο και τα φυσικά πρόσωπα να ωθούνταν ακόμη περισσότερο εκτός της δηλωμένης οικονομίας, επιδεινώνοντας περαιτέρω τη δημοσιονομική κατάσταση και περιορίζοντας την ικανότητα της κυβέρνησης να τονώσει τις επενδύσεις, την οικονομική δραστηριότητα και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Πέραν των σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων στη οικονομία και τους κοινωνικούς θεσμούς, η αδήλωτη εργασία εγκυμονεί επίσης κινδύνους για τους εργαζόμενους, όπως έλλειψη κοινωνικής ασφάλειας, προστασίας των δικαιωμάτων και δυνατοτήτων επαγγελματικής ανέλιξης. Συνεπάγεται επίσης αθέμιτο ανταγωνισμό για τις επιχειρήσεις της επίσημης οικονομίας, οι οποίες ανταγωνίζονται με επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με τους φορολογικούς νόμους και τους νόμους περί ασφαλιστικών εισφορών.

Σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από υψηλά επίπεδα αδήλωτης εργασίας (καθώς και από την εκτενώς διαδεδομένη πρακτική της ατελώς δηλωμένης εργασίας), η καταπολέμηση της αδήλωτης οικονομίας θεωρείται ολοένα και περισσότερο ως σημαντική οικονομική και κοινωνική πρόκληση στην Ελλάδα. Συνεπώς, αποτελεί επείγουσα ανάγκη η αναδιατύπωση ζητημάτων πολιτικής επέμβασης κατά τρόπο που να επιτρέψει στην Ελλάδα να καταπολεμήσει αυτά τα φαινόμενα. Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ, η παρούσα έκθεση αποσκοπεί, συνεπώς, να διερευνήσει τους κύριους καθοριστικούς παράγοντες της αδήλωτης οικονομίας και να παράσχει κατάλληλα και αποδοτικά ολοκληρωμένα πλαίσια πολιτικής και τις

συνδεόμενες κατευθυντήριες οδηγίες πολιτικής για την καθιέρωση κινήτρων που θα επιτρέψουν τη μετάβαση από την αδήλωτη στη δηλωμένη εργασία. Για να το επιτύχει, η στόχοι της έκθεσης είναι:

- να εντοπίσει τις συχνότερα εμφανιζόμενες μορφές αδήλωτης εργασίας στη χώρα·
- να εντοπίσει τις κατηγορίες εργαζομένων, επιχειρήσεων ή τομέων που αιτιολογούν τη λήψη άμεσης δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και των συγκεκριμένων μορφών αδήλωτης εργασίας στις οποίες επιδίδονται·
- να εντοπίσει τα κύρια κίνητρα και τους παράγοντες ώθησης της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα·
- να αξιολογήσει το νομικό, στρατηγικό πλαίσιο ή το πλαίσιο πολιτικής, για να διαπνεύσει το σχεδιασμό και την υλοποίηση νόμων και κανονισμών, πολιτικών και λοιπών μέτρων με στόχο τη διευκόλυνση της μετάβασης στη δηλωμένη οικονομία·
- να προσδιορίσει τα μέτρα προτεραιότητας και τη σειρά βημάτων για τη διευκόλυνση της μετάβασης από την αδήλωτη στη δηλωμένη εργασία·
- να επιτρέψει τον προσδιορισμό ενός πιθανού και κατάλληλου τομέα ή/και περιφέρειας όπου θα εφαρμοστεί το πιλοτικό πρόγραμμα για τη μείωση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, και
- να παράσχει ένα σύνολο συστάσεων πολιτικής και μία σειρά βημάτων για τη διαμόρφωση του οδικού χάρτη.

Συνεπώς, η παρούσα έκθεση παρέχει στήριξη στην ελληνική κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας εντοπίζοντας τις αιτίες, τις περιστάσεις και τις μορφές αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Επιτεύχθηκε μέσω μίας πλειονομερούς διάγνωσης της κατάστασης με τη διενέργεια των συναντήσεων που απαριθμούνται στο Παράρτημα Α, καθώς και με αξιολόγηση της τρέχουσας κατάστασης βάσει εγγράφων. Από την άλλη πλευρά, οι πληροφορίες που προέκυψαν χρησιμοποιήθηκαν για τη διατύπωση ενός εκτενούς σχεδίου δράσης με πολιτικές που αποσκοπούν στο να επιτρέψουν το μετασχηματισμό της αδήλωτης σε δηλωμένη εργασία. Το πρόγραμμα που διαμορφώθηκε για να διευκολύνει τη μετάβαση από την αδήλωτη στη δηλωμένη εργασία στην Ελλάδα παρέχει ένα ολοκληρωμένο κανονιστικό και πολιτικό πλαίσιο, το οποίο περιλαμβάνει έναν συνδυασμό αποτρεπτικών, προληπτικών και διορθωτικών πολιτικών, και βασίζεται σε καλές πρακτικές που αναπτύσσονται σε άλλες χώρες εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στη Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ (ΔΟΕ, 2015β). Στο πλαίσιο αυτό προτείνονται κάποιες πιλοτικές δραστηριότητες, ώστε να μπορέσει να εφαρμοστεί το προκύπτον ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του ως προς την αδήλωτη εργασία.

Παρόλο που δεν υπάρχει ένας επίσημος, καθολικός ορισμός της "αδήλωτης εργασίας", είναι ευρέως αποδεκτό σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση ότι αφορά "παραγωγικές δραστηριότητες, οι οποίες είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους, αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές των κανονιστικών συστημάτων μεταξύ των Κρατών Μελών " (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007α: 2). Αυτός είναι ο ορισμός που χρησιμοποιείται στην Ελλάδα. Το άρθρο 32 του νόμου 3996/2011 με τίτλο "Ορολογία", στην παράγραφο 7 αναφέρει: "Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρεται ο όρος «αδήλωτη εργασία», νοούνται όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, κατά παράβαση των ισχυουσών διατάξεων." Παρά τα 45 διαφορετικά επίθετα και τα 10 ουσιαστικά που χρησιμοποιούνται για να δηλώσουν αυτή τη δραστηριότητα (π.χ., 'άτυπη', 'σκιάδης', 'μαύρη' και 'υπόγεια' οικονομία/εργασία), στην παρούσα έκθεση χρησιμοποιείται ο όρος αδήλωτη οικονομία. Πράγματι, ο ορισμός που χρησιμοποιείται συνάδει

με τον ορισμό της "παραοικονομίας" που υιοθετούν οι Schneider και Enste (2000, 79), ο οποίος περιλαμβάνει όλες τις νόμιμες δραστηριότητες παραγωγής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών που σκοπίμως αποκρύπτονται από τις δημόσιες αρχές για τους εξής λόγους: (i) την αποφυγή πληρωμής φόρων εισοδήματος, προστιθέμενης αξίας και λοιπών φόρων, (ii) την αποφυγή καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, (iii) την αποφυγή της υποχρέωσης τήρησης ορισμένων νομικών προτύπων, όπως ο κατώτατος μισθός, το μέγιστο ωράριο εργασίας, πρότυπα ασφάλειας, κ.λπ., και (iv) τη αποφυγή της συμμόρφωσης με ορισμένες διοικητικές διαδικασίες, όπως η συμπλήρωση στατιστικών ερωτηματολογίων ή άλλων διοικητικών εντύπων. Αν και ο ορισμός αυτός διατυπώνει ότι η αδήλωτη εργασία ενδέχεται να αποτελεί οικειοθελή απόφαση μη συμμόρφωσης με νομικές υποχρεώσεις, η άκριτη υιοθέτησή του θα σήμαινε πως αγνοούμε το γεγονός ότι οι οικονομικές μονάδες και τα φυσικά πρόσωπα ενδέχεται να αδυνατούν να τηρήσουν το νόμο, λόγω χάρη εξαιτίας λανθασμένης νομοθεσίας ή έλλειψης ενημέρωσης. Αυτό λαμβάνεται υπόψη στην παρούσα έκθεση και το προτεινόμενο σχέδιο δράσης. Επιπλέον, ο ορισμός που υιοθετείται επιλαμβάνεται του προβληματισμού των ελληνικών οργανώσεων εργαζομένων, ότι ενίοτε μόνο η εργασία για την οποία αποφεύγεται η καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζεται ως αδήλωτη εργασία (INE-ΓΣΕΕ, 2016, σελ. 5). Η Σύσταση αριθ. 204 της ΔΟΕ (2015α: 6) προβλέπει, επιπλέον, μία ευρύτερη έννοια της άτυπης οικονομίας όπου περιλαμβάνεται η αδήλωτη εργασία και η οποία (α) αναφέρεται σε όλες τις οικονομικές δραστηριότητες εργαζομένων και οικονομικών μονάδων που δεν καλύπτονται – νομικά ή πρακτικά – ή καλύπτονται ανεπαρκώς από επίσημες ρυθμίσεις, και (β) δεν καλύπτει παράνομες δραστηριότητες, ειδικότερα την παροχή υπηρεσιών ή την παραγωγή, διάθεση, κατοχή ή χρήση νομικά απαγορευμένων αγαθών, καθώς και την παράνομη παραγωγή και διακίνηση ναρκωτικών, την παράνομη κατασκευή και διακίνηση όπλων, το εμπόριο ανθρώπων, και τη νομιμοποίηση χρημάτων από παράνομες δραστηριότητες, όπως ορίζεται στις σχετικές διεθνείς συνθήκες. Κατά συνέπεια η μόνη διαφορά μεταξύ δηλωμένης και αδήλωτης εργασίας σε αυτή την έκθεση είναι ότι δεν δηλώνεται στις αρχές για τους σκοπούς της φορολογικής, ασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας ενώ θα έπρεπε. Εάν υπάρχουν άλλες διαφορές, τότε δεν πρόκειται για αδήλωτη εργασία. Για παράδειγμα, εάν τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι παράνομα, τότε εντάσσονται στην ευρύτερη παράνομη οικονομία, ενώ εάν δεν υπάρχει χρηματική πληρωμή, αφορούν στο φάσμα των αμισθί υπηρεσιών.

2. ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ: ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

2.1 Αναλυτικό πλαίσιο

Η αδήλωτη εργασία εξ ορισμού δεν δηλώνεται στις αρχές. Το γεγονός αυτό καθιστά δυσχερή την απόκτηση αξιόπιστων εκτιμήσεων σχετικά με το μέγεθος και τα χαρακτηριστικά της, ενώ χρησιμοποιούνται διάφορες μέθοδοι για την εκτίμηση του μεγέθους και των χαρακτηριστικών της. Αξιολογώντας τις διάφορες διαθέσιμες μεθόδους μέτρησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007α: 4) αναφέρει:

"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".

Προέκυψε η συναινετική απόφαση να χρησιμοποιούνται οι έμμεσες μέθοδοι για τη μέτρηση του μεγέθους της αδήλωτης οικονομίας και οι άμεσες μέθοδοι για τον προσδιορισμό των χαρακτηριστικών της ως προς το ποιοι επιδίδονται σε αυτήν, τι κάνουν και γιατί, ώστε να αναπτύσσονται κατάλληλες πολιτικές (Eurofound, 2013· Williams και Schneider, 2016). Αυτή είναι η προσέγγιση που υιοθετείται στην παρούσα έκθεση.

Ο προσδιορισμός των παραγόντων ώθησης της αδήλωτης οικονομίας είναι σημαντικός, διότι αυτοί πρέπει να αντιμετωπιστούν προκειμένου να μειωθεί η αδήλωτη οικονομία. Προσφάτως, σημειώθηκε μεγάλη πρόοδος στην κατανόηση των καθοριστικών παραγόντων της αδήλωτης εργασίας, υιοθετώντας μία θεσμική οπτική η οποία υπερβαίνει τις προηγούμενες ανταγωνιστικές συζητήσεις σχετικά με τις ποικίλες αιτίες της αδήλωτης εργασίας (Godfrey, 2015· Webb κ.ά., 2009, 2013· Williams και Franic, 2016· Williams και Horodnic, 2015a,b,c· Williams κ.ά., 2015a) Θεσμοί, ή μηχανισμοί διακυβέρνησης, οι οποίοι προδιαγράφουν, παρακολουθούν και επιβάλλουν τους "κανόνες του παιχνιδιού" όσον αφορά στο τι είναι κοινωνικά αποδεκτό, θεωρείται ότι υπάρχουν σε κάθε κοινωνία (Baumol και Blinder, 2008· North, 1990· Scott, 1995). Σε όλες τις κοινωνίες, οι θεσμοί αυτοί είναι δύο τύπων: επίσημοι θεσμοί που προδιαγράφουν την "ηθική του κράτους" ως προς το κοινωνικά αποδεκτό (δηλαδή, νόμοι και κανονισμοί), και ανεπίσημοι θεσμοί που προδιαγράφουν την "ηθική των πολιτών" (δηλαδή, κοινωνικά αποδεκτά ήθη και κανόνες, συνήθως άγραφοι) (Helmke και Levitsky, 2004).

Η αδήλωτη εργασία, από θεσμικής άποψης, ερμηνεύεται ως φαινόμενο που προκύπτει όταν οι αστοχίες επίσημων θεσμών έχουν ως συνέπεια την μη ταύτιση της ηθικής του κράτους με την ηθική των πολιτών. Όπως περιγράφουν οι Webb και Ireland (2015), οι αστοχίες των επίσημων θεσμών διακρίνονται σε τέσσερις τύπους:

- (i) κενά επίσημων θεσμών, όπως ασθενές προνοιακό "δίχτυ ασφαλείας" το οποίο εξωθεί τους πολίτες στην αδήλωτη εργασία για επιβίωση·
- (ii) ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών, ή ανορθολογική κατανομή πόρων από τους επίσημους θεσμούς, όπως όταν οι επίσημοι θεσμοί επιδιώκουν να προστατεύουν ή μεγιστοποιούν τις οικονομικές προσόδους για τάξεις προνομιούχων, ή όταν το κράτος καθίσταται αιχμάλωτο αυτών των τάξεων προνομιούχων, με αποτέλεσμα η πλειονότητα να μην λαμβάνει ένα δίκαιο μερίδιο ως αντάλλαγμα για τη συνεισφορά τους, ή να υποβάλλεται υπερβολικά επαχθείς φόρους, κανονισμούς εγγραφής και αδειοδότησης και έξοδα·
- (iii) αβεβαιότητα των επίσημων θεσμών, όπως όταν υπάρχει φόβος για το μέλλον συγκεκριμένων επίσημων θεσμών, ή όταν η τεχνολογία και οι κοινωνικοοικονομικές αλλαγές εξελίσσονται με ταχύτερο ρυθμό από ό,τι μπορούν οι επίσημοι θεσμοί να ενσωματώσουν νέους τομείς δραστηριότητας (π.χ., 'η οικονομία διαμοιρασμού'), ή/και
- (iv) αδυναμίες και αστάθεια των επίσημων θεσμών, οι οποίες εκδηλώνονται με την έλλειψη ικανότητας και δυνατότητας επιβολής της νομοθεσίας (Webb κ.ά., 2009) ή/και μεταβάλλονται συνεχώς οι επίσημοι "κανόνες του παιχνιδιού" σχετικά με το τι είναι αποδεκτό, γεγονός που οδηγεί τους πολίτες στην απόρριψη των διαρκώς μεταβαλλόμενων επίσημων κανόνων υπέρ των δικών τους σταθερότερων άγραφων κοινωνικών κανόνων.

Η αδήλωτη εργασία, συνεπώς, προκύπτει εξαιτίας αυτών των αστοχιών των επίσημων θεσμών, οδηγώντας σε μία κατάσταση όπου οι επίσημοι "κανόνες του παιχνιδιού" (ηθική του κράτους) διαφέρουν από αυτά που οι πολίτες θεωρούν κοινωνικά αποδεκτά (ηθική των πολιτών). Μάλιστα όσο μεγαλύτερη είναι η αναντιστοιχία της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών, τόσο μεγαλύτερη είναι η επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας.

Ποιες συγκεκριμένες αστοχίες επίσημων θεσμών συνεπάγονται την αναντιστοιχία της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών και, άρα, την επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας. Μέχρι τώρα, υπάρχουν τρεις ανταγωνιστικές θεωρίες, κάθε μία από τις οποίες προσδιορίζει διαφορετικές αστοχίες των επίσημων θεσμών ως την αιτία για τη μεγαλύτερη επέκταση της αδήλωτης εργασίας. Πρώτον, η *θεωρία εκσυγχρονισμού* ισχυρίζεται ότι η αδήλωτη εργασία είναι διαδεδομένη σε κοινωνίες, οι οποίες είναι οικονομικά υποανάπτυκτες (δηλαδή, έχουν χαμηλά επίπεδα κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ) και στις οποίες οι επίσημοι θεσμοί διακυβέρνησης δεν είναι εκσυγχρονισμένοι, γεγονός το οποίο επιδεικνύεται με την ύπαρξη, για παράδειγμα, υψηλών επιπέδων διαφθοράς του δημόσιου τομέα και χαμηλής ποιότητας διακυβέρνηση. Δεύτερον, η θεωρία της *‘υπέρμετρης κρατικής παρεμβολής’* ισχυρίζεται ότι η αδήλωτη εργασία είναι μία πράξη αντίστασης που υιοθετείται οικειοθελώς και μία ορθολογική οικονομική απόκριση σε υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και υπερβολική κρατική παρεμβολή, όπως υπερβολικά επαχθείς κανόνες και κανονισμούς (π.χ., Becker, 2004· De Soto, 1989, 2001· London και Hart, 2004· Nwabuzor, 2005· Sauvy, 1984· Συμβούλιο Μικρών Επιχειρήσεων, 2004). Τέλος, σύμφωνα με τη θεωρία της *‘ανεπαρκούς κρατικής παρέμβασης’*, η αδήλωτη εργασία αποτελεί άμεσο υποπροϊόν της υπερβολικά μικρής κρατικής παρέμβασης στις εργασιακές και προνοιακές ρυθμίσεις. Σε αυτή την προσέγγιση, η αδήλωτη εργασία θεωρείται εγγενές και αναπόσπαστο τμήμα του σύγχρονου καπιταλισμού και κύρια πτυχή των πρακτικών υπεργολαβίας, μείωσης μεγέθους και της εξωτερικής ανάθεσης που χρησιμοποιούνται στα προηγμένα καπιταλιστικά συστήματα και δίνουν τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να επιτυγχάνουν κέρδος μέσω της ευέλικτης παραγωγής και της μείωσης κόστους (Meagher, 2010, Taiwo, 2013). Συνεπώς, η αδήλωτη εργασία αναδεικνύεται ως μη ρυθμιζόμενη, ανασφαλή και χαμηλά αμειβόμενη απασχόληση στην οποία επιδίδεται από ανάγκη ο περιθωριοποιημένος πληθυσμός, ο οποίος είναι αποκλεισμένος από τη δηλωμένη οικονομία και αποτελεί τελευταίο καταφύγιο όταν δεν τους απομένει καμία άλλη επιλογή (Ahmad, 2008· Castells και Portes, 1989). Από αυτή την άποψη, η αδήλωτη εργασία θεωρείται ότι προκύπτει από την έλλειψη κοινωνικής προστασίας για τους εργαζόμενους και η θεραπεία είναι η μεγαλύτερη κρατική παρέμβαση για την παροχή εργασίας και πρόνοιας, προκειμένου να προστατεύονται οι εργαζόμενοι από τη φτώχεια (Davis, 2006· Gallin, 2001· Slavnic, 2010).

Ανατρέχοντας σε μελέτες που αξιολογούν αυτές τις θεωρίες εξετάζοντας διεθνικές παραλλαγές ως προς αυτές τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες και τις διεθνικές παραλλαγές ως προς το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας, ανακλύπουν συνεχώς τα ίδια ευρήματα. Είτε μετρηθεί το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της μεθόδου MIMIC του Schneider (Williams, 2014d) είτε χρησιμοποιώντας άμεσες έρευνες (Williams, 2014a,b,c, 2015a,b, 2016· Williams και Martinez-Perez, 2014), και είτε συγκρίνει κανείς τα 28 Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Williams, 2014c, 2016· Williams και Horodnic, 2016), τις μετά-σοσιαλιστικές οικονομίες μετάβασης (Williams, 2014a, 2015b) είτε τις χώρες σε όλο τον αναπτυσσόμενο κόσμο (Williams, 2014b, 2015a,c,d), το συμπέρασμα είναι ότι δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία που να στηρίζουν τη θέση της υπέρμετρης κρατικής παρεμβολής. Αντιθέτως, η επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας συσχετίζεται θετικά με τις δοξασίες του εκσυγχρονισμού και τις θέσεις της ανεπαρκούς κρατικής παρέμβασης. Ως εκ τούτου, για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας, οι πολυάριθμες αυτές μελέτες αποκαλύπτουν την ανάγκη επικέντρωσης στα εξής:

- αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ·
- βελτίωση της διακυβέρνηση και περαιτέρω μείωση της διαφθοράς·

- αύξηση των δαπανών για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την στήριξη των πλέον ευπαθών ομάδων·
- αύξηση των κοινωνικών δαπανών, και
- ανάπτυξη πιο αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικών μεταβιβάσεων ώστε να μειωθεί το επίπεδο εισοδηματικής ανισότητας και της σοβαρής υλικής στέρησης, συμπεριλαμβανομένης και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των εισπράξεων.

Πράγματι, αν δεν καταπολεμηθούν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών που έχουν ως αποτέλεσμα την ασυμμετρία μεταξύ της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών, η αδήλωτη εργασία εξακολουθεί να υπάρχει.

Για παράδειγμα, οι Williams και Horodnic (2016) εξετάζουν τις αστοχίες των επίσημων θεσμών που σχετίζονται με υψηλότερα επίπεδα ατελώς δηλωμένης εργασίας (δηλαδή, της παράνομης πρακτικής των εργοδοτών να δηλώνουν χαμηλότερους μισθούς εργαζομένων) στην ΕΕ των 28 χρησιμοποιώντας δεδομένα από την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου σε 11.025 εργαζομένους το 2013. Αποκαλύπτουν ότι δεν πρόκειται για μεμονωμένη ποινική πράξη, η οποία μπορεί να καταπολεμηθεί αυξάνοντας τον κίνδυνο εντοπισμού, αλλά για ένα σύμπτωμα συστημικών προβλημάτων. Καταδεικνύουν ότι η ατελώς δηλωμένη εργασία συγκεντρώνεται σε χώρες με:

- χαμηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης και λιγότερο εκσυγχρονισμένη γραφειοκρατία,
- μεγαλύτερη εισοδηματική ανισότητα,
- υψηλότερα ποσοστά σοβαρής υλικής στέρησης,
- λιγότερο αποτελεσματική αναδιανομή μέσω κοινωνικών μεταβιβάσεων, και
- μικρότερες επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την προστασία των ευπαθών ομάδων.

Αποκαλύπτουν επίσης ότι δεν υπάρχει καμία σημαντική συσχέτιση μεταξύ του αυξανόμενου αντιληπτού κινδύνου εντοπισμού και της πιθανότητας συμμετοχής σε ατελώς δηλωμένη εργασία, όταν όλες οι λοιπές μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Η ατελώς δηλωμένη εργασία συσχετίζεται σημαντικά ωστόσο με την απόκλιση μεταξύ ηθικής του κράτους και ηθικής των πολιτών. Συνεπώς, για τη μείωση της αδήλωτης εργασίας φαίνεται να είναι αναποτελεσματική η συμβατική προσέγγιση της βελτίωσης του εντοπισμού. Αντιθέτως, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ατελώς δηλωμένη εργασία, απαιτούνται μέτρα πολιτικής που να διορθώνουν τις αστοχίες των επίσημων θεσμών, οι οποίες οδηγούν σε ασυμμετρία μεταξύ των επίσημων "κανόνων του παιχνιδιού" και της ηθικής των πολιτών.

2.2 Πολιτικές προσεγγίσεις της αδήλωτης εργασίας

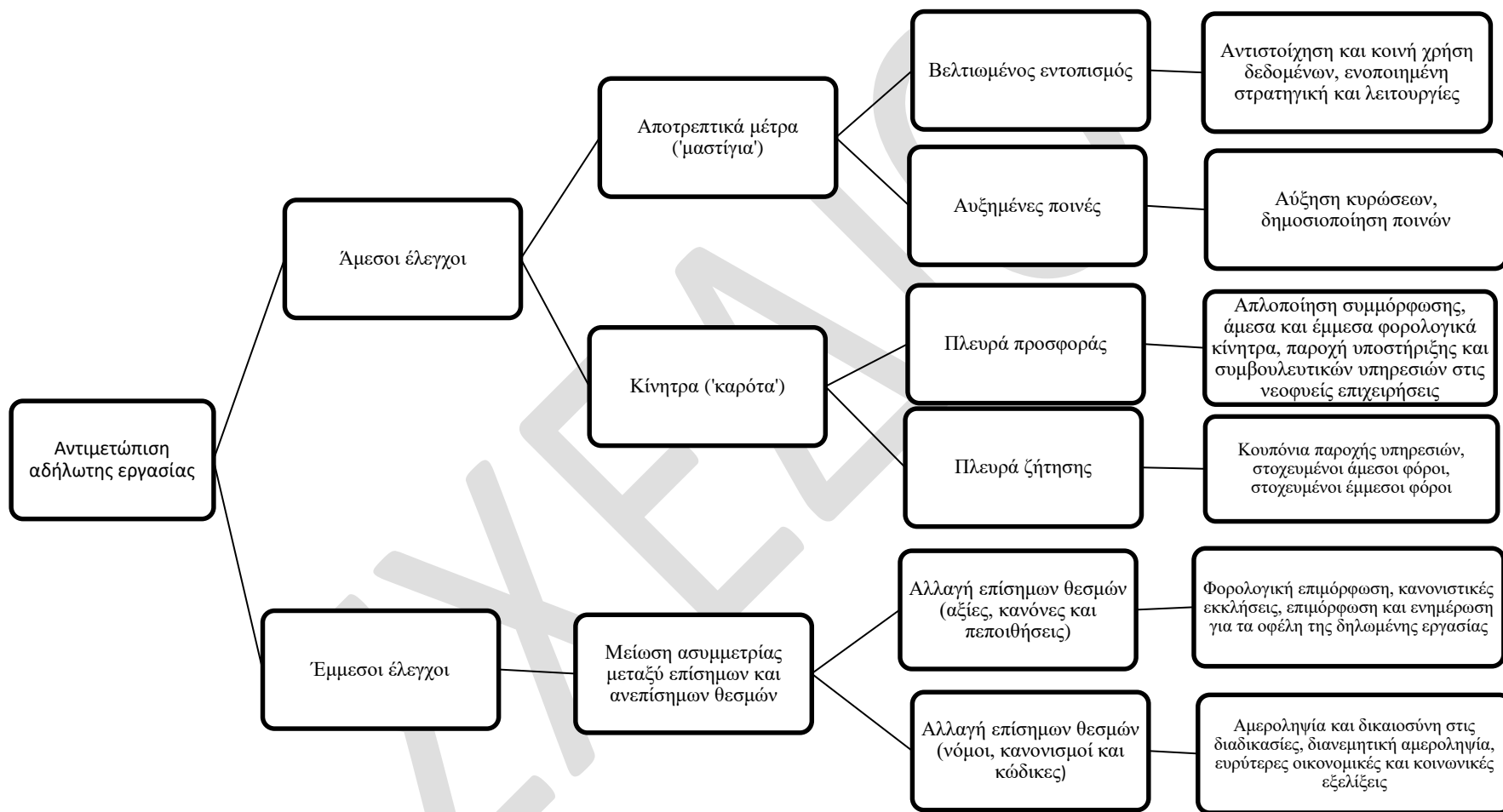
Είναι πλέον ευρέως αποδεκτό σε όλο τον ανεπτυγμένο, μεταβατικό και αναπτυσσόμενο κόσμο, ότι στόχος των κυβερνήσεων δεν είναι να εξαλείψουν την αδήλωτη οικονομία, αλλά να μεταφέρουν την αδήλωτη εργασία στη δηλωμένη οικονομία (Dekker κ.ά., 2010· Eurofound, 2013· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007a· ΔΟΕ, 2015β· Συμβούλιο Μικρών Επιχειρήσεων, 2004· Williams, 2014· Williams και Nadin, 2012a,b, 2013, 2014).

Το Σχήμα 1 παρουσιάζει όλο το εύρος των διαθέσιμων εργαλείων για το μετασχηματισμό της αδήλωτης σε δηλωμένη εργασία. Αφενός, υπάρχουν άμεσα εργαλεία, τα οποία μετασχηματίζουν την αδήλωτη σε δηλωμένη εργασία, διασφαλίζοντας ότι τα οφέλη της δραστηριοποίησης εντός της δηλωμένης οικονομίας υπερβαίνουν το κόστος της εργασίας στην αδήλωτη οικονομία. Αυτό επιτυγχάνεται είτε χρησιμοποιώντας μέτρα αποτροπής, τα οποία αυξάνουν το κόστος της μη συμμόρφωσης ("μαστίγιο") ή/και καθιστώντας πιο συμφέρουσα και ευκολότερη τη δηλωμένη εργασία ("καρότο"). Αφετέρου, υπάρχουν έμμεσα εργαλεία. Τα μέτρα αυτά δεν χρησιμοποιούν "μαστίγιο" και "καρότο", αλλά εστιάζουν στην αντιμετώπιση των

αστοχιών των επίσημων θεσμών, ώστε να αποκατασταθεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, αποσκοπώντας στην προαγωγή μίας κουλτούρας εμπιστοσύνης και υψηλής δέσμευσης.

ΣΧΕΔΙΟ

Σχήμα 1. Προσεγγίσεις και μέτρα πολιτικής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας



Ως εκ τούτου, οι **άμεσοι έλεγχοι** επιδιώκουν να μειώσουν το κόστος και αυξήσουν τα οφέλη της δραστηριοποίησης εντός της δηλωμένης οικονομίας (ΟΟΣΑ, 2008). Θεωρώντας ότι όσοι δεν συμμορφώνονται ενεργούν ορθολογικά από οικονομικής άποψης και επιδίδονται σε αδήλωτη εργασία όταν το όφελος που αποκομίζουν είναι μεγαλύτερο από το αναμενόμενο κόστος σε περίπτωση εντοπισμού και τιμωρίας, επιδίωξη είναι να αλλάξει η αναλογία κόστους/οφέλους για όσους συμμετέχουν ή σκέφτονται να συμμετέχουν στην αδήλωτη εργασία (π.χ., Allingham και Sandmo, 1972· Hasseldine και Li, 1999· Richardson και Sawyer, 2001). Υπάρχουν δύο τρόποι να επιτευχθεί αυτό:

- Τα *μέτρα αποτροπής* αποσκοπούν στον εντοπισμό και την τιμωρία της μη συμμορφούμενης ('κακής') συμπεριφοράς (δηλαδή της αδήλωτης εργασίας). Αυτό επιτυγχάνεται, πρώτον, αυξάνοντας τις αντιληπτές ή πραγματικές πιθανότητες εντοπισμού ή/και δεύτερον, αυξάνοντας τις ποινές και τις κυρώσεις όσων εντοπίζονται. Αυτή προσέγγιση "αρνητικής επιβολής" συνεπώς αποσκοπεί στην αλλαγή της συμπεριφοράς χρησιμοποιώντας "μαστίγιο" για την τιμωρία της μη συμμορφούμενης ("κακής") συμπεριφοράς.
- Τα *μέτρα κινήτρων* αποσκοπούν στη διευκόλυνση και την επιβράβευση της συμμορφούμενης ('καλής') συμπεριφοράς (δηλαδή της δηλωμένης εργασίας). Για να επιτευχθεί αυτό, μπορεί να χρησιμοποιούνται:
 - Προληπτικά μέτρα, ώστε κατ' αρχάς να αποτρέπεται η μετακίνηση των ανθρώπων προς την αδήλωτη οικονομία (π.χ. απλοποιώντας τη συμμόρφωση, χρησιμοποιώντας άμεσα και έμμεσα κίνητρα για να είναι επωφελής η δραστηριότητα εντός της δηλωμένης οικονομίας, και παρέχοντας υποστήριξη και συμβουλές σχετικά με τη νόμιμη έναρξη δραστηριότητας), ή
 - Διορθωτικά μέτρα για την παροχή κινήτρων στους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις να μεταβούν στη δηλωμένη οικονομία. Μπορεί να είναι είτε (α) κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς προς επιχειρήσεις και εργαζομένους που δραστηριοποιούνται στην αδήλωτη οικονομία είτε (β) κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης προς τους πελάτες τους με επιβραβεύσεις για τη χρήση δηλωμένων αγαθών και υπηρεσιών.

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

Οι *έμμεσοι έλεγχοι*, συνεπώς, αποσκοπούν να αντιμετωπίσουν αστοχίες των επίσημων θεσμών και να αποκαταστήσουν το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, ώστε να δημιουργηθεί μία κουλτούρα εμπιστοσύνης και υψηλής δέσμευσης (Alm κ.ά., 1995· Torgler, 2003· Wenzel, 2002). Πρόθεση είναι να επιτευχθεί οικειοθελής συμμόρφωση αντί της εξαναγκασμένης συμμόρφωσης των πολιτών με τη χρήση απειλών, οχλήσεων ή/και κινήτρων (Kirchler, 2007· Torgler, 2007, 2011). Η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται όταν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών οδηγούν σε διαφοροποίηση των κανόνων, των αξιών και των πεποιθήσεων των πολιτών από τους νόμους και τους κανονισμούς, γεγονός που σημαίνει ότι όσα θεωρούν οι επίσημοι θεσμοί παράνομες δραστηριότητες είναι κοινωνικά αποδεκτά στα μάτια των πολιτών. Για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, συνεπώς, είναι αναγκαίο να διορθωθούν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών και να αποκατασταθεί το κοινωνικό συμβόλαιο. Για την ευθυγράμμιση της ηθικής των πολιτών με την ηθική του κράτους, υπάρχουν οι εξής επιλογές:

- *Να αλλάξουν οι ανεπίσημοι θεσμοί* – για να αλλάξουν οι κανόνες, οι αξίες και οι πεποιθήσεις των πολιτών όσον αφορά την αποδοχή της αδήλωτης εργασίας, ώστε να

ευθυγραμμιστούν με τους νόμους και τους κανονισμούς, μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκστρατείες ευαισθητοποίησης και πρωτοβουλίες επιμόρφωσης σχετικά με το κόστος της αδήλωτης εργασίας και τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας.

- *Να αλλάξουν οι επίσημοι θεσμοί* – είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε κοινωνίες όπου υπάρχει έλλειμμα εμπιστοσύνης προς το κράτος, λόγω διαφθοράς του δημόσιου τομέα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014) ή σε κοινωνίες όπου οι πολίτες δεν πιστεύουν ότι λαμβάνουν από το κράτος όσα προσδοκούν. Αυτό μπορεί να σημαίνει είτε:
 - Αλλαγές στις εσωτερικές διαδικασίες των επίσημων θεσμών, ώστε να βελτιωθεί η αντίληψη για τη διαδικαστική και διανεμητική αμεροληψία και δικαιοσύνη μεταξύ των πολιτών, ή/και
 - Αλλαγή στα αποτελέσματα που παράγουν οι επίσημοι θεσμοί, επιτυγχάνοντας ευρύτερη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη (π.χ., αυξημένα επίπεδα κοινωνικών δαπανών, πιο αποτελεσματικές κοινωνικές μεταβιβάσεις).

Τα τεκμηριωμένα στοιχεία που ανακλύπτουν δείχνουν ότι η ‘καλύτερη πρακτική’ κατά την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι ο **συνδυασμός άμεσων και έμμεσων εργαλείων** (Williams, 2014a, Williams και Renouy, 2013). Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις μπορούν να επιδιώξουν μεγαλύτερες κοινωνικές δαπάνες για να παρέχουν ένα προνοιακό "δίχτυ ασφαλείας" και αλλαγές της νοοτροπίας των κρατικών υπηρεσιών προς μία περισσότερο πελατοκεντρική προσέγγιση, και παράλληλα να πραγματοποιούν ενημερωτικές εκστρατείες, ώστε να καλλιεργήσουν μία νοοτροπία συμμόρφωσης, αλλά μπορούν επίσης να απλοποιήσουν την κανονιστική συμμόρφωση και να παρουσιάσουν κίνητρα (π.χ., προγράμματα ρύθμισης οφειλών, φορολογικές μειώσεις), ώστε να δώσουν τη δυνατότητα της μετάβασης από την αδήλωτη στη δηλωμένη εργασία. Ταυτόχρονα, και σε σχέση με όσους συνεχίζουν να μη συμμορφώνονται, μπορούν να βελτιώσουν την πιθανότητα εντοπισμού και να επιβάλλουν αυστηρότερες κυρώσεις σε όσους εντοπίζονται. Το ζήτημα, συνεπώς, δεν είναι εάν είναι καλύτερο να χρησιμοποιούνται έμμεσα ή άμεσα εργαλεία. Τα τεκμηριωμένα στοιχεία που ανακλύπτουν δείχνουν ότι απαιτούνται και τα δύο για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Το ζήτημα είναι μάλλον το πώς πρέπει να συνδυάζονται και με ποια σειρά να εφαρμόζονται τα διάφορα άμεσα και έμμεσα μέτρα. Υπάρχουν δύο αντίθετες προσεγγίσεις:

- *Ευέλικτη ρύθμιση* - στην περίπτωση αυτή, προβλέπεται μια πυραμίδα ρυθμιστικών κανόνων, οι οποίοι εφαρμόζονται με χρονική σειρά: στο κάτω μέρος της πυραμίδας υπάρχουν τα λιγότερο επαχθή έμμεσα μέτρα ελέγχου που χρησιμοποιούνται πρώτα, ενώ στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκονται τα περισσότερο επαχθή άμεσα μέτρα ελέγχου. Η ιδέα είναι ότι μία αρχή δεν χρειάζεται στις περισσότερες περιπτώσεις να καταφύγει στην επιλογή του εξαναγκασμού που βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας, προκειμένου να εξασφαλίσει τη συμμόρφωση. Μπορεί, αντιθέτως, να ξεκινήσει από τη βάση της πυραμίδας με την εφαρμογή μέτρων δέσμευσης και, εάν με τα μέτρα αυτά δεν υπάρξει αλλαγή της συμπεριφοράς ορισμένων ομάδων, τότε να κλιμακώνεται το επίπεδο όχλησης στην πυραμίδα, έως ότου υπάρξει η παρέμβαση που αποσπά τελικά την επιθυμητή απόκριση. Το αποτέλεσμα είναι η αναγνώριση ενός φάσματος διαφορετικών στάσεων συμμόρφωσης και διαφορετικών αποκρίσεων στα μέτρα πολιτικής, τα οποία μπορούν να εφαρμόζονται διαδοχικά, ξεκινώντας με μέτρα δέσμευσης, έπειτα κίνητρα και, μόνον όταν αυτά αποτύχουν, να εφαρμόζονται κυρώσεις (Braithwaite, 2002, 2009). Η κυβέρνηση της Αυστραλίας, για παράδειγμα, υιοθέτησε αυτή την προσέγγιση της ευέλικτης ρύθμισης ("responsive regulation"). Σε πρώτη φάση, οι έμμεσοι έλεγχοι διευκολύνουν την οικειοθελή συμμόρφωση, ακολουθούνται από μέτρα πειθούς και εν τέλει λαμβάνονται τιμωρητικά μέτρα για την αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης (Braithwaite, 2009· Job κ.ά., 2007).

- Το πλαίσιο του ολισθηρού δρόμου – σύμφωνα με αυτό, οι πολίτες υπακούν στους νόμους είτε επειδή φοβούνται ότι θα γίνουν αντιληπτοί και θα τους επιβληθούν πρόστιμα λόγω της εξουσίας που διαθέτουν οι αρχές (**αναγκαστική συμμόρφωση**), είτε επειδή αισθάνονται ότι οφείλουν να είναι έντιμοι καθώς εμπιστεύονται τις αρχές (**οικειοθελής συνεργασία**). Όταν υπάρχει αποτελεσματική αναγκαστική συμμόρφωση και υψηλό επίπεδο οικειοθελούς συνεργασίας (δηλαδή, ταυτόχρονα εξουσία και εμπιστοσύνη), δεν υπάρχει αδήλωτη εργασία. Όταν υπάρχει αναποτελεσματική αναγκαστική συμμόρφωση και μικρή οικειοθελής συνεργασία, η αδήλωτη εργασία είναι εκτεταμένη (Alm και Torgler, 2011· Alm κ.ά., 2012· Kastlunger κ.ά., 2013· Khurana και Diwan, 2014· Kirchler κ.ά., 2008· Kogler κ.ά., 2015· Muehlbacher κ.ά., 2011a,b· Prinz κ.ά., 2013).

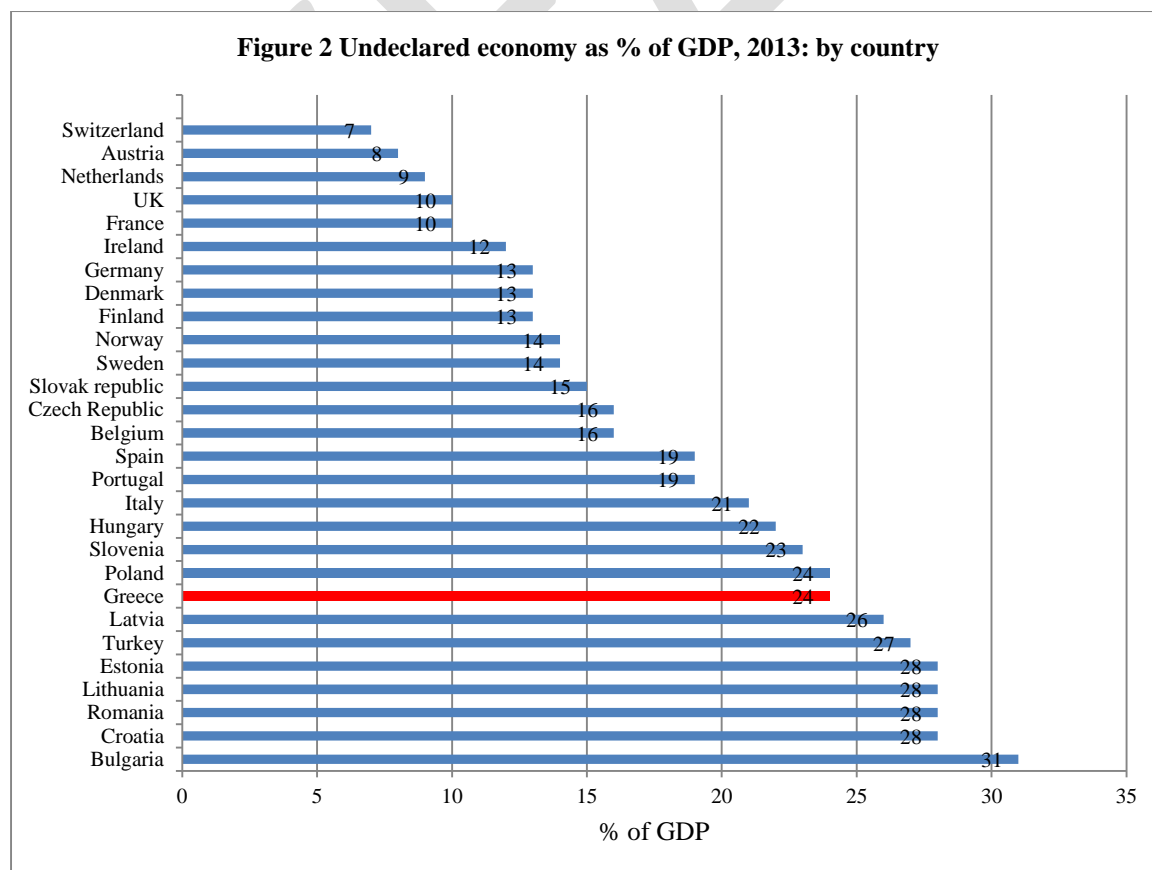
Η παραδοχή ότι η αποτελεσματική αναγκαστική συμμόρφωση και η οικειοθελής συνεργασία είναι εξίσου αναγκαίες για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας λαμβάνεται πλέον σοβαρά υπόψη σε διάφορες χώρες (ΟΟΣΑ, 2013). Πράγματι, αυτό το αναλυτικό πλαίσιο και η πολιτική προσέγγιση αποτελούν τη βάση της παρούσας έκθεσης. Έχοντας στη διάθεσή μας αυτό το αναλυτικό πλαίσιο και αυτή την πολιτική προσέγγιση, θα προβούμε τώρα σε μία ανάλυση της Ελλάδας και όσων πρέπει να γίνουν.

3. ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας

Υπάρχουν επί μακρόν διαφωνίες σχετικά με το μέγεθος της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων ανάμεσα στις ελληνικές στατιστικές αρχές και την Eurostat. Εν μέρει διότι, εάν η αδήλωτη εργασία περιλαμβανόταν στα στοιχεία του ΑΕγχΠ, τότε η Ελλάδα θα ανταποκρινόταν καλύτερα τις προδιαγραφές ελλείμματος, αφού θα συρρικνωνόταν το δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕγχΠ (βλ. Μπιτζένης και Μακέδος, 2013, 2014). Η εκτίμηση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα αποτελεί, συνεπώς, αντικείμενο έντονης διαμάχης. Με δεδομένο αυτό, πρέπει να διατυπωθεί ρητώς ότι τα διάφορα στοιχεία που αναφέρονται στην παρούσα έκθεση δεν είναι αδιάσειστα, αλλά μία σειρά από εκτιμήσεις που έχουν προκύψει χρησιμοποιώντας διάφορες μεθόδους μέτρησης, οι οποίες χρησιμοποιούνται ευρέως από ακαδημαϊκούς και υπευθύνους χάραξης πολιτικής για τον κατά προσέγγιση υπολογισμό της αδήλωτης οικονομίας και των διακυμάνσεων του μεγέθους της μεταξύ των χωρών.

Το Σχήμα 2 παρουσιάζει μία εκτίμηση του μεγέθους της ελληνικής αδήλωτης οικονομίας σε σχέση με την ΕΕ των 28 χρησιμοποιώντας τη μέθοδο πολλαπλών δεικτών – πολλαπλών αιτιών (MIMIC) που ανέπτυξε ο Schneider (2013). Καταδεικνύει ότι η αδήλωτη οικονομία στην Ελλάδα το 2013 ισοδυναμούσε με το 24% του ΑΕγχΠ, γεγονός που τοποθετεί την Ελλάδα μεταξύ των χωρών με τη μεγαλύτερη αδήλωτη οικονομία στην Ευρώπη. Εξετάζοντας τώρα εάν αυξάνεται ή μειώνεται η αδήλωτη οικονομία τόσο στην ΕΕ των 27 (εκτός Κροατίας) και στην Ελλάδα, με τη μέθοδο MIMIC, ο Πίνακας 1 καταδεικνύει ότι μεταξύ 2008 και 2013, σημειώθηκε συρρίκνωση της αδήλωτης οικονομίας τόσο στην ΕΕ των 27 όσο και στην Ελλάδα. Μάλιστα, σύμφωνα με τη μέθοδο MIMIC, η Ελλάδα δεν είναι η μόνη χώρα όπου παρατηρείται μία μικρή αλλά σταθερή μείωση τα τελευταία χρόνια.



Πηγή: στοιχεία από Schneider (2013: Σχήμα 1)

Πίνακας 1. Μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας στην ΕΕ των 27 και την Ελλάδα, 2008-2013, % του επίσημου ΑΕγχΠ

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

Πηγή: Schneider (2013)

Η μέθοδος MIMIC, ωστόσο, δεν αποτελεί τη μόνη μέθοδο μέτρησης. Παρόλο που παλαιότερες Αξιολογήσεις του Ευρωπαϊκού Επιμελητηρίου Απασχόλησης καταλήγουν σε παρόμοιο συμπέρασμα, ότι δηλαδή η αδήλωτη οικονομία αντιπροσωπεύει περίπου ένα τέταρτο του επίσημου ΑΕγχΠ στην Ελλάδα, το Eurofound (2013) διαπιστώνει ότι ανέρχεται σε ένα τρίτο του επίσημου ΑΕγχΠ, ενώ η άμεση προσέγγιση της έρευνας από τον Hazans (2011) με ερωτηματολόγιο, η οποία εξετάζει το ποσοστό των εργαζόμενων χωρίς σύμβαση εργασίας, αποκαλύπτει ότι 46,7% του ευρύτερου εργατικού δυναμικού δραστηριοποιείται στην αδήλωτη οικονομία στην Ελλάδα.

Επιπλέον, πολλές μελέτες εκτιμούν το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας με βάση τα αποτελέσματα των φορολογικών ελέγχων ή των των επιθεωρήσεων που διεξάγουν οι φορολογικές, ασφαλιστικές ή και εργατικές αρχές. Από το Σεπτέμβριο 2013 έως τον Ιανουάριο 2016, για παράδειγμα, το ΣΕΠΕ πραγματοποίησε επιθεωρήσεις σε 68.209 επιχειρήσεις, εκ των οποίων 9.966 (14,6%) απασχολούσαν συνολικά 17.058 αδήλωτους εργαζόμενους, για τους οποίους επιβλήθηκαν πρόστιμα συνολικού ποσού €178,8 εκατομμυρίων (κατά μέσο όρο 2.622 ευρώ ανά επιχείρηση). Ο Κανελλόπουλος (2012), εν των μεταξύ, χρησιμοποιώντας δεδομένα κοινωνικής ασφάλισης του 2009, διαπιστώνει ότι 4,5 εκατ. άτομα είχαν συνταξιοδοτική ασφάλιση και 1 εκατομμύριο ήταν ανασφάλιστα. Τόσο το IOBE (Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών), όσο και το ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ) μετρούν την αδήλωτη εργασία με βάση τις επιθεωρήσεις που πραγματοποιεί το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ) και η Ειδική Υπηρεσία Ελέγχων Ασφάλισης του ΙΚΑ (ΕΥΠΕΑ). Το IOBE (2012) αναφέρει ότι το ποσοστό αδήλωτης εργασίας στις επιχειρήσεις όπου έγιναν επιθεωρήσεις το 2011 ήταν 30%, ενώ το ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (Καψάλης, 2015) αναφέρει ότι αντίστοιχο ποσοστό αδήλωτης εργασίας στις επιχειρήσεις όπου έγιναν επιθεωρήσεις ανερχόταν σε 40,5% το 2013. Μία άλλη μελέτη, η οποία εξετάζει τις επιχειρήσεις που επιθεωρήθηκαν το 2008, διαπιστώνει ότι το 10% όλων των επιχειρήσεων που επιθεωρήθηκαν από το ΙΚΑ δεν κατέβαλαν εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, ενώ το 27% των εργαζομένων τους δεν ήταν δηλωμένοι (Ματσαγκάνης και Φλεβοτόμου, 2010). Οι Αρταβανής κ.ά. (2012) εκτιμούν ότι το 2009 τα διαφυγόντα έσοδα λόγω φοροδιαφυγής ανήλθαν στο 31% του ελλείμματος. Οι Ματσαγκάνης κ.ά (2012) συγκρίνοντας τα επίπεδα και τις επιπτώσεις της φοροδιαφυγής πριν και κατά την ελληνική κρίση, εν τω μεταξύ, διαπιστώνουν ότι το μέσο ποσοστό ανακριβών δηλώσεων το 2006 ήταν 11,8% (του συνόλου των φορολογικών δηλώσεων), με αποτέλεσμα να υπάρχει υστέρηση των φορολογικών εσόδων της τάξης του 27,8% (στο σύνολο των εσόδων), ενώ το 2010 το μέσο ποσοστό ανακριβών δηλώσεων ήταν 12% και η υστέρηση των φορολογικών εσόδων ήταν 30,3%. Ωστόσο, το πρόβλημα με όλες αυτές τις μελέτες είναι ότι τα δεδομένα για τις επιθεωρήσεις δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εκτίμηση του μεγέθους της

αδήλωτης οικονομίας, επειδή δεν βασίζονται σε τυχαίο ή αντιπροσωπευτικό δείγμα. Οι επιθεωρήσεις του ΣΕΠΕ είναι εύλογα στοχευμένες σε τομείς που είναι περισσότερο πιθανοί να απασχολούν αδήλωτους εργαζόμενους. Συνεπώς, από μεθοδολογικής άποψης, είναι λάθος να γίνονται προεκβολές στο σύνολο του πληθυσμού με βάση το δείγμα του ΣΕΠΕ. Θα μπορούσε να ληφθεί ακριβέστερη εικόνα της κατάστασης εάν επιλεγόταν ένα τυχαίο δείγμα για τακτικές επιθεωρήσεις. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν συνιστάται, αφού αποστολή του ΣΕΠΕ και των λοιπών υπηρεσιών επιθεωρήσεων είναι να στοχεύουν σε τομείς και δραστηριότητες που είναι πιθανόν να παραβαίνουν την εργατική, φορολογική και ασφαλιστική νομοθεσία.

Άλλες μελέτες, ως εκ τούτου, χρησιμοποιούν μεθόδους που εξετάζουν τις διαφορές μεταξύ μιας πηγής δεδομένων από άλλη. Οι Ματσαγγάνης και Φλεβοτόμου (2010) συγκρίνουν τις διαφορές μεταξύ των δηλωθέντων εισοδημάτων σε φορολογικές δηλώσεις φυσικών προσώπων και των εισοδημάτων που δηλώθηκαν στην Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών. Εκτιμούν ότι η ανακριβής φορολογική δήλωση προσωπικού εισοδήματος στο σύνολο του πληθυσμού είναι 10%, οδηγώντας σε απώλειες εσόδων της τάξεως του 26% (λόγω προοδευτικής φορολόγησης), με ένα σταθμισμένο μέσο όρο ανακριβούς δήλωσης εισοδήματος των ελευθέρων επαγγελματιών της τάξεως του 33%. Αναλύοντας τους ελεύθερους επαγγελματίες, οι Αρταβανής κ.ά. (2016) χρησιμοποιούν μικροδεδομένα δανεισμού των νοικοκυριών από ελληνική τράπεζα, και αναπαράγουν το μοντέλο τραπεζικών εξασφαλίσεων, για να συνάγουν την τραπεζική εκτίμηση του πραγματικού ατομικού εισοδήματος. Εκτιμούν ότι 43%-45% του εισοδήματος των ελευθέρων επαγγελματιών δεν δηλώνεται και, συνεπώς, δεν φορολογείται. Για το 2009, αυτό σημαίνει 28,2 δισεκατομμύρια ευρώ αδήλωτων εισοδημάτων, υποδηλώνοντας διαφυγόντα φορολογικά έσοδα άνω των 11 δισεκατομμυρίων ευρώ ή 30% του ελλείμματος. Όλες αυτές οι μέθοδοι σύγκρισης των διαφορών, όμως, έχουν το μειονέκτημα ότι οι διαφορές οφείλονται σε άλλους παράγοντες πέραν της αδήλωτης εργασίας.

3.2 Φύση της αδήλωτης οικονομίας

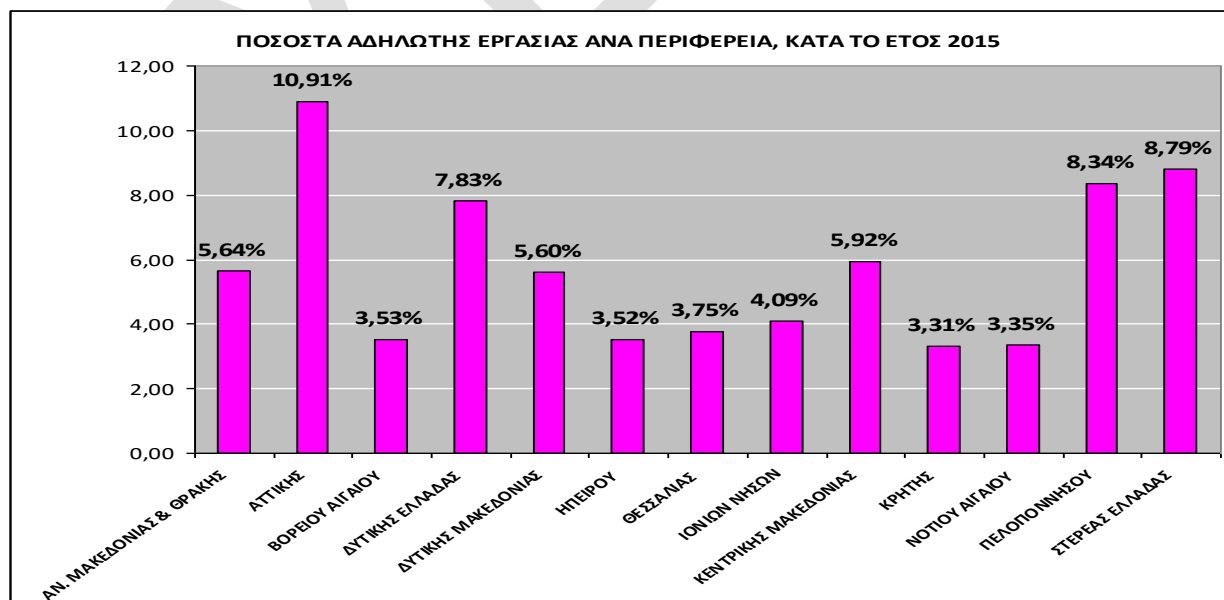
3.2.1 Είδη αδήλωτης εργασίας

Το σχετικά υψηλό επίπεδο αυτοαπασχόλησης και το μεγάλο ποσοστό πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων στην Ελλάδα συχνά θεωρούνται καταλύτες για την επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας. Σύμφωνα με το ενημερωτικό δελτίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία Small Business Act (Νομοθετική πράξη για τις μικρές επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2014), οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (έως 250 εργαζομένων) κυριαρχούν στην ελληνική οικονομία και αντιπροσωπεύουν άνω του 99% των επιχειρήσεων. Επίσης, απασχολούν το 86% του ελληνικού εργατικού δυναμικού έναντι 67% του συνολικού εργατικού δυναμικού στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, οι πολύ μικρές επιχειρήσεις με 1-9 εργαζομένους αντιπροσωπεύουν το 96% του συνόλου των επιχειρήσεων στην Ελλάδα, απασχολώντας 55% του εργατικού δυναμικού (ενώ στην ΕΕ των 28 το ποσοστό αυτό είναι κάτω του 30%). Η Ελλάδα έχει επίσης το υψηλότερο ποσοστό αυτοαπασχολούμενων στην Ευρώπη με ποσοστό άνω του 32% έναντι 14% στην ΕΕ των 28 (Eurostat, 2014). Αυτό το διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας βοηθά στην κατανόηση της επικράτησης της αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλα χαρακτηριστικά που πρέπει επίσης να αναγνωριστούν.

Η αδήλωτη οικονομία περιλαμβάνει τόσο την αδήλωτη όσο και την μερικώς δηλωμένη εργασία. Ο όρος *αδήλωτη εργασία* αφορά στην εργασία η οποία δεν δηλώνεται καθόλου στο κράτος για σκοπούς φορολόγησης, κοινωνικής ασφάλισης ή/και της εργατικής νομοθεσίας. Περιλαμβάνει μη εγγεγραμμένους εργαζομένους, οι οποίοι εργάζονται χωρίς σύμβαση σε επιχείρηση, νοικοκυριό, ως μέλη της οικογένειας, καθηγητές ιδιαίτερων

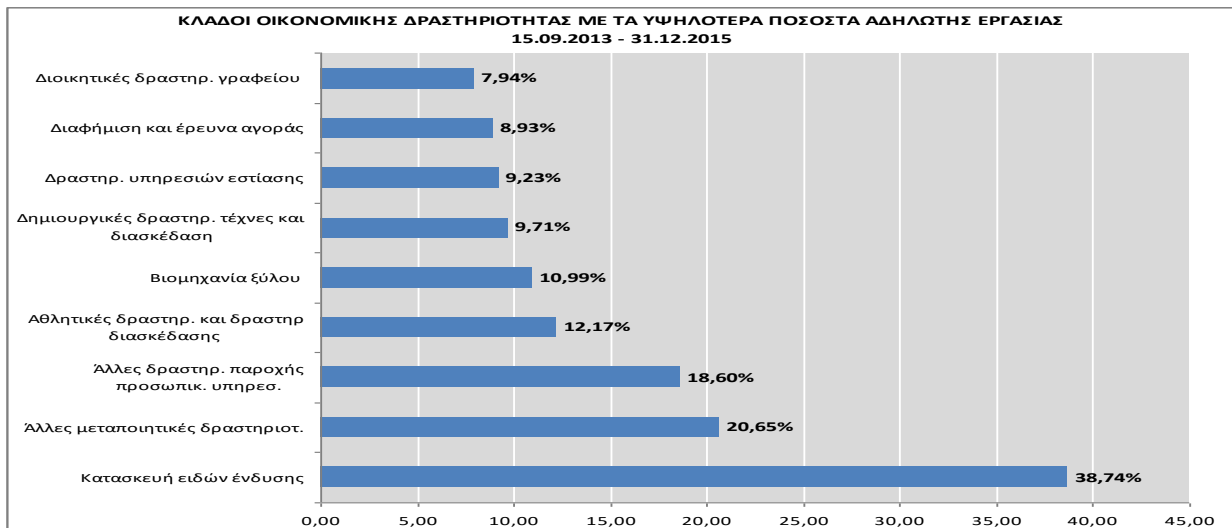
μαθημάτων ή αγροτικοί εργάτες. Μπορεί να είναι Έλληνες πολίτες, νόμιμοι μετανάστες ή παράτυποι μετανάστες. Αυτοί οι εργαζόμενοι μπορεί να έχουν επίσης μία δευτερεύουσα ή πολλαπλές απασχολήσεις και να διαθέτουν ασφαλιστική κάλυψη από την κύρια εργασία τους, αλλά να μην καταβάλλουν εισφορές για τη δεύτερη, ή μπορεί να είναι συνταξιούχοι, φοιτητές ή άλλοι χωρίς πρόσθετη δηλωμένη απασχόληση. Εκτός από την αδήλωτη έμμισθη εργασία, υπάρχει και η αδήλωτη αυτοαπασχόληση, όπου δεν δηλώνεται μέρος ή το σύνολο των συναλλαγών του αυτοαπασχολούμενου. Ο όρος *ατελώς δηλωμένη εργασία*, ταυτόχρονα, αναφέρεται εδώ στην παράνομη πρακτική των εργοδοτών να προβαίνουν σε ανακριβή δήλωση των μισθών, καθώς και στην πρακτική δηλωμένων εργοδοτών που καταβάλλουν σε δηλωμένους εργαζομένους δύο μισθούς: (α) έναν επίσημο μισθό, ο οποίος δηλώνεται για σκοπούς φορολόγησης, κοινωνικής ασφάλισης και εργατικής νομοθεσίας, και (β) μία πρόσθετη αδήλωτη αμοιβή, η οποία εισπράττεται "κάτω από το τραπέζι" ή "μαύρα". Μία άλλη μορφή ατελώς δηλωμένης εργασίας στην Ελλάδα είναι αυτή όπου μεγάλες επιχειρήσεις, όπως υπεραγορές, απασχολούν κάποιο άτομο με σύμβαση τετράωρης εργασίας, αλλά το άτομο αυτό εργάζεται για 7-8 ώρες. Ο εντοπισμός αυτής της μορφής ατελώς δηλωμένης εργασίας από τις αρχές είναι δύσκολος.

Ένα από τα μεγάλα προβλήματα κατά την ανάλυση της φύσης της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα είναι ότι υπάρχουν πολύ λίγες πηγές δεδομένων. Και πράγματι, μία από τις λίγες πηγές δεδομένων είναι οι επιθεωρήσεις. Για παράδειγμα, το Σχήμα 3 δείχνει τις περιφερειακές διακυμάνσεις των ποσοστών αδήλωτης εργασίας, από 3,5% έως 10,9%, που εντόπισαν επιθεωρητές εργασίας, ενώ το Σχήμα 4 δείχνει τις σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των τομέων με τους αδήλωτους εργαζομένους ως ποσοστό του συνόλου των εργαζομένων να κυμαίνονται από 7,9% έως 38,7%. Παρόλο που αυτά τα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας, τα οποία εντόπισε το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ) στη διάρκεια επιθεωρήσεων, περιέχουν χρήσιμες πληροφορίες για τη φύση της αδήλωτης εργασίας, το σημαντικό πρόβλημα είναι ότι αυτά τα δεδομένα δεν βασίζονται σε αντιπροσωπευτικό ή τυχαίο δείγμα επιχειρήσεων. Συνεπώς, είναι εσφαλμένη η προεκβολή στο σύνολο του πληθυσμού από τα στοιχεία του ΣΕΠΕ



Σχήμα 3: Ποσοστά αδήλωτης εργασίας ανά περιφέρεια, 2015: αποτελέσματα επιθεωρήσεων εργασίας

Πηγή: Μίχος (2016)



Σχήμα 4: Αδήλωτοι εργαζόμενοι ανά τομέα, 9/2013-12/2015: αποτελέσματα επιθεωρήσεων εργασίας

Πηγή: Μίχος (2016)

Η μόνη γνωστή σύγχρονη αντιπροσωπευτική έρευνα για τη φύση της αδήλωτης εργασίας είναι η ειδική έρευνα του Ευρωβαρόμετρου αριθ. 402, η οποία διενεργήθηκε το 2013. Για την έρευνα αυτή λήφθηκαν κατά πρόσωπο συνεντεύξεις από 1.000 ερωτώμενους στη γλώσσα τους χρησιμοποιώντας τη μέθοδο της πολυσταδιακής τυχαίας δειγματοληψίας, η οποία διασφάλισε ότι το δείγμα ήταν αναλογικό και αντιπροσωπευτικό του ελληνικού πληθυσμού ως προς το φύλο, την ηλικία, την περιφέρεια και το μέγεθος οικισμού.¹ Η μελέτη αυτή εξετάζει τη φύση της αδήλωτης και της μερικώς δηλωμένης εργασίας στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων των τομέων όπου παρατηρείται συγκέντρωση, των ατόμων που επιδίδονται σε αυτήν και των κινήτρων τους.

Ανάλυση των τύπων αδήλωτης εργασίας στην οποία μετείχαν οι ερωτηθέντες κατά τους 12 μήνες πριν την έρευνα το 2013:

- 67,3% της συνολικής αδήλωτης εργασίας αφορούσε σε έμμισθη απασχόληση, εκ της οποίας:
 - 13,3% ήταν πλήρως αδήλωτη έμμισθη εργασία, και
 - 54% ήταν ατελώς δηλωμένη απασχόληση
- 10,2% ήταν αδήλωτη αυτοαπασχόληση, και
- 22,5% αμειβόμενες εξυπηρετήσεις στο πλαίσιο στενών κοινωνικών σχέσεων, όπως συγγενείς, φίλοι, γνωστοί και γείτονες.

Για να κατανοήσουμε καλύτερα σε ποιους τομείς όπου παρουσιάζεται συγκέντρωση της αδήλωτης οικονομίας και ποιο μετέχει σε αδήλωτη εργασία, πρώτον, αναλύεται η ζήτηση για αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες, δεύτερον, η προσφορά αδήλωτης εργασίας και, τέλος, η φύση της μερικώς δηλωμένης εργασίας με τη μορφή των 'μαύρων' αποδοχών, δηλαδή ποιοι λαμβάνουν τέτοιες επιπλέον αδήλωτες αποδοχές και ποιοι είναι οι καθοριστικοί παράγοντες της επικράτησής τους.

¹ Για την ανάλυση των δεδομένων, εφαρμόζονται πληθυσμιακές σταθμίσεις για τη διόρθωση τυχόν υπερεκπροσώπησης ή υποεκπροσώπησης στο δείγμα. Για τα περιγραφικά στατιστικά στοιχεία, χρησιμοποιήθηκε το σύνολο του δείγματος. Για πολυμεταβλητή ανάλυση, και για να αποφευχθεί ο αποκλεισμός ατόμων που δεν έδωσαν απαντήσεις σε όλες τις ερωτήσεις, χρησιμοποιήθηκε πολλαπλή αναπλήρωση τιμών (multiple imputations). Προσομοιώθηκαν πενήντα αναπληρώσεις τιμών μέσω ενός συστήματος αλυσιδωτών εξισώσεων για κάθε τιμή που έλλειπε.

3.2.2 Ζήτηση αδήλων αγαθών και υπηρεσιών

Περίπου 30% των Ελλήνων συμμετεχόντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013 δήλωσαν ότι είχαν αγοράσει αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες τους προηγούμενους 12 μήνες και ότι είχαν δαπανήσει κατά μέσο όρο περίπου 750 ευρώ για αυτά τα αγαθά και τις υπηρεσίες (βλ. Πίνακα Γ1 του Παραρτήματος Γ). Εξετάζοντας τα αγαθά και τις υπηρεσίες που αποκτήθηκαν αδήλωτα, το συμπέρασμα είναι ότι 13,5% του συνόλου των ερωτηθέντων είχε αγοράσει λοιπά αγαθά (εκτός τροφίμων) στην αδήλωτη οικονομία κατά το δωδεκάμηνο πριν την έρευνα, 7,4% υπηρεσίες επισκευής ή ανακαίνισης σπιτιού, 6,5% τρόφιμα, 6,3% λοιπές υπηρεσίες (εκτός εκείνων που αναφέρονται αλλού στον πίνακα), 4,7% υπηρεσίες υγείας, 3,8% υπηρεσίες επισκευή αυτοκινήτου, 3,5% υπηρεσίες οικιακής καθαριότητας, 0,8% κηπουρικές υπηρεσίες, 0,7% διδασκαλία κατ' οίκον, 0,5% υπηρεσίες σιδερώματος ρούχων, 0,5% υπηρεσίες μετακόμισης, 0,4% υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένου, 0,1% υποστήριξη πληροφορικής, και 0,1% υπηρεσίες φύλαξης παιδιών. Πράγματι, αυτά τα ευρήματα αντανακλούν από την πλευρά της ζήτησης τα ευρήματα του ΔΝΤ (2013) από πλευρά προσφοράς, ότι δηλαδή οι τομείς με μεγάλη επιρρέπεια στη χρήση αδήλωτης εργασίας είναι ο τουρισμός, η σίτιση, οι κατασκευές, η γεωργία, οι οικιακές υπηρεσίες και το εμπόριο. Πράγματι, οι αδήλωτες αγορές σε ορισμένους από αυτούς τους τομείς έχουν μάλλον αυξηθεί τα τελευταία χρόνια, μεταξύ άλλων λόγω της εκτεταμένης χρήσης νέων τεχνολογιών, όπως Airbnb στον τουρισμό, σε συνδυασμό με την κατάργηση της ελάχιστης περιόδου ενοικίασης το 2015 (Νόμος 4336/2015). Μία μελέτη της Grant Thornton τοποθετεί αυτή τη ζημία περίπου στα 270 εκατ. ευρώ, όπως μαρτυρά η κατά 15-17% αύξηση των αφίξεων και η κατά 4% μείωση στις κρατήσεις ξενοδοχείων.

Συνεπώς, αυτή η αξιολόγηση από πλευράς ζήτησης υποδηλώνει ότι η αδήλωτη εργασία θα παραμείνει διαδεδομένη από πλευράς προσφοράς στον αγροτικό τομέα, στον τομέα επισκευών και ανακαινίσεων σπιτιών, σε μία σειρά άλλων οικιακών υπηρεσιών (καθαριότητα, σιδερώμα, κηπουρική) και στις υπηρεσίες υγείας. Ίσως τη βαθύτερη κατανόηση του φαινομένου από πλευράς ζήτησης στην Ελλάδα σε σχέση με το σύνολο των τομέων προσφέρουν οι άτυπες πληρωμές στο σύστημα υγείας, για την απόκτηση πρόσβασης σε υγειονομική περίθαλψη ή για βελτίωση της ποιότητάς της. Οι Λιαρόπουλος κ.ά. (2008) διαπιστώνουν ότι το 36% των νοσηλευθέντων στα δημόσια νοσοκομεία δήλωσαν ότι τουλάχιστον μία φορά κατέβαλαν άτυπη αμοιβή σε νοσοκομειακούς γιατρούς, ενώ το 42% των εν λόγω νοσηλευθέντων δήλωσαν ότι η αμοιβή δόθηκε λόγω του φόβου ανεπαρκούς περίθαλψης (εάν δεν κατέβαλαν την αμοιβή) και το 20% επειδή τη ζήτησε ο γιατρός. Παρομοίως, οι Καϊτελίδου κ.ά. (2013) διαπιστώνουν ότι το 74% των γυναικών που χρησιμοποίησαν υπηρεσίες μαιευτικής κατέβαλαν άτυπες αμοιβές, ενώ οι Σουλιώτης κ.ά. (2015) αναφέρουν "φακελάκια" για το 32,4% των εισαγωγών σε δημόσια νοσοκομεία. Η επικράτηση της καταβολής τέτοιων άτυπων αμοιβών σε γιατρούς πιθανώς αντανακλά την ευρύτερη άποψη ότι η αδήλωτη οικονομία αποτελείται από μία "κατώτερη βαθμίδα" ανθρώπων που αναγκάζονται να εργαστούν στην αδήλωτη οικονομία και μία "ανώτερη βαθμίδα" επαγγελματιών που το πράττουν κατά κανόνα από επιλογή και συνήθως λαμβάνουν υψηλότερες αμοιβές για την αδήλωτη δραστηριότητά τους (Fields, 1998, 2005). Το γεγονός η καταβολή άτυπων αμοιβών από τους πολίτες στους γιατρούς είναι διαδεδομένη υποδηλώνει την ύπαρξη μιας "ανώτερης" βαθμίδας και αναδεικνύει σταδιακά το ότι η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα ίσως δεν είναι εμφανίζεται περισσότερο στους φτωχούς και τους άνεργους, αλλά σε επαγγελματικές ομάδες όπως οι δικηγόροι και τα ιατρικά επαγγέλματα (Αρταβάνης κ.ά., 2012), οι οποίες επωφελούνται όχι μόνο από υψηλότερες αμοιβές για την αδήλωτη εργασία τους, αλλά συνήθως και από την αγορά αδήλων αγαθών και υπηρεσιών (π.χ. οικιακές υπηρεσίες καθαρισμού και συντήρησης).

Το ίδιο υποστηρίζει και η εξέταση των ομάδων που είναι περισσότερο πιθανό να αγοράσουν αδήλωτα προϊόντα και υπηρεσίες. Η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013 αποκαλύπτει ότι παρόλο που επικρατεί σε όλες τις κοινωνικοδημογραφικές και κοινωνικοοικονομικές ομάδες περιφέρειες, αποτελεί περισσότερο κοινή πρακτική σε ορισμένους πληθυσμούς. Μεγαλύτερη πιθανότητα να αγοράσουν αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες έχουν οι άνδρες, νέοι, περισσότερο μορφωμένοι και απασχολούμενοι (40% των αυτοαπασχολούμενων και 34% των εργαζομένων έναντι 24% όσων δεν εργάζονται). Πράγματι, οι αυτοαπασχολούμενοι αντιπροσωπεύουν μόλις το 18% των ερωτηθέντων, αλλά αγοράζουν το 24% του συνόλου των αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών. Αντίστοιχα, όσοι ανήκουν κατά δική τους δήλωση στη μεσαία και ανώτερη τάξη αντιπροσωπεύουν το 45% του πληθυσμού που συμμετείχε στην έρευνα αλλά πραγματοποιούν το 52% των αδήλωτων αγορών, ενώ όσοι δεν αντιμετωπίζουν ή αντιμετωπίζουν σπάνια δυσκολίες στην πληρωμή λογαριασμών αντιπροσωπεύουν το 46% των ερωτηθέντων, αλλά αγοράζουν το 53% των αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό δηλώνει σαφώς ότι οι σχετικά εύποροι που είναι αυτοί που έχουν περισσότερες πιθανότητες να επωφελούνται από την αγορά αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών (π.χ., οικιακή καθαριότητα, επισκευές και ανακαινίσεις σπιτιού), επιβεβαιώνοντας το συμπέρασμα ότι το ανώτερο τμήμα της κοινωνίας είναι αυτό που επωφελείται περισσότερο από τη δυνατότητα αγοράς αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών. Υπάρχουν επίσης περιφερειακές διαφοροποιήσεις. Η πρακτική αυτή είναι συνηθέστερη στη Βόρεια Ελλάδα και την Κεντρική Ελλάδα. Δεν αναφέρονται μεγάλες διαφορές αναφορικά με τις διακυμάνσεις αστικού/αγροτικού περιβάλλοντος. Ένα τελικό καίριο συμπέρασμα είναι ότι όσο υψηλότερο είναι το **φορολογικό φρόνημα** των πολιτών, τόσο λιγότερο πιθανό είναι να αγοράζουν αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες (βλ. Πίνακα Γ1 στο Παράρτημα Γ).² Το γεγονός αυτό καταδεικνύει τη σπουδαιότητα της αντιμετώπισης των αστοχιών των επίσημων θεσμών, προκειμένου να αποκατασταθεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, με στόχο την προαγωγή μίας κουλτούρας εμπιστοσύνης και υψηλής δέσμευσης. Όταν ευθυγραμμίζονται η ηθική των πολιτών και η ηθική του κράτους, είναι σημαντικά λιγότερο πιθανό να αγοράζουν οι πολίτες αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες.

Για να αξιολογηθεί εάν αυτές οι διακυμάνσεις στην πιθανότητα αγοράς αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών είναι σημαντικές όταν λαμβάνονται υπόψη και διατηρούνται σταθερές άλλες μεταβλητές ελέγχου, πραγματοποιήθηκε μία ανάλυση σταδιακής λογιστικής παλινδρόμησης (βλ. Πίνακα Γ2 στο Παράρτημα Γ). Η ανάλυση αυτή καταδεικνύει ότι όσοι έλαβαν πολυετή μόρφωση, έχουν χαμηλό φορολογικό φρόνημα και οι αυτοαπασχολούμενοι έχουν σημαντικά περισσότερες πιθανότητες να αγοράσουν αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες. Αντίθετα, η ηλικία, το φύλο και η οικογενειακή κατάσταση δεν σχετίζονται σημαντικά με τις

² Στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2013, το **φορολογικό φρόνημα**, το οποίο ορίζεται ως εγγενές κίνητρο για την καταβολή φόρων (Cumplings κ.ά., 2009), μετράται ζητώντας από τους πολίτες να βαθμολογήσουν πόσο αποδεκτή είναι η συμμετοχή σε έξι τύπους αδήλωτης εργασίας χρησιμοποιώντας μία δεκαβάθμια κλίμακα Likert (όπου 1 σημαίνει απολύτως αποδεκτή και 10 σημαίνει απολύτως απαράδεκτη). Αυτοί οι έξι τύποι είναι: (1) ένα άτομο προσλαμβάνεται σε νοικοκυριό για απασχόληση και δεν δηλώνει τις αμοιβές στις φορολογικές αρχές ή στις αρχές κοινωνικής ασφάλισης παρόλο που θα έπρεπε να τις δηλώνει, (2) μια εταιρεία προσλαμβάνεται από νοικοκυριό για την εκτέλεση εργασιών και την αμοιβή της στις φορολογικές αρχές ή στις αρχές κοινωνικής ασφάλισης, (3) μια εταιρεία προσλαμβάνεται από άλλη εταιρεία για εργασίες και δεν δηλώνει τις δραστηριότητές της στις φορολογικές αρχές ή στις αρχές κοινωνικής ασφάλισης, (4) μια εταιρεία προσλαμβάνει ένα άτομο και δεν δηλώνει επίσημα το σύνολο ή μέρος των αποδοχών που του καταβάλλει, (5) κάποιος φοροδιαφεύγει μη δηλώνοντας το εισόδημά του ή δηλώνοντας μέρος αυτού, και (6) κάποιος λαμβάνει προνοιακό επίδομα χωρίς να το δικαιούται. Στη συνέχεια υπολογίζεται η μέση βαθμολογία κάθε ατόμου αποδίδοντας ίση βαρύτητα σε καθέναν από τους έξι δείκτες. Η χαμηλή βαθμολογία φορολογικού φρονήματος δείχνει υψηλό επίπεδο οικειοθελούς συμμόρφωσης (δηλαδή, η αδήλωτη εργασία είναι κοινωνικά απαράδεκτη), ενώ η υψηλή βαθμολογία φορολογικού φρονήματος καταδεικνύει την απουσία οικειοθελούς συμμόρφωσης (δηλαδή, χαμηλό φορολογικό φρόνημα), αφού η συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία θεωρείται κοινωνικά αποδεκτή.

πιθανότητες αγοράς αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών. Ομοίως, δεν συσχετίζονται σημαντικά ο αριθμός ατόμων άνω των 15 ετών σε ένα νοικοκυριό, η παρουσία παιδιών ούτε η κοινωνική τάξη που δηλώνει ο ερωτώμενος, και ούτε οι δυσκολίες στην πληρωμή λογαριασμών ή εάν ζει κάποιος σε αστική ή αγροτική περιοχή. Εντούτοις, όσοι ζουν στην Αττική και στην Κρήτη είναι λιγότερο πιθανό να αγοράσουν αδήλωτα αγαθά σε σχέση με αυτούς που ζουν στη Βόρεια Ελλάδα. Αυτά τα ευρήματα έχουν σημασία όσον αφορά στα μέτρα πολιτικής, καθώς αποκαλύπτουν τις ομάδες (δηλαδή, περισσότερο μορφωμένοι, αυτοαπασχολούμενοι και κάτοικοι της Βορείου Ελλάδας) στις οποίες θα πρέπει να στοχεύουν οι πολιτικές επιδιώκοντας τη μείωση της ζήτησης για αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες.

3.2.3 Προσφορά αδήλωτης εργασίας

Εξετάζοντας τις 1.000 κατά πρόσωπο συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα στο πλαίσιο της έρευνας του Ευρωβαρόμετρου το 2013, μόλις το 3% των ερωτηθέντων ανέφερε ότι ανέλαβαν αδήλωτες εργασίες τους προηγούμενους μήνες, έχοντας αποκομίσει μια μέση αμοιβή 1.268 ευρώ (βλ. Πίνακα 3 στο Παράρτημα 3). Το αποτέλεσμα αυτό καταδεικνύει ότι οι συμμετέχοντες σε άμεσες έρευνες ενδεχομένως αναφέρουν μικρότερα μεγέθη για τη συμμετοχή τους, με αποτέλεσμα να προκύπτουν χαμηλότερα ποσοστά για την επικράτηση της αδήλωτης εργασίας. Η χρησιμότητα των άμεσων ερευνών, ωστόσο, έγκειται στο ότι παρέχουν τη δυνατότητα να γίνει αντιληπτός ο χαρακτήρας της αδήλωτης εργασίας, καθώς και στο ότι προκύπτουν στοιχεία για το ποιοι αναλαμβάνουν τέτοιες δραστηριότητες και τι ακριβώς κάνουν, αν και τα αποτελέσματα που αναφέρονται εδώ θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με επιφύλαξη, λόγω των χαμηλών αριθμητικών μεγεθών. Όπως είναι αναμενόμενο, οι πολίτες με φορολογικό φρόνημα κάτω του μέσου όρου φαίνεται πως είναι πιθανότερο να επιδοθούν σε αδήλωτη εργασία. Λιγότερο αναμενόμενο, ωστόσο, είναι το γεγονός ότι, από τους 1.000 συμμετέχοντες, αυτοί που θεωρούν πως εάν εντοπιστούν θα υποστούν αυστηρότερες κυρώσεις ή πρόστιμα ή και ποινή φυλάκισης, και δεν θα υποχρεωθούν απλώς να καταβάλουν τους οφειλόμενους φόρους, είναι πιθανότερο να επιδοθούν σε αδήλωτη εργασία. Προκύπτει έτσι το συμπέρασμα ότι, όσο μεγαλύτερες πιστεύεται ότι είναι οι κυρώσεις και οι κίνδυνοι εντοπισμού, τόσο υψηλότερο είναι το επίπεδο συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία. Αυτοί που θεωρούν ότι η αναμενόμενη κύρωση για την ανάληψη αδήλωτης εργασίας θα είναι ότι θα πρέπει να καταβάλλουν τις οφειλόμενες φορολογικές και ασφαλιστικές εισφορές με πρόσθετη ποινή προστίμου ή φυλάκισης αντιστοιχούν στο 70% των ερωτηθέντων, αλλά και στο 83% του συνόλου των ερωτηθέντων που αναφέρουν ότι εκτελούν αδήλωτες εργασίες. Αντίστοιχο συμπέρασμα προκύπτει και κατά την ανάλυση του θεωρούμενου κινδύνου εντοπισμού. Αυτοί που θεωρούν ότι ο κίνδυνος εντοπισμού είναι σχετικά υψηλός ή πολύ υψηλός αντιστοιχούν στο 39% των ερωτηθέντων, αλλά και στο 41% αυτών που αναλαμβάνουν αδήλωτες εργασίες. Εξετάζοντας άλλες κατηγορίες εργαζομένων που είναι πιθανότερο να αναλαμβάνουν αδήλωτες εργασίες, η περιγραφική στατιστική αποκαλύπτει επίσης ότι είναι άτομα νεότερης ηλικίας, με περισσότερα χρόνια εκπαίδευσης, χωρίς παιδιά, άτομα ηλικίας άνω των 15 ετών που συγκατοικούν με περισσότερους από τρεις ενήλικες, αντιμετωπίζουν τις περισσότερες φορές δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών τους και ζουν σε αστικές περιοχές. Δεν αναφέρονται σημαντικές διαφορές ως προς το φύλο, την κοινωνική τάξη ή το επάγγελμα.

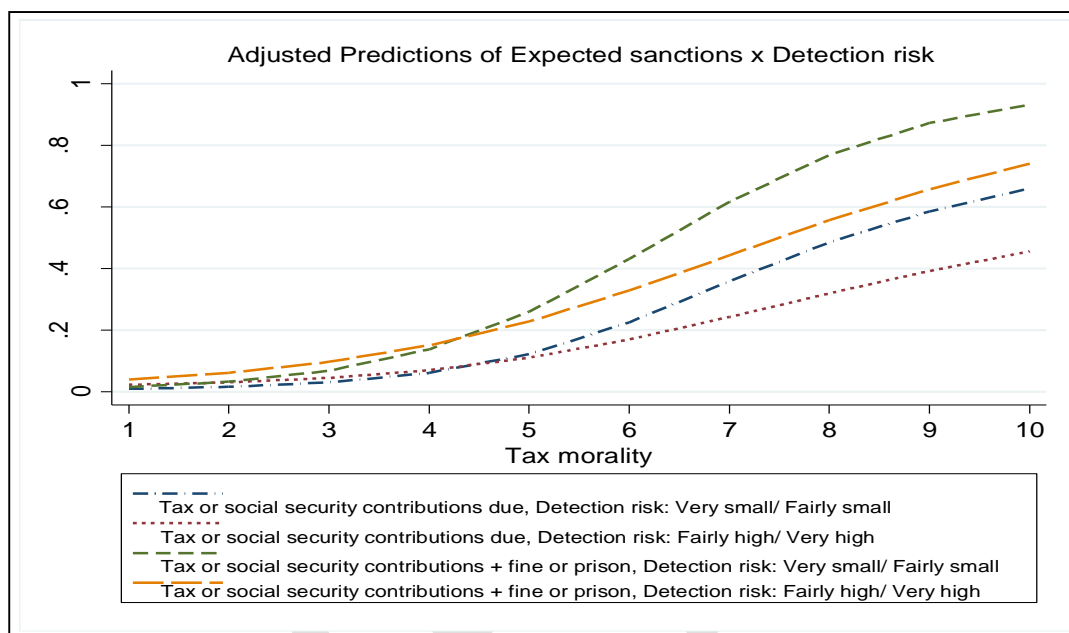
Αναλύοντας τα κοινωνικοδημογραφικά, κοινωνικοοικονομικά και χωροταξικά χαρακτηριστικά που σχετίζονται περισσότερο με τη συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία όταν προστίθενται και άλλες μεταβλητές που διατηρούνται σταθερές με ανάλυση σταθερής παλινδρόμησης (βλ. Πίνακα 4 στο Παράρτημα Γ), το πρώτο σημαντικό εύρημα είναι ότι οι αναμενόμενες κυρώσεις και ο θεωρούμενος κίνδυνος εντοπισμού δεν σχετίζονται σημαντικά με τη συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία. Συνεπώς, η αύξηση των κινδύνων εντοπισμού και

του επιπέδου ποινών δεν έχει σημαντική επίδραση στην πιθανότητα συμμετοχής. Αντιθέτως, εντοπίζονται άλλοι παράγοντες που σχετίζονται με τις αστοχίες των επίσημων θεσμών που οδηγούν στη μη εναρμόνιση της ηθικής του κράτους με την ηθική των πολιτών. Με άλλα λόγια, οι πολίτες με χαμηλό φορολογικό φρόνημα είναι σημαντικά πιθανότερο να συμμετάσχουν στην αδήλωτη εργασία. Δεδομένης της ύπαρξης μιας "χαμηλότερης βαθμίδας" αδήλωτων εργαζομένων, αντίστοιχες πιθανότητες προκύπτουν για τις νεαρότερες ηλικιακές ομάδες και αυτούς που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών τους (οι οποίοι δεν θα πρέπει να θεωρηθούν άνεργοι, οι οποίοι δεν είναι πιθανότερο να συμμετέχουν στην αδήλωτη εργασία απ' ό,τι οι απασχολούμενοι). Δεν προκύπτει σημαντικός συσχετισμός όταν αναλυθεί το φύλο, η ηλικία στην οποία τα άτομα σταμάτησαν την πλήρη εκπαίδευση, ο αριθμός ατόμων στο νοικοκυριό, η παρουσία παιδιών, η κοινωνική τάση στην οποία τα άτομα αυτοπροσδιορίζονται ως μέλη, η αστική/αγροτική τοποθεσία ή το καθεστώς απασχόλησης. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι αυτό το εύρημα για τη σχέση ανάμεσα στο καθεστώς απασχόλησης και τη συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία δεν συμβαδίζει με μια μεγάλη βιβλιογραφία, σύμφωνα με την οποία η επικράτηση της αδήλωτης εργασίας είναι υψηλότερη μεταξύ των αυτοαπασχολούμενων (Ματσαγγάνης και Φλεβοτόμου 2010· Ματσαγγάνης κ.ά., 2012· Μητσόπουλος και Πελαγίδης, 2011· Τάτσος 2001). Πράγματι, σε μια λεπτομερέστερη ανάλυση της επικράτησης της αδήλωτης εργασίας ανά επάγγελμα, οι Αρταβάνης κ.α. (2012) διαπιστώνουν ότι τα επαγγέλματα με τη μεγαλύτερη τάση φοροδιαφυγής στην Ελλάδα είναι οι δικηγόροι, οι γιατροί, οι λογιστές, οι καθηγητές ιδιαίτερων μαθημάτων και οι μηχανικοί, όπου το πραγματικό εισόδημα μπορεί να είναι έως και 2,5 φορές μεγαλύτερο από το δηλούμενο. Έτσι, προκύπτει ότι στην Ελλάδα ισχύει έως ένα βαθμό η θέση του Fields (1990, 2005), ότι η συμμετοχή στην αδήλωτη οικονομία προκύπτει από μια "χαμηλότερη βαθμίδα" λόγω ανάγκης, καθώς στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2013 το σχετικό παράδειγμα είναι οι μεγαλύτερες πιθανότητες αδήλωτης εργασίας που έχουν τα άτομα νεαρότερης ηλικίας και αυτοί που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες, καθώς και από μια "άνωτη βαθμίδα" που δραστηριοποιείται σε περισσότερο οικειοθελή βάση, όπως για παράδειγμα οι γιατροί, οι δικηγόροι και οι λογιστές που εμφανίζονται ως έχοντες την τάση να εργάζονται σε αδήλωτη βάση.

Δεδομένης της στατιστικής σημασίας που έχει το φορολογικό φρόνημα στον υπολογισμό της αδήλωτης εργασίας, αναλύθηκε ο τρόπος με τον οποίο αυτό αλληλεπιδρά με το επίπεδο τιμωρίας και τον κίνδυνο εντοπισμού. Αν και φαίνεται να μην έχει γενικότερη σημασία η ως άνω αλληλεπίδραση, στα χαμηλότερα επίπεδα φορολογικού φρονήματος υπάρχουν ορισμένες σημαντικές σχέσεις. Το Σχήμα 5 δείχνει μια γραφική αναπαράσταση του αντίκτυπου που έχει η αύξηση των ποινών και των κινδύνων εντοπισμού στην πιθανότητα συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία, σε διάφορα επίπεδα φορολογικού φρονήματος, για έναν "αντιπροσωπευτικό" Έλληνα πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τις μέσες και τις πιθανότερες τιμές άλλων ανεξάρτητων μεταβλητών. Έτσι, ο μέσος Έλληνας πολίτης είναι μη εργαζόμενη γυναίκα 45 ετών, η οποία σταμάτησε την επίσημη εκπαίδευση σε ηλικία μεταξύ 16 και 19 ετών, ζει σε νοικοκυριό δύο ατόμων, σε μικρή ή μεσαία πόλη, δεν έχει παιδιά και τις περισσότερες φορές αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών του νοικοκυριού, και επίσης αυτοπροσδιορίζεται ως ανήκουσα στην εργατική τάξη της κοινωνίας.

Αυτό δείχνει ότι, όταν οι πολίτες έχουν σχετικά υψηλό φορολογικό φρόνημα (δηλ. με βαθμολογία κάτω του 4), ο τρόπος που αντιλαμβάνονται το επίπεδο των κυρώσεων και του κινδύνου εντοπισμού έχει μικρή ή μηδενική επίδραση στην πιθανότητα συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, για τα μέλη του πληθυσμού με χαμηλότερο φορολογικό φρόνημα (δηλ. με βαθμολογία άνω του 4), ο τρόπος που αντιλαμβάνονται το επίπεδο των κυρώσεων και του κινδύνου εντοπισμού έχει επίδραση. Όσο χαμηλότερος είναι ο αντιλαμβανόμενος κίνδυνος και όσο χαμηλότερες είναι οι αναμενόμενες από τους πολίτες ποινές, τόσο

μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία, μόνο όμως για όσους υιοθετούν αντικοφορμιστική στάση απέναντι στη φορολογική συμμόρφωση. Σημαντικός παράγοντας για τα μέτρα πολιτικής είναι και το ότι η αύξηση των αντιλαμβανόμενων κινδύνων εντοπισμού έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο στη μείωση της συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία απ' ό,τι η αύξηση των αναμενόμενων ποινών. Αυτό που προκύπτει έντονα, συνεπώς, είναι ότι, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η αδήλωτη εργασία, για τους πολίτες με χαμηλό φορολογικό φρόνημα, τα μέτρα αποτροπής (ειδικά η αύξηση των αντιλαμβανόμενων κινδύνων εντοπισμού, και όχι των ποινών) μπορούν και πρέπει να συνδυαστούν με μέτρα αύξησης της δέσμευσής τους να συμμορφώνονται



Σχήμα 5. Προβλεπόμενη πιθανότητα συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία ενός "αντιπροσωπευτικού" πολίτη που ζει στην Ελλάδα: με βάση τις αναμενόμενες κυρώσεις, τον κίνδυνο εντοπισμού και το φορολογικό φρόνημα

Πηγή: έρευνα για την αδήλωτη εργασία Ευρωβαρόμετρου 2013

Σε αυτήν την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου δεν αναλύθηκε η σχέση μεταξύ των μεταναστευτικών πληθυσμών και της αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, στη βιβλιογραφία για την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα αυτό είναι ένα σύνηθες θέμα. Υπάρχουν μελέτες που δείχνουν ότι οι - αποκλεισμένες από τη δηλωμένη οικονομία - μεταναστευτικές ομάδες, είτε διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα είτε όχι, βασίζονται στην αδήλωτη εργασία και σε μορφές συλλογικής οργάνωσης των εθνοτικών τους κοινοτήτων για να προστατευθούν σε ό,τι αφορά την πραγματική άσκηση δικαιωμάτων ιθαγένειας και δικαιωμάτων του πολίτη (Φούσκας, 2012· Γκιαλής κ.ά., 2014· Λυμπεράκη και Μαρούκης 2005· Ψημμένος και Σκαμνάκης 2008· Μαρούκης κ.ά., 2011), και επίσης ότι οι παράτυποι μετανάστες σπανίως προβάλλουν διεκδικήσεις έναντι των εργοδοτών τους λόγω του φόβου απέλασης και της έλλειψης ενημέρωσης για τις διαθέσιμες νομικές δυνατότητες και τα δικαιώματα απασχόλησης που έχουν (FRA, 2011a), παρά το ότι τα εργατικά ατυχήματα είναι πολύ συχνότερα μεταξύ των μεταναστών εργατών (Αναστασίου κ.ά., 2015), όπως και οι περιπτώσεις βίας εναντίον τους (Δίκτυο Καταγραφής Ρατσιστικής Βίας, 2015, Καψάλης 2015β). Πράγματι, οι επιθεωρήσεις δείχνουν ότι αποτελεί σοβαρό ζήτημα. Το 2014, το ΣΕΠΕ επέβαλε 145 (147 το 2013) διοικητικά πρόστιμα ύψους 1,01 εκατ. ευρώ (1,1 εκατ. ευρώ το 2013) για την παράνομη απασχόληση αλλοδαπών, καθώς και προσωρινό κλείσιμο 2-

51 ημερών σε 51 (52 το 2013) επιχειρήσεις. Είναι άγνωστο εάν αυτό αποτελεί την "κορυφή του παγόβουνου".

ΣΧΕΔΙΟ

3.2.4 Μερικώς δηλωμένη εργασία: αδήλωτες αποδοχές

Μέχρι στιγμής, η έμφαση έχει δοθεί μόνο στην πλήρως αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, η ατελώς δηλωμένη εργασία είναι επίσης σημαντική. Πρόκειται για περιπτώσεις όπου ο επίσημος εργοδότης δεν δηλώνει το σύνολο του μισθού ενός επίσημου εργαζόμενου: για παράδειγμα, καταβάλλει δύο μισθούς, έναν δηλωμένο επίσημο μισθό και έναν αδήλωτο, προκειμένου να αποφύγει τον πλήρη οφειλόμενο φόρο και τις αντίστοιχες ασφαλιστικές εισφορές. Εξετάζοντας το βαρόμετρο του 2013, ποσοστό 7% των εργαζόμενων που ρωτήθηκαν διαβεβαίωσαν λάμβαναν από τον επίσημο εργοδότη τους έναν δηλωμένο μισθό και έναν πρόσθετο, αδήλωτο μισθό, κατά το δωδεκάμηνο πριν την έρευνα. Κατά μέσο όρο, επρόκειτο για το 10% του μικτού μισθού που λάμβαναν. Δεδομένων λοιπόν των μικρών αριθμητικών μεγεθών που διαπιστώθηκαν, τα παρακάτω περιγραφικά ευρήματα πρέπει να αντιμετωπιστούν με προσοχή.

Αν και αυτή η παράνομη εργοδοτική πρακτική επικρατεί σε όλες τις κοινωνικοδημογραφικές και κοινωνικοοικονομικές ομάδες, είναι ωστόσο συνηθέστερη σε ορισμένες ομάδες απ' ό,τι σε κάποιες άλλες (βλ. Πίνακα Γ5 στο Παράρτημα Γ). Οι πολίτες με χαμηλότερο του μέσου όρου φορολογικό φρόνημα είναι και πάλι πιθανότερο να λαμβάνουν αδήλωτα ημερομίσθια, όπως και οι γυναίκες, τα άτομα νεαρότερης ηλικίας, τα άτομα άνω των 55 ετών, οι ανύπανδροι, αυτοί που μένουν σε μεγαλύτερα νοικοκυριά, σε αστικές περιοχές και αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών τους. Συνολικά, ωστόσο, οι περιθωριοποιημένες ομάδες είναι αυτές που εμφανίζουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες επιβολής της εν λόγω παράνομης πρακτικής από τους εργοδότες τους.

Για να αξιολογηθεί εάν αυτές οι διακυμάνσεις είναι σημαντικές όταν λαμβάνονται υπόψη και διατηρούνται σταθερές άλλες μεταβλητές ελέγχου, πραγματοποιήθηκε μία ανάλυση λογιστικής παλινδρόμησης (βλ. Πίνακα Γ6 στο Παράρτημα Γ). Η ανάλυση αυτή αποκαλύπτει ότι τα άτομα με χαμηλό φορολογικό φρόνημα είναι πιθανότερο να λαμβάνουν αδήλωτα ημερομίσθια, όπως και αυτοί που δυσκολεύονται να πληρώσουν τους λογαριασμούς του νοικοκυριού τους. Δεν εντοπίζεται σημαντικός συσχετισμός όταν αναλύεται το φύλο, η ηλικία, η εκπαίδευση, η οικογενειακή κατάσταση, ο αριθμός ατόμων στο νοικοκυριό, η παρουσία παιδιών και η αστική/αγροτική τοποθεσία. Τα σωστά προσαρμοσμένα στοιχεία, ωστόσο, δείχνουν ότι υπάρχουν σημαντικοί ανεξήγητοι παράγοντες πέραν των χαρακτηριστικών που φαινομενικά επηρεάζουν τις πιθανότητες ο εργαζόμενος να λαμβάνει αδήλωτο ημερομίσθιο. Το ανεξήγητο συστατικό στοιχείο που προκύπτει λόγω παραγόντων πέραν αυτών των επιμέρους κοινωνικοδημογραφικών και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών αναλύεται στη συνέχεια στην Ενότητα 3, όπου προσδιορίζονται άλλοι παράγοντες ώθησης της αδήλωτης και της δηλωμένης εργασίας.

4. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΩΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Όπως αναδείχθηκε στο αναλυτικό πλαίσιο της ενότητας 2.1, αδήλωτη εργασία προκύπτει όταν οι αστοχίες και οι ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών προκαλούν ασυμμετρία μεταξύ της ηθικής του κράτους (νόμοι και κανονισμοί) και της ηθικής των πολιτών (νόρμες, αξίες και πεποιθήσεις σχετικά με τον βαθμό αποδοχής αυτών των νόμων και κανονισμών). Στο Σχήμα 6 παρέχεται μια ένδειξη για τον βαθμό στον οποίο η ηθική του κράτους και η ηθική των πολιτών δεν δείχνουν να ευθυγραμμίζονται στην Ελλάδα, εξετάζοντας το ποσοστό των ατόμων που έχουν εμπιστοσύνη στο κράτος. Μετά από μια σημαντική βελτίωση του ποσοστού εμπιστοσύνης στο κράτος την περίοδο από το 2009 έως το 2011, το ποσοστό αυτό παρέμεινε στάσιμο και στη συνέχεια κατέγραψε έντονη πτώση το 2015. Στο βαθμό κατά τον οποίο οι στάσεις αυτές αντικατοπτρίζονται στη συμπεριφορά συμμόρφωσης των Ελλήνων

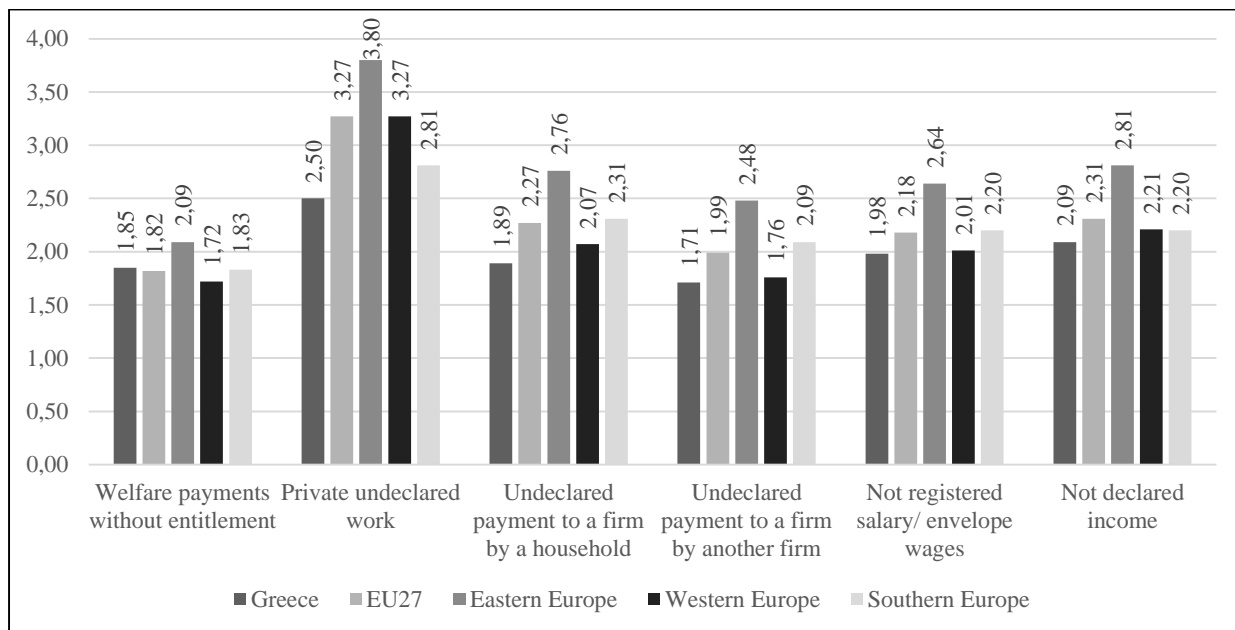
πολιτών, η διάβρωση της εμπιστοσύνης στις αρχές θα οδηγήσει σε μείωση της οικειοθελούς συμμόρφωσης. Όπως βεβαιώνουν οι Μπάλλας και Τσούκας (1998), η μη συμμόρφωση οφείλεται στην ιστορική έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ του ελληνικού κράτους και των πολιτών του, και σήμερα αυτή η θεσμική ασυμμετρία, η οποία προκαλείται από τη δυσπιστία που χαρακτηρίζει τόσο τις οριζόντιες σχέσεις (δηλ. την εμπιστοσύνη των πολιτών σε άλλους φορολογούμενους), όσο και τις κατακόρυφες σχέσεις (δηλ. την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος), παραμένει ο βασικός λόγος για τον οποίο επικρατεί η αδήλωτη εργασία και οι δημοσιονομικές αρχές αδυνατούν να καλύψουν τους φοροεισπρακτικούς τους στόχους, η επιθεώρηση εργασίας αντιμετωπίζει παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζουν τη μη πληρωμή ασφαλιστικών εισφορών (Καπλάνογλου και Ράπανος, 2013· Luttmmer και Singhal, 2014: 155).

Στο Σχήμα 7 παρουσιάζεται μια πιο άμεση μέτρηση του τρόπου με τον οποίο οι αστοχίες και οι ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών έχουν προκαλέσει έλλειψη ευθυγράμμισης μεταξύ της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών, εξετάζοντας τον βαθμό κοινωνικής αποδοχής της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα (δηλ. το "φορολογικό φρόνημα"). Η αντιλαμβανόμενη κοινωνική αποδοχή μιας επιχείρησης που απασχολεί έναν αδήλωτο εργαζόμενο είναι 1,98 (όπου το 1 αντιστοιχεί σε "απολύτως απαράδεκτη" και το 10 σε "πλήρως αποδεκτή"), 1,89 για μια επιχείρηση που πραγματοποιεί αδήλωτη εργασία για ένα νοικοκυριό και 1,71 για επιχειρήσεις που πραγματοποιούν αδήλωτη εργασία για άλλη επιχείρηση. Στο μεταξύ, ο ελληνικός πληθυσμός εμφανίζεται πιο ανεκτικός απέναντι σε άτομα που συμμετέχουν σε αδήλωτη εργασία. Ο βαθμός αποδοχής ενός ατόμου το οποίο αποκρύπτει μερικώς ή ολικώς το εισόδημά του είναι 2,09 και ανέρχεται στο 2,5 για άτομα που απασχολούνται σε αδήλωτη εργασία για άλλο νοικοκυριό. Εξάίρεση, ωστόσο, αποτελούν αυτοί που διεκδικούν επιδόματα χωρίς να τα δικαιούνται, για παράδειγμα για όσο διάστημα εργάζονται σε αδήλωτη βάση. Η πρακτική αυτή θεωρείται περισσότερο απαράδεκτη, με βαθμολογία 1,85. Συνολικά, ωστόσο, οι επιχειρήσεις που εμπλέκονται σε αδήλωτη εργασία είναι λιγότερο αποδεκτές σε σχέση με άτομα που κάνουν το ίδιο. Η κατάσταση αυτή είναι παρόμοια όχι μόνο στην ΕΕ των 28 συνολικά, αλλά και σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ.



Σχήμα 6 - Εμπιστοσύνη στο κράτος στην Ελλάδα, 2008-2015

Πηγή: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm



Σχήμα 7. Βαθμός αποδοχής των διαφόρων τύπων αδήλωτης εργασίας: Ελλάδα και περιφέρειες της ΕΕ των 28

Πηγή: έρευνα για την αδήλωτη εργασία Ευρωβαρόμετρου 2013

Αυτό που προκύπτει, συνεπώς, είναι ότι οι ελληνικές αρχές θα βρουν μεγαλύτερη στήριξη μεταξύ του πληθυσμού για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας των επιχειρήσεων απ' ό,τι για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας των ατόμων σε μεμονωμένη βάση.

Ο βαθμός κοινωνικής αποδοχής της αδήλωτης εργασίας, πάντως, δεν είναι ομοιόμορφος σε όλες τις πληθυσμιακές ομάδες (βλ. Πίνακα Γ7 στο Παράρτημα Γ). Ένας σημαντικός παράγοντας είναι το ότι αυτοί που αναλαμβάνουν αδήλωτη εργασία και αυτοί που αγοράζουν αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες θεωρούν την πράξη τους περισσότερο αποδεκτή από αυτούς που δεν κάνουν κάτι τέτοιο. Αντίστοιχα, ο βαθμός κοινωνικής αποδοχής της αδήλωτης εργασίας είναι μεγαλύτερος μεταξύ των ανδρών, των νεότερων ηλικιακών ομάδων, αυτών με λιγότερα χρόνια εκπαίδευσης, των ανύπανδρων ατόμων και των νοικοκυριών με ένα άτομο, των ανθρώπων που θεωρούν ότι ανήκουν στην εργατική τάξη, αυτών που σπάνια αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών του νοικοκυριού τους, των αυτοαπασχολούμενων και αυτών που ζουν σε αστικές περιοχές.

Προκειμένου να διαπιστωθεί εάν υπάρχει συσχετισμός μεταξύ του φορολογικού φρονήματος (δηλ. του βαθμού αποδοχής της αδήλωτης εργασίας) και της συμμετοχής σε αδήλωτη εργασία (από την πλευρά τόσο της προσφοράς, όσο και της ζήτησης), όταν λαμβάνονται υπόψη και διατηρούνται σταθερά και άλλα χαρακτηριστικά, μπορούν να εξεταστούν τα αποτελέσματα μιας ανάλυσης γραμμικής παλινδρόμησης (βλ. Πίνακα Γ8 στο Παράρτημα Γ). Η ανάλυση αυτή αποκαλύπτει ότι αυτοί που παρέχουν αδήλωτη εργασία έχουν σημαντικά χαμηλότερο φορολογικό φρόνημα σε σχέση με αυτούς που αγοράζουν αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες. Ωστόσο, η σημασία του συσχετισμού μεταξύ της πλευράς της ζήτησης αδήλωτης εργασίας και του φορολογικού φρονήματος παύει να υφίσταται όταν στην ανάλυση περιληφθούν κοινωνικοοικονομικές και χωρικές μεταβλητές. Αποκαλύπτει επίσης ότι η αδήλωτη εργασία είναι περισσότερο μη αποδεκτή κοινωνικά μεταξύ των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας, αυτών που ζουν σε μεγαλύτερα νοικοκυριά, των μισθωτών και αυτών οι οποίοι συνήθως αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών του

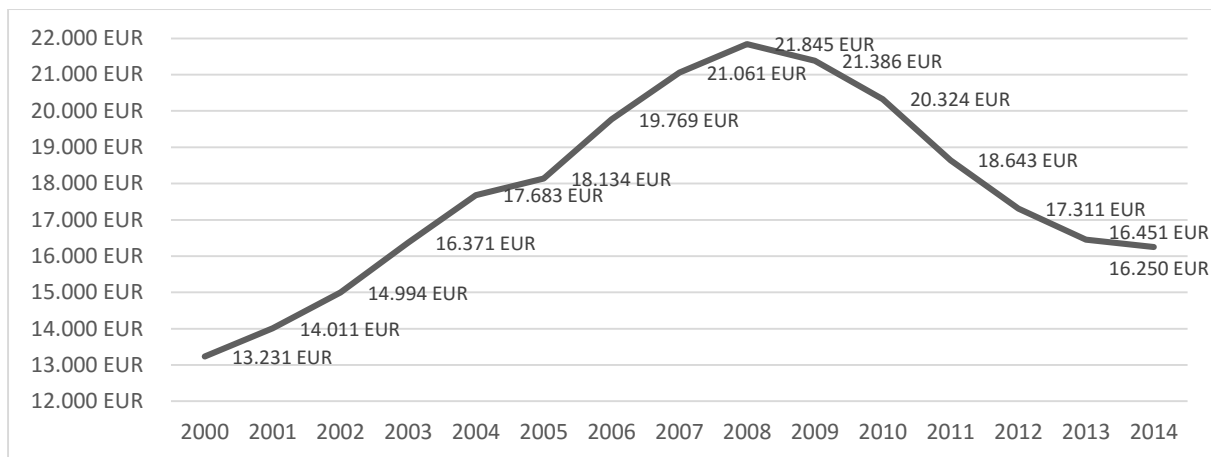
νοικοκυριού τους, ενώ αυτοί που αυτοπροσδιορίζονται ως ανήκοντες στην εργατική τάξη έχουν σημαντικά περισσότερες πιθανότητες να τη θεωρούν αποδεκτή σε σύγκριση με αυτούς που ανήκουν στη μεσαία ή υψηλή κοινωνική τάξη, και αυτοί που έχουν περισσότερα χρόνια εκπαίδευσης είναι σημαντικά πιθανότερο να τη θεωρούν κοινωνικά αποδεκτή, σε σχέση με αυτούς που σταμάτησαν την πλήρη εκπαίδευση στην ηλικία των 15 ετών ή νωρίτερα. Ωστόσο, δεν υπάρχει σχέση μεταξύ φύλου, οικογενειακής κατάστασης, αριθμού τέκνων και αστικής/αγροτικής τοποθεσίας, και του βαθμού κοινωνικής αποδοχής της αδήλωτης εργασίας. Συνοψίζοντας και τονίζοντας τη σημασία για τη στόχευση εκστρατειών αύξησης της ευαισθητοποίησης για τις παρενέργειες της αδήλωτης εργασίας, ο βαθμός κοινωνικής αποδοχής της αδήλωτης εργασίας είναι σημαντικά υψηλότερος μεταξύ των νεότερων ατόμων, αυτών με περισσότερα χρόνια εκπαίδευσης, αυτών που αυτοπροσδιορίζονται ως ανήκοντες στην εργατική τάξη, των αυτοαπασχολουμένων και αυτών που αντιμετωπίζουν λιγότερες δυσκολίες στην πληρωμή των λογαριασμών του νοικοκυριού τους.

Κατά συνέπεια, ποιες συγκεκριμένες αστοχίες επίσημων θεσμών συνεπάγονται αυτήν την αναντιστοιχία της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών (δηλ. του χαμηλού φορολογικού φρονήματος) και, άρα, τη διάδοση της αδήλωτης εργασίας; Όπως αποκάλυψε η ενότητα 2.1, ένας μεγάλος αριθμός μελετών σε διάφορα κράτη αποκαλύπτει ότι οι αστοχίες και οι ανεπάρκειες στους επίσημους θεσμούς που οδηγούν σε ασυμμετρία μεταξύ της ηθικής του κράτους και της ηθικής των πολιτών, και κατά συνέπεια στη διάδοση της αδήλωτης εργασίας, είναι οι εξής:

- χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ·
- μεγαλύτερη διαφθορά και χαμηλότερη ποιότητα διακυβέρνησης·
- χαμηλότερες δαπάνες για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας για την στήριξη των πλέον ευπαθών ομάδων·
- χαμηλότερα επίπεδα κοινωνικών δαπανών, και
- συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων τα οποία είναι λιγότερο αποτελεσματικά στη μείωση του επιπέδου ανισότητας και της σοβαρής υλικής στέρησης, συμπεριλαμβανομένης και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των εισπράξεων.

Εδώ, συνεπώς, αξιολογούμε την κατεύθυνση των αλλαγών σε καθέναν από αυτούς τους τομείς στην Ελλάδα, προκειμένου να εκτιμήσουμε τους τομείς όπου απαιτούνται παρεμβάσεις σε μακροοικονομικό επίπεδο, προκειμένου να περιοριστεί η ανάπτυξη της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα.

Στο Σχήμα 8 εξετάζονται οι τάσεις του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (σε ευρώ τρέχουσας αξίας) στην Ελλάδα, για τις οποίες έχει διαπιστωθεί ότι σχετίζονται άμεσα με το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας· όσο χαμηλότερο είναι το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, τόσο μεγαλύτερη είναι η αδήλωτη οικονομία (ILO, 2013· Williams 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016· Williams και Horodnic, 2016). Αυτό αποκαλύπτει ότι το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στην Ελλάδα αυξανόταν σταθερά έως το 2008, έκτοτε όμως σημειώνει πτώση. Πράγματι, το 2014 το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ είχε μειωθεί στο 74% του επιπέδου στο οποίο βρισκόταν το 2008. Δεδομένου ότι πρόκειται για έναν κρίσιμο συστημικό παράγοντα καθορισμού του επιπέδου αδήλωτης εργασίας, αυτό που υποδηλώνεται με έμφαση είναι ότι κάθε συνέχιση της πτώσης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στην Ελλάδα θα συσχετιστεί με αύξηση της διάδοσης της αδήλωτης εργασίας (βλ. Μπιτζένης κ.ά., 2016).



Σχήμα 8. Κατά Κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕγχΠ) σε ΙΑΔ - Ονομαστικές δαπάνες (σε ευρώ)

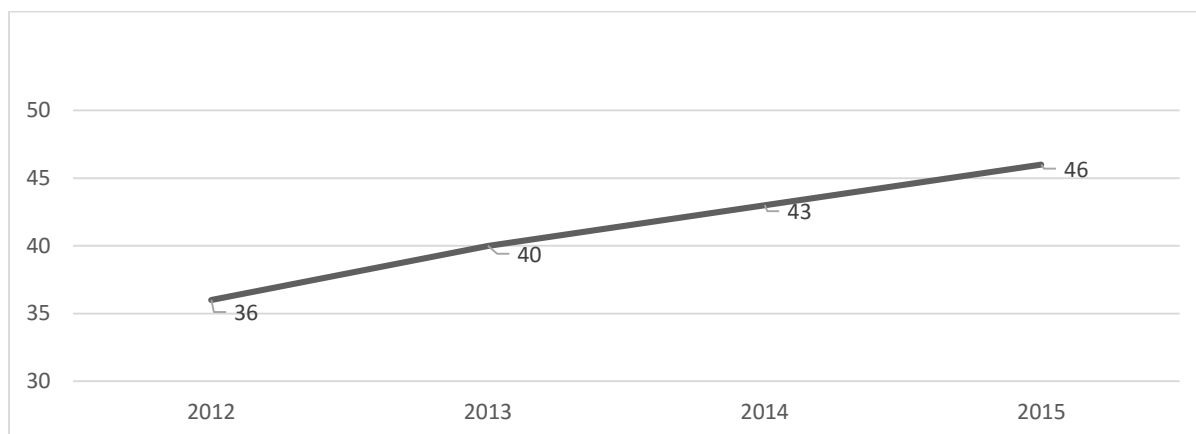
Πηγή: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>

Μελέτες σε διάφορα κράτη αποκαλύπτουν επίσης ότι όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα και όσο χαμηλότερη είναι η ποιότητα διακυβέρνησης, τόσο εκτενέστερη είναι η αδήλωτη οικονομία (βλ. ενότητα 2.1). Στην Ελλάδα, σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά (ΔΑΔ) της Διεθνούς Διαφάνειας, υπάρχει ένα σχετικά υψηλότερο επίπεδο αντίληψης για τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα απ' ό,τι σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Πράγματι, το 2015 η Ελλάδα βρισκόταν στην 58η θέση μεταξύ 167 κρατών παγκοσμίως (και στην ίδια θέση με τη Ρουμανία). Όπως λοιπόν υποστηρίζουν οι Μανωλάς κ.ά. (2013: 1045),

"ο αποτελεσματικός περιορισμός της διαφθοράς του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αναμένεται να έχει σημαντικό αντίκτυπο στη μείωση της αδήλωτης οικονομίας. Έτσι, οι πολιτικές που έχουν ως στόχο τη μείωση της αδήλωτης οικονομίας στην Ελλάδα θα πρέπει να επικεντρωθούν κυρίως στην καταπολέμηση της διαφθοράς και τη βελτίωση της ποιότητας διακυβέρνησης, πρωτίστως με μείωση των άσκοπων κρατικών παρεμβάσεων, κατάργηση των πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτικών και ψηφοφόρων, και καταπολέμηση των επίμονων θεσμικών αδυναμιών που δημιουργούν γόνιμο έδαφος για συμπεριφορές προσοδοθηρίας από πλευράς πολιτικών και δημοσίων υπαλλήλων. Στο πλαίσιο αυτό, η αποτελεσματική μείωση της παραοικονομίας μακροπρόθεσμα αποτελεί πρωτίστως κοινωνικό ζήτημα, και συγκεκριμένα ζήτημα κοινωνικής ανάπτυξης".

Οι Μπιτζένης κ.ά (2016) υποστηρίζουν παρομοίως ότι η βελτίωση της ποιότητας διακυβέρνησης και η μείωση της διαφθοράς αποτελούν καθοριστικά μέσα για τη μείωση της αδήλωτης οικονομίας. Ένας λόγος για τον οποίο συμβαίνει αυτό είναι διότι πολλοί βγαίνουν από τη δηλωμένη οικονομία λόγω του επιπέδου της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, η οποία αυξάνει το κόστος της επαγγελματικής δραστηριοποίησης, ενώ η δραστηριοποίηση σε αδήλωτο επίπεδο αποτελεί ένα μέσο διαφυγής από την υποχρέωση πληρωμής των αντίστοιχων ποσών δωροδοκίας. Παρά το ότι η Ελλάδα παραμένει σε σχετικά χαμηλή θέση, και συγκεκριμένα στην 58η μεταξύ 167 χωρών παγκοσμίως, φαίνεται ωστόσο να έχει σημειωθεί πρόοδος τα τελευταία χρόνια, αν και από χαμηλό σημείο εκκίνησης. Όπως δείχνει το Σχήμα 9, σε μια κλίμακα όπου το 0 αντιστοιχεί σε κατάσταση μεγάλης διαφθοράς και το 100 στην απουσία διαφθοράς, η κατάταξη της Ελλάδας στον Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά της Διεθνούς Διαφάνειας έχει σημειώσει σταθερή βελτίωση, ανεβαίνοντας από την 36η θέση το 2012 στη 46η θέση το 2015. Στο πλαίσιο αυτό, αν και η κατάσταση με τη διαφθορά βελτιώνεται, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η διάδοση της αδήλωτης εργασίας

απαιτείται περαιτέρω μείωση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα και αύξηση της ποιότητας διακυβέρνησης.



Σχήμα 9. Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς στην Ελλάδα

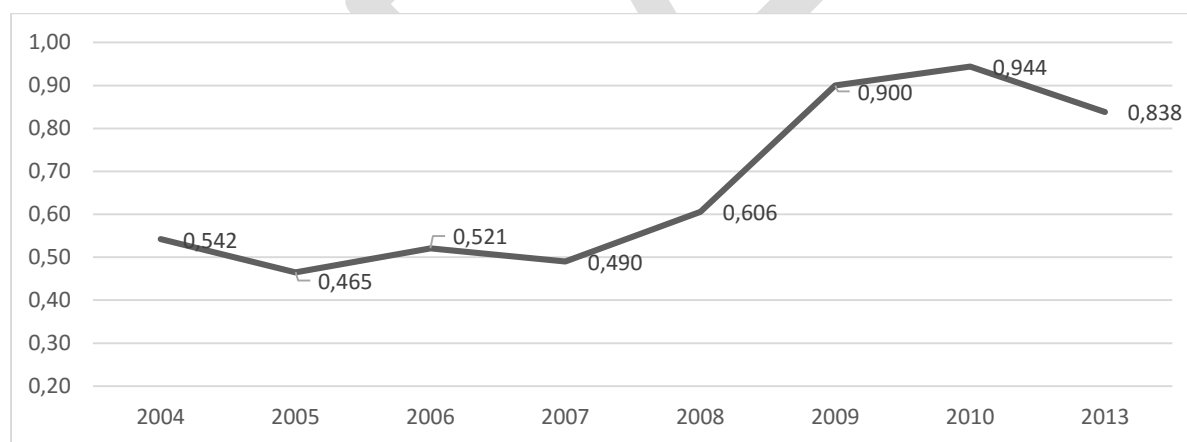
Πηγή: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

Πολλά από τα ενδιαφερόμενα μέρη στη διάρκεια της επίσκεψης της αποστολής υποστήριξαν ότι υπεύθυνοι για το επίπεδο αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα είναι οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές. Ωστόσο, πολλές μελέτες αποκαλύπτουν ότι είναι ελάχιστα ή και ανύπαρκτα τα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι υψηλότεροι φορολογικοί συντελεστές σχετίζονται σε σημαντικό βαθμό με υψηλότερα επίπεδα αδήλωτης εργασίας (Friedmann κ.ά., 2000· Ihrig και Moe, 2000· Kuehn, 2007· Schneider, 2002· Williams, 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016· Williams και Martinez-Perez, 2014· Williams και Horodnic, 2016). Για παράδειγμα, οι Vanderseyren κ.ά. (2013) στις ετήσιες *Οικονομικές και Κοινωνικές Εξελίξεις στην Ευρώπη το 2013* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εξέτασαν τη σχέση ανάμεσα στην αδήλωτη εργασία και τις διάφορες μεταβλητές των φορολογικών συντελεστών, συγκεκριμένα τον έμμεσο φορολογικό συντελεστή της εργασίας, το ποσοστό των ημερομισθίων ως προς τους συνολικούς φόρους και τη φορολογική επιβάρυνση της εργασίας. Δεν εντόπισαν κάποιον σημαντικό, από στατιστικής άποψης, συσχετισμό μεταξύ της επικράτησης της αδήλωτης εργασίας και των φορολογικών συντελεστών.

Συνεπώς, οι μειώσεις των φορολογικών συντελεστών στην Ελλάδα δεν αποτελούν την ενδεδειγμένη γραμμή πλεύσης, όπως προτείνεται σε κάποιες περιπτώσεις (Χριστόπουλος 2003· Κάτσιος 2006). Αντιθέτως, η κατάσταση είναι πιο πολύπλοκη. Από τη μία πλευρά, 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. Πράγματι, αυτό αναγνωρίστηκε από τους συμμετέχοντες στις αντίστοιχες συνεντεύξεις. Αναγνωρίστηκε, για παράδειγμα, ότι η ηθική των πολιτών δεν ευθυγραμμίζεται με την ηθική του κράτους, με σημαντική αιτία την έλλειψη εμπιστοσύνης στον κρατικό μηχανισμό, καθώς και ότι, ως αποτέλεσμα αυτού, οι πολίτες δυσκολεύονται να αποδεχθούν υψηλούς φορολογικούς συντελεστές λόγω των ανεπαρκών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών πρόνοιας που λαμβάνουν ως αντάλλαγμα των φόρων. Από την άλλη πλευρά, και όπως αναφέρει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) (2013: 23-26), το πρόβλημα δεν είναι οι φορολογικοί συντελεστές, αλλά η ανεπαρκής φοροεισπραξιμότητα, καθώς οι ανείσπρακτοι βεβαιωμένοι φόροι ανήλθαν στα 67,9 δισ. ευρώ το 2013, ποσό που αντιστοιχεί στο ένα τρίτο του ΑΕγχΠ της Ελλάδας

(www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/PublicIssue/profit_np/). Αυτό αναγνωρίζεται και σε άλλες μελέτες (Καπλάνογλου και Ράπανος 2013). Συνεπώς δεν υπάρχουν στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν ότι με τη μείωση των φορολογικών συντελεστών συρρικνώνεται η αδήλωτη οικονομία. Αντιθέτως, η έμφαση πρέπει να δοθεί στα εξής: (1) στη βελτίωση της ικανότητας διατήρησης υψηλότερων φορολογικών συντελεστών, ευθυγραμμίζοντας την ηθική του κράτους με την ηθική των πολιτών, με αντίστοιχη έμφαση στη βελτίωση της αντίληψης για τη διανεμητική αμεροληψία (δηλ. οι πολίτες να λαμβάνουν εύλογη και δίκαιη ανταμοιβή με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες για τους φόρους που πληρώνουν) και (2) στη σημαντική βελτίωση της φοροεισπραξιμότητας.

Επίσης δεν υπάρχουν στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν ότι η μείωση της κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας οδηγεί σε μείωση του μεγέθους της αδήλωτης οικονομίας. Αντιθέτως, ισχύει το ακριβώς αντίθετο. Η αδήλωτη εργασία είναι χαμηλότερη σε χώρες όπου ένα μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕγχΠ δαπανάται για κρατικές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, οι οποίες είναι στοχευμένες προς ομάδες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, όπως οι άνεργοι, οι απασχολούμενοι που βρίσκονται σε κίνδυνο ακούσιας απώλειας της θέσης εργασίας τους και τα μη ενεργά άτομα που δεν αποτελούν μέρος του εργατικού δυναμικού αλλά θα επιθυμούσαν να εργαστούν και βρίσκονται σε μειονεκτική θέση με κάποιον τρόπο (Eurofound, 2013· Vanderseyen κ.ά. et al, 2013· Williams, 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016· Williams και Horodnic, 2016). Όπως αποκαλύπτει το Σχήμα 10, στην Ελλάδα πράγματι έχει αυξηθεί το ποσοστό το ΑΕγχΠ που δαπανάται σε τέτοιες παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, γεγονός που αποτελεί θετικό βήμα για τη διευκόλυνση μειώσεων του επιπέδου αδήλωτης εργασίας, αν και οι δαπάνες αυτές έχουν μειωθεί τα τελευταία χρόνια. Προκειμένου λοιπόν να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία, είναι αναγκαίο να διατηρηθούν τα επίπεδα δαπανών για ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας που απευθύνονται σε ευάλωτες ομάδες.

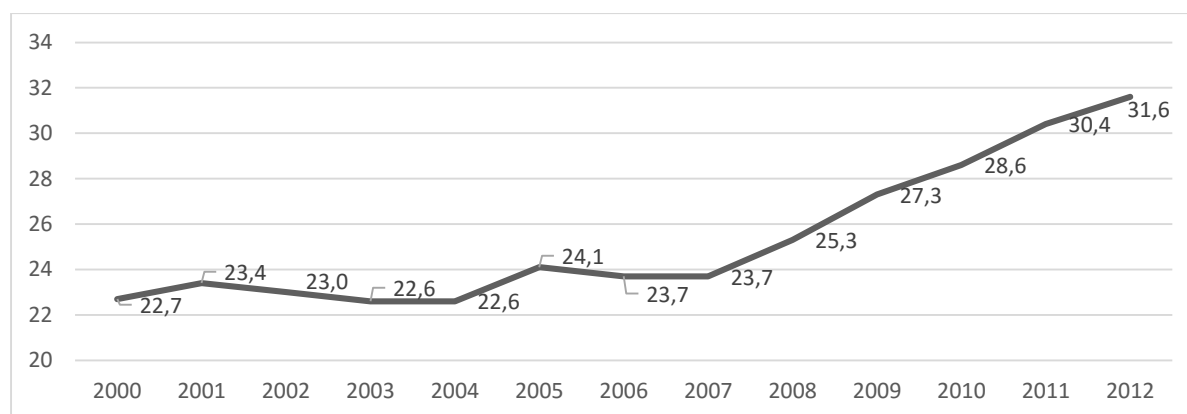


Σχήμα 10. Σύνολο Πολιτικών Παρεμβάσεων στην Αγορά Εργασίας (κατηγορίες 1-9): % Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕγχΠ)

Πηγή: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Labour_market_policy_interventions

Επίσης έχει καταδειχθεί ευρέως ότι όσο μεγαλύτερες είναι οι δαπάνες για κοινωνική προστασία (εξαιρουμένων των παροχών γήρατος) ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, τόσο λιγότερο επικρατεί η αδήλωτη εργασία (Eurofound, 2013· Vanderseyen κ.ά., 2013· Williams, 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016). Όπως αποκαλύπτει το Σχήμα 11, υπάρχουν και σε αυτήν την περίπτωση θετικά βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση στην Ελλάδα. Η εν λόγω μεγαλύτερη κοινωνική προστασία θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση της ανάγκης πολιτών για αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, υπάρχουν λόγοι να είναι κανείς επιφυλακτικός για το εάν αυτό συμβαίνει στην Ελλάδα. Το επίδομα ανεργίας διαρκεί έως 12 μήνες και αντιστοιχεί στο πάγιο ποσό των 360 ευρώ το μήνα. Στην πράξη, ωστόσο, το επίδομα ανεργίας εισπράττεται

μόλις για 5 μήνες, καθώς βασίζεται στα έτη ασφάλισης των δικαιούχων. Επιπλέον, μόλις το 12% των εγγεγραμμένων ανέργων λαμβάνει επίδομα ανεργίας. Έτσι λοιπόν δεν παρέχεται στους ανέργους ένα "δίκτυ ασφαλείας" ώστε να μην χρειάζεται να στρέφονται στην αδήλωτη οικονομία προκειμένου να επιβιώσουν, Με ένα τόσο αδύναμο "δίκτυ ασφαλείας", δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι πολίτες στρέφονται στην αδήλωτη εργασία ως μέσο τελευταίας καταφυγής, αλλά και για λόγους επιβίωσης. Συνεπώς, απαιτείται να δημιουργηθεί ένα ισχυρότερο "δίκτυ ασφαλείας" και οι κοινωνικές δαπάνες να κατευθυνθούν σε ομάδες που είναι πιθανό να εισέλθουν στην αδήλωτη οικονομία, προκειμένου να μειωθεί η άμεση προσφορά εργατικού δυναμικού για την αδήλωτη οικονομία.



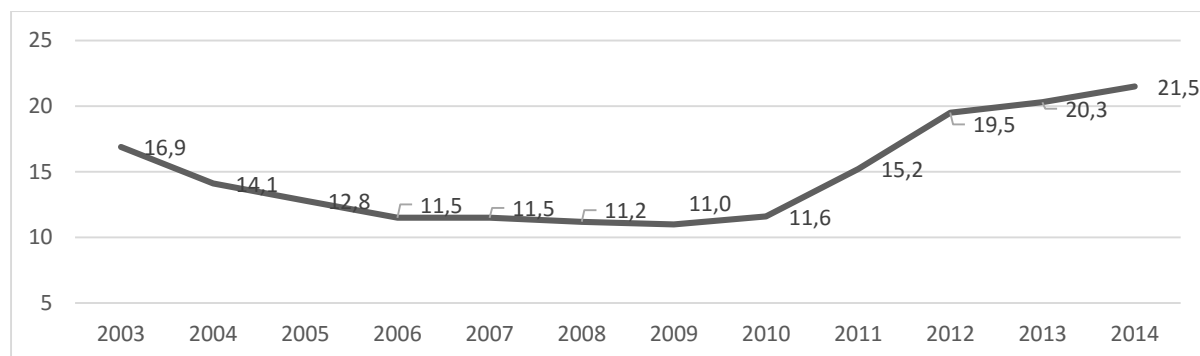
Σχήμα 11. Κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα: % Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕγχΠ)³

Πηγή: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

Αντίστοιχα, όσο περισσότερο καταφέρνει το κράτος να χρησιμοποιεί τους άμεσους φόρους για τη μείωση του ποσοστού του πληθυσμού που αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας, τόσο λιγότερο επικρατεί στις οικονομίες η αδήλωτη εργασία. Εξετάζοντας την αποτελεσματικότητα της κρατικής αναδιανομής μέσω άμεσων φόρων, όπως υπολογίζεται από τη μείωση των ποσοστιαίων μονάδων φτώχειας (ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω του 60% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος) μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, προκύπτει ένας στατιστικά θετικός συσχετισμός (Eurofound, 2013· Vanderseyren κ.ά., 2013· Williams, 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016). Στην Ελλάδα, ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε ό,τι αφορά τη μείωση της φτώχειας είναι σημαντικά μικρότερη απ' ό,τι στην ΕΕ συνολικά. Όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015α), αν και οι κοινωνικές δαπάνες αντιστοιχούν στο 31,2% του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα (σε σύγκριση με τον μέσο όρο στην ΕΕ που διαμορφώνεται στο 29,5%), οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (πέραν των συντάξεων) οδήγησαν σε μείωση της φτώχειας μόλις κατά 17,5% το 2013 (σε σύγκριση με τον μέσο όρο στην ΕΕ που διαμορφώνεται στο 36%). Αυτό, όπως αναφέρεται, συμβαίνει διότι το σύστημα κοινωνικών μεταβιβάσεων δεν είναι καλά στοχευμένο, και επίσης διότι πολλά από τα πλέον ευάλωτα μέλη της ελληνικής κοινωνίας δεν έχουν καλυφθεί ποτέ από το σύστημα κοινωνικής προστασίας. Προκειμένου λοιπόν να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία, πρέπει να αυξηθεί αισθητά η αποτελεσματικότητα του συστήματος κοινωνικών μεταβιβάσεων σε ό,τι αφορά τη μείωση

³ Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνουν: κοινωνικές παροχές που αποτελούνται από μεταβιβάσεις (σε χρήματα ή σε είδος) προς νοικοκυριά και άτομα, προκειμένου αυτά να ελαφρυνθούν από το βάρος ενός καθορισμένου συνόλου κινδύνων ή αναγκών· διοικητικά έξοδα, δηλαδή έξοδα που χρεώνονται στο πρόγραμμα για τη διοίκηση και τη διαχείρισή του· άλλες δαπάνες, οι οποίες αποτελούνται από διάφορες δαπάνες των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (καταβολή εισοδήματος ιδιοκτησίας και άλλες). Υπολογίζονται σε τρέχουσες τιμές ως ποσοστό του ΑΕγχΠ.

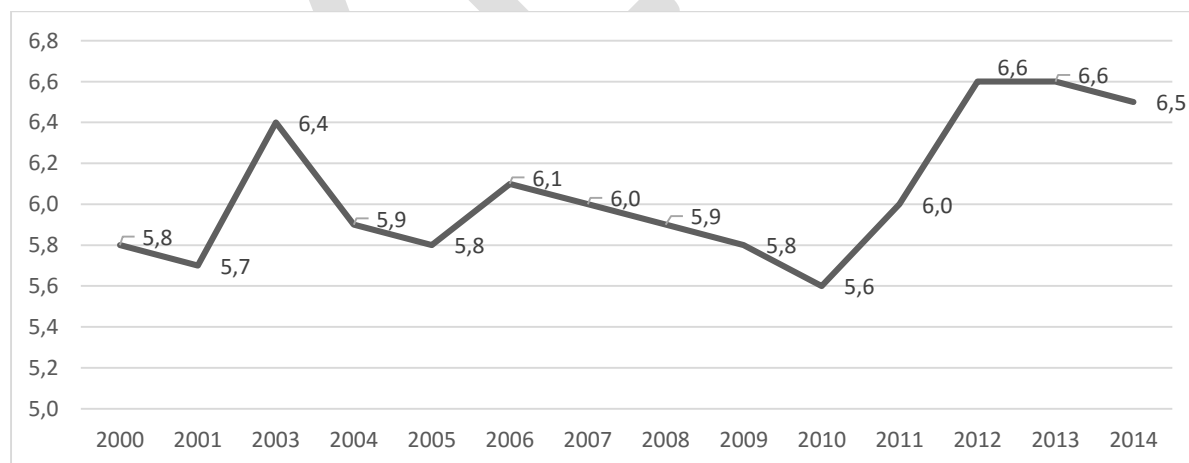
της φτώχειας. Πράγματι, το γεγονός ότι αυτό αποτελεί καθοριστική πρόκληση για την Ελλάδα ενισχύεται περαιτέρω από το Σχήμα 12, το οποίο αποκαλύπτει ότι τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί πολύ σημαντικά το ποσοστό του πληθυσμού που υποφέρει από σοβαρή υλική στέρηση, καταγράφοντας άνοδο από 11% το 2009 σε 21,5% το 2014.



Σχήμα 12. Σοβαρή υλική στέρηση (% και χιλιάδες άτομα) στην Ελλάδα⁴

Πηγή: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc270>

Μελέτες αποκαλύπτουν επίσης μια έντονη θετική σχέση ανάμεσα στο επίπεδο ισότητας στις κοινωνίες και της επικράτησης της αδήλωτης εργασίας· όσο μεγαλύτερη είναι η εισοδηματική ανισότητα, τόσο περισσότερο επικρατεί η αδήλωτη οικονομία (Williams, 2014a,b,c,d, 2015a,b, 2016· Williams και Martinez-Perez, 2014· Williams και Horodnic, 2016). Όπως αποκαλύπτει το Σχήμα 13, ωστόσο, το επίπεδο της εισοδηματικής ανισότητας στην Ελλάδα έχει αυξηθεί αισθητά τα τελευταία χρόνια, γεγονός που υποδηλώνει ότι η κατάσταση αυτή έχει συμβάλει στη διαμόρφωση του μεγέθους της αδήλωτης οικονομίας. Όπως αναγνωρίζουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014c, 2015) και οι Tafenu κ.ά. (2010), τα υψηλότερα επίπεδα εισοδηματικής ανισότητας συμβαδίζουν με υψηλότερα επίπεδα αδήλωτης εργασίας.



Σχήμα 13. Εισοδηματικές ανισότητες στην Ελλάδα⁵

⁴ Ο συλλογικός όρος "υλική στέρηση" καλύπτει δείκτες που σχετίζονται με την οικονομική πίεση, τα διαρκή καταναλωτικά αγαθά, τη στέγαση και το περιβάλλον διαβίωσης. Οι συνθήκες διαβίωσης των ατόμων με σοβαρή υλική στέρηση περιορίζονται έντονα από την έλλειψη πόρων, ενώ τα άτομα αυτά αντιμετωπίζουν τουλάχιστον 4 από τα 9 παρακάτω στοιχεία στέρησης: δεν διαθέτουν οικονομικά μέσα για i) να πληρώσουν ενοίκιο ή λογαριασμούς οργανισμών κοινής ωφέλειας, ii) να διατηρήσουν το σπίτι τους επαρκώς ζεστό, iii) να αντιμετωπίσουν αναπάντεχα έξοδα, iv) να τρώνε κρέας, ψάρι ή αντίστοιχα τρόφιμα με πρωτεΐνη κάθε δεύτερη ημέρα, v) να κάνουν διακοπές μίας εβδομάδας μακριά από το σπίτι τους, vi) να διαθέτουν αυτοκίνητο, vii) να διαθέτουν πλυντήριο ρούχων, viii) να διαθέτουν έγχρωμη τηλεόραση ή ix) να διαθέτουν τηλέφωνο.

Συνοψίζοντας, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη οικονομία στην Ελλάδα, δεν αρκεί απλώς η επιδίωξη αναγκαστικής συμμόρφωσης/άμεσων ελέγχων (με χρήση αποτρεπτικών μέτρων και κινήτρων) και οικειοθελούς συνεργασίας/έμμεσων ελέγχων (με εκστρατείες ευαισθητοποίησης απέναντι στον μη αποδεκτό χαρακτήρα της αδήλωτης εργασίας και μεταρρυθμίσεις στις διαδικασίες των επίσημων θεσμών). Αν και αυτά είναι αναγκαία, δεν είναι επαρκή. Πρέπει επίσης να αλλάξουν οι μακροοικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που προκαλούν την επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας. Σε αυτές περιλαμβάνονται τα εξής:

- Αποκατάσταση της συνεχούς πτώσης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ.
- βελτίωση της διακυβέρνησης και μείωση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.
- διατήρηση και βελτίωση των δαπανών για επεμβάσεις στην αγορά εργασίας που στηρίζουν τις πλέον ευπαθείς ομάδες.
- επιμονή στην αύξηση των κοινωνικών δαπανών, σε συνδυασμό όμως με
- ανάπτυξη πολύ πιο αποτελεσματικών και στοχευμένων συστημάτων κοινωνικών μεταβιβάσεων που μειώνουν τη διευρυνόμενη εισοδηματική ανισότητα και τα συνεχώς αυξανόμενα επίπεδα σοβαρής υλικής στέρησης στην ελληνική κοινωνία.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι πολλοί συμμετέχοντες προσδιόρισαν το σύνολο ή ένα μέρος αυτών των παραγόντων ώθησης στη διάρκεια των αντίστοιχων συνεντεύξεων. Αναγνωρίστηκε ευρέως, για παράδειγμα, ότι οι αστοχίες των επίσημων θεσμών οδηγούν σε έλλειψη ευθυγράμμισης της ηθικής του κράτους με την ηθική των πολιτών, με σημαντική αιτία την έλλειψη πίστης και εμπιστοσύνης στον κρατικό μηχανισμό, καθώς και ότι, ως αποτέλεσμα αυτού, οι πολίτες δυσκολεύονται να αποδεχθούν υψηλούς φορολογικούς συντελεστές λόγω των ανεπαρκών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών πρόνοιας που λαμβάνουν ως αντάλλαγμα των φόρων.

⁵ Η αναλογία του συνολικού εισοδήματος που λαμβάνει το 20% του πληθυσμού με το μεγαλύτερο εισόδημα (ανώτατο πεμπτημόριο) ως προς αυτό που λαμβάνει το 20% του πληθυσμού με το χαμηλότερο εισόδημα (κατώτατο πεμπτημόριο). Το εισόδημα πρέπει να γίνει αντιληπτό ως ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα.

Απόψεις Ελλήνων συμμετεχόντων για τους παράγοντες που καθορίζουν την αδήλωτη και την ατελώς δηλωμένη εργασία

Στη διάρκεια της διαγνωστικής αποστολής, οι Έλληνες συμμετέχοντες ανέδειξαν μια σειρά από (τόσο διαρθρωτικούς, όσο και μη διαρθρωτικούς) παράγοντες που καθορίζουν την αδήλωτη και την ατελώς δηλωμένη εργασία, όπως:

- τα υψηλά επίπεδα μη μισθωτής δραστηριότητας και ο μικρός αριθμός επιχειρήσεων και οικογενειακών επιχειρήσεων·
- τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, ειδικά στους νέους·
- η εποχικότητα και η διάχυση των εργασιών, ειδικά στους τομείς της γεωργίας και της φιλοξενίας·
- η μεταναστευτική ροή στην ελληνική αγορά εργασίας·
- τα υψηλά επίπεδα του μη εργατικού κόστους - των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, τόσο για τους εργοδότες, όσο και για τους εργαζόμενους·
- οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές·
- οι αλλαγές στον υπολογισμό των μισθών με νομοθετικά μέσα, και όχι μέσω κοινωνικού διαλόγου·
- η μείωση των πραγματικών μισθών και
- η έλλειψη εμπιστοσύνης στους κρατικούς μηχανισμούς και ο τρόπος σκέψης που αναπτύσσεται λόγω αυτών των παραγόντων.

Με δεδομένο αυτόν τον προσδιορισμό των παραγόντων που ωθούν την αδήλωτη εργασία, η προσοχή στρέφεται τώρα στην οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα και σε μια αξιολόγηση των πολιτικών και των μέτρων που εφαρμόζονται.

5. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5.1 Αρμοδιότητες Υπουργείων

Πώς οργανώνεται λοιπόν η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας; Και υπάρχουν τρόποι να βελτιωθεί το θεσμικό πλαίσιο; Ο Πίνακας 2 παρέχει ένα εννοιολογικό πλαίσιο για την αξιολόγηση της τρέχουσας οργανωτικής προσέγγισης που έχει υιοθετήσει το ελληνικό κράτος. Στην κορυφή αυτού του φάσματος υπάρχουν πλήρως ενωμένες μορφές κρατικής διοίκησης, όπου μία υπηρεσία/τμήμα έχει την ευθύνη για το σύνολο της αδήλωτης οικονομίας. Προχωρώντας παρακάτω στο φάσμα, υπάρχει μια σειρά διυπηρεσιακών συνεργασιών. Οι συνεργασίες αυτές κυμαίνονται από πρωτοβουλίες όπου οι συνεργαζόμενες κρατικές υπηρεσίες έχουν κοινούς προς επίτευξη στόχους στο επίπεδο της στρατηγικής, των λειτουργιών τους ή της επαλήθευσης δεδομένων (σε σχέση με ολόκληρη την αδήλωτη οικονομία ή συγκεκριμένους κλάδους, επαγγέλματα κ.ο.κ.). Στη συνέχεια, υπάρχουν οι διυπηρεσιακές συνεργασίες όπου οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες έχουν ξεχωριστούς στόχους. Οι συνεργασίες αυτές και πάλι μπορούν να εφαρμόζονται σε επίπεδο στρατηγικής, λειτουργιών

ή επαλήθευσης δεδομένων. Τέλος, στο κάτω μέρος του φάσματος, υπάρχουν πλήρως κατακερματισμένες μορφές κρατικής διοίκησης, με τη μορφή των υπηρεσιακών "σιλό".⁶

Πίνακας 2. Ιεραρχία κοινής κρατικής διοίκησης

Προσέγγιση	Αντικείμενο	Στόχοι	Επίπεδο
Μεμονωμένη μονάδα συμμόρφωσης	Σύνολο αδήλωτης οικονομίας	Κοινοί	Στρατηγική, λειτουργίες και επαλήθευση δεδομένων
	Τμήμα	Κοινοί	Στρατηγική, λειτουργίες ή και επαλήθευση δεδομένων
Διυπηρεσιακή Συνεργασία	Σύνολο/τμήμα	Επιμερισμένοι	Στρατηγική
	Σύνολο/τμήμα	Επιμερισμένοι	Λειτουργίες
	Σύνολο/τμήμα	Επιμερισμένοι	Επαλήθευση & κοινοποίηση δεδομένων
	Σύνολο/τμήμα	Ξεχωριστοί	Στρατηγική
Υπηρεσιακά 'σιλό'	Σύνολο/τμήμα	Ξεχωριστοί	Λειτουργίες
	Σύνολο/τμήμα	Ξεχωριστοί	Επαλήθευση & κοινοποίηση δεδομένων
	Σύνολο/τμήμα	Ξεχωριστοί	Στρατηγική
Υπηρεσιακά 'σιλό'	Τμήματα	Ξεχωριστοί	Λειτουργίες Επαλήθευση δεδομένων

Πηγή: στοιχεία από Dekker κ.ά. (2010)

Στην Ελλάδα σήμερα έχει υιοθετηθεί η προσέγγιση των υπηρεσιακών 'σιλό'. Αν και υπάρχει ένας βαθμός περιορισμένης συνεργασίας στο επίπεδο των λειτουργιών, καθώς και της επαλήθευσης και κοινοποίησης δεδομένων, δεν υπάρχουν κοινοί ή διαμοιρασμένοι βασικοί στόχοι απόδοσης. Αντιθέτως, οι υπηρεσίες που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας εργάζονται σε μεγάλο βαθμό ξεχωριστά και η κάθε μία είναι αρμόδια για το αντίστοιχο τμήμα της αδήλωτης οικονομίας· συγκεκριμένα:

- Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για τις παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας·
- το Υπουργείο Οικονομικών για τη φορολογική μη συμμόρφωση, και
- οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. ΙΚΑ) για τις απάτες στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

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

Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε). Ιδρύθηκε το 1955 και αναδιοργανώθηκε για να λάβει τη σημερινή του μορφή το 1999. Σύμφωνα με το Άρθρο 2 του Ν 3996/2011: "Έργο του ΣΕΠΕ είναι η επίβλεψη και ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, η έρευνα της ασφαλιστικής κάλυψης και παράνομης απασχόλησης των

⁶ Ο πίνακας αυτός εξετάζει μόνο την κοινή κρατική διοίκηση και όχι την κοινή 'διακυβέρνηση', η οποία περιλαμβάνει τον τριμερή κοινωνικό διάλογο.

εργαζομένων, η συμφιλίωση και επίλυση των εργατικών διαφορών, καθώς και η παροχή πληροφοριών σε εργαζόμενους και εργοδότες σχετικά με τα πλέον αποτελεσματικά μέσα για την τήρηση των κείμενων διατάξεων". Αναφέρεται στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, προκειμένου να εξασφαλίζεται μια ενιαία πολιτική για την παρακολούθηση της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας. Σύμφωνα με τον Ν. 3639/1998 (ΦΕΚ Α' 205) περί "ρύθμισης εργασιακών σχέσεων, σύστασης Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις",⁷ το ΣΕΠΕ είναι αρμόδιο για: (α) την παρακολούθηση της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας (εργατικά ατυχήματα, υγιεινή και ασφάλεια κ.λπ.)· (β) τη διερεύνηση συμβάντων παράνομης εργασίας και ανασφάλιστης εργασίας, και (γ) την παροχή πληροφοριών και προτάσεων σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας. Το ΣΕΠΕ έχει την αρμοδιότητα να εισέρχεται σε όλους τους χώρους εργασίας του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, οποιαδήποτε στιγμή της ημέρας ή της νύχτας, ακόμα και χωρίς προειδοποίηση. Προβάνει σε κάθε είδους αναγκαία εξέταση, έλεγχο ή έρευνα αναφορικά με τη διαπίστωση της τήρησης των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας. Μπορεί να διακόπτει προσωρινά τη λειτουργία μιας επιχείρησης ή τμήματος αυτής, εάν οι επιθεωρητές εργασίας κρίνουν ότι υπάρχει άμεσος κίνδυνος για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. Ο παρεμβατικός ρόλος του ΣΕΠΕ είναι διαφορετικός από αυτόν των φορολογικών αρχών και των αρχών κοινωνικής ασφάλισης (Αργυριάδης, 2016). Το ΣΕΠΕ παρεμβαίνει σε περιπτώσεις που καλύπτονται από το ιδιωτικό δίκαιο, ενώ οι φορολογικές αρχές και οι αρχές κοινωνικής ασφάλισης λειτουργούν στο πλαίσιο του δημοσίου δικαίου. Για παράδειγμα, οι φορολογικές αρχές ελέγχουν τους πολίτες ως φορολογούμενους στο πλαίσιο της σχέσης κράτους-πολίτη αναφορικά με τη φορολογική συμμόρφωση, ενώ το ΙΚΑ ελέγχει τη σχέση μεταξύ εργοδοτών και οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αναφορικά με την καταβολή οφειλόμενων εισφορών. Το ΣΕΠΕ, ωστόσο, δεν συμμετέχει στην ελεγχόμενη σχέση. Συχνά η διάκριση αυτή δυσχεραίνει τον αποτελεσματικό έλεγχο, ειδικά σε ό,τι αφορά τους οφειλόμενους μισθούς και επιδόματα.

Το συνολικό προσωπικό του ΣΕΠΕ είναι περίπου 750 εργαζόμενοι, εκ των οποίων οι 324 είναι επιθεωρητές εργασίας και οι 253 είναι τεχνικοί και υγειονομικοί επιθεωρητές εργασίας (Μίχος, 2016). Οι επιθεωρητές εργασίας είναι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι επιλέγονται από μια κρατική επιτροπή επιλογής προσωπικού. Οι υποψήφιοι των θέσεων επιθεώρησης εργασίας πρέπει να διαθέτουν πανεπιστημιακό δίπλωμα στα οικονομικά, τη δημόσια διοίκηση, τις κοινωνικές σπουδές ή το δίκαιο, καθώς και πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μίας ευρωπαϊκής γλώσσας. Οι δεξιότητες πληροφορικής αποτελούν επίσης προϋπόθεση. Οι υποψήφιοι των τεχνικών και ιατρικών θέσεων απαιτείται να διαθέτουν πανεπιστημιακό δίπλωμα μηχανικού ή ιατρικών σπουδών αντίστοιχα. Μετά τον διορισμό στη θέση επιθεωρητή εργασίας ή τεχνικού και υγειονομικού επιθεωρητή εργασίας. Το ΣΕΠΕ ανταποκρίνεται σε καταγγελίες, ή στοχεύει συγκεκριμένους κλάδους ή επιχειρήσεις για έλεγχο. Το ΣΕΠΕ ορίζει ετήσια προγράμματα και δημοσιεύει ετήσιους απολογισμούς που δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.⁸ Οι έλεγχοι ορισμένες φορές πραγματοποιούνται από κοινού με το ΣΔΟΕ, καθώς και με επιθεωρητές του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και του Υπουργείου Εμπορίου. Σύμφωνα με προφορικές δηλώσεις της Ειδικής Γραμματείας και των Ειδικών Επιθεωρητών (24 Απριλίου 2016), το ΣΕΠΕ αυτή τη στιγμή χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες 24 Ειδικών Επιθεωρητών σε ολόκληρη την Ελλάδα. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν είναι: η γεωγραφική διασπορά της χώρας, οι περιορισμένοι πόροι (οι επιθεωρητές συχνά

⁷ Ν. 2639/1998 (ΦΕΚ Α' 205), όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 3762/2009 (ΦΕΚ Α' 75) "αναδιοργάνωση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, ρύθμιση θεμάτων Οργανισμών εποπτευόμενων από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και άλλες διατάξεις". Επιπλέον, το άρθρο 28 του Ν. 1558/1985 αναφέρεται σε θέματα διοίκησης του ΣΕΠΕ

⁸ <http://www.ypakp.gr/>

χρησιμοποιούν τα δικά τους Ι.Χ. αυτοκίνητα και καλύπτουν το κόστος των καυσίμων), οι πρόσφατες συγχωνεύσεις υποκαταστημάτων και η εποχικότητα των ελέγχων. Η σημερινή φιλοσοφία του ΣΕΠΕ είναι: να στοχεύει μεγάλες επιχειρήσεις και όχι μικρές και αδύναμες, να επιλύει ζητήματα με συναίνεση, μέσω επιστολών κανονιστικού χαρακτήρα και προειδοποιήσεων, και να παρέχει προληπτικούς ελέγχους.

Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Πρόκειται για τον δημόσιο οργανισμό που είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση της πολιτικής απασχόλησης και των αντίστοιχων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, ο ΟΑΕΔ είναι υπεύθυνος για την πληροφόρηση σχετικά με το εργατικό δυναμικό και τους ανέργους, τον επαγγελματικό προσανατολισμό του εργατικού δυναμικού, την παροχή τεχνικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, τη διευκόλυνση της σύνδεσης μεταξύ της ζήτησης και της προσφοράς εργατικού δυναμικού, καθώς και για την καταβολή επιδομάτων όπως τα επιδόματα ανεργίας, τα επιδόματα μητρότητας κ.λπ. Ο ΟΑΕΔ είναι υπεύθυνος για την τήρηση του μητρώου ανέργων στην Ελλάδα, η οποία, σύμφωνα με τον Διοικητή του ΟΑΕΔ (συνέντευξη 26ης Απριλίου 2016) γίνεται από κοινού με το ΣΕΠΕ και το ΙΚΑ. Ο ΟΑΕΔ είναι συνιδιοκτήτης του συστήματος ΕΡΓΑΝΗ και τα δεδομένα διασταυρώνονται. Υπάρχει επίσης σύνδεση με τη Γενική Γραμματεία Εσόδων, από την οποία αντλούνται δεδομένα για τους φορολογούμενους. Ο ΟΑΕΔ αντλεί ανακοινώσεις πρόσληψης από το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, λαμβάνει τον ΑΦΜ, τον διασταυρώνει και παύει την παροχή επιδομάτων εργασίας στα άτομα που προσλαμβάνονται. Επιπλέον, οι άνεργοι υποχρεούνται να εμφανίζονται οι ίδιοι μία φορά ανά τρίμηνο, προκειμένου να υπογράψουν ότι παραμένουν άνεργοι. Σε περιπτώσεις πρόσληψης, τα επιδόματα ανεργίας αναστέλλονται. Σύμφωνα με την ίδια πηγή, το πρόβλημα με την αδήλωτη εργασία είναι ότι υπάρχουν πολίτες που εργάζονται χωρίς το όνομά τους να εμφανίζεται σε οποιοδήποτε σημείο τήρησης στοιχείων.

Υπουργείο Οικονομικών

Το Υπουργείο Οικονομικών είναι στο μεταξύ υπεύθυνο για το κομμάτι της αδήλωτης οικονομίας που έχει να κάνει με τη φορολογική μη συμμόρφωση. Το Υπουργείο αυτό είναι υπεύθυνο για τα φορολογικά έσοδα και, σε ό,τι αφορά ειδικά την αδήλωτη οικονομία, τη φορολογική μη συμμόρφωση. Σε αυτό υπάγεται το *Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)*, το οποίο αποτελεί τη φορολογική επιθεώρηση και έχει την αρμοδιότητα της έρευνας υποθέσεων φορολογικής μη συμμόρφωσης, καθώς και η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ).

Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης. Όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), έχουν σημειωθεί προσπάθειες να αυξηθεί η φορολογική συμμόρφωση σε όλες τις κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα δίκαιότερο και αποτελεσματικό σύστημα με επαρκή στελέχωση και εργαλεία είσπραξης, εξαλείφοντας την προνομιακή αντιμετώπιση συγκεκριμένων ομάδων όπως οι μεγάλοι οφειλέτες φόρων, παρέχοντας ταυτόχρονα ένα δίκτυο ασφαλείας για όσους έχουν αποδεδειγμένα ανάγκες. Παρέχονται επίσης κίνητρα για τη βελτίωση της είσπραξης φορολογικών οφειλών. Όπως αναφέρουν το ΔΝΤ (2011) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), αυτή η ενίσχυση της ισχύος της φορολογικής διοίκησης έχει διάφορες παραμέτρους:

Λειτουργικές μεταρρυθμίσεις. Υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της ανιχνευσιμότητας της φοροδιαφυγής μέσω: (i) της υιοθέτησης στρατηγικών κατάτμησης που εστιάζουν τους πόρους εκεί που υπάρχουν οι μεγαλύτεροι φορολογικοί κίνδυνοι (π.χ. φορολογούμενοι μεγάλου πλούτου, άτομα υψηλής οικονομικής επιφάνειας και αυτοαπασχολούμενοι με υψηλά εισοδήματα)· (ii) της βελτίωσης των κινήτρων και των προσόντων του προσωπικού αυτών των μονάδων· (iii) της αύξησης της συλλογής πληροφοριών από τρίτους, και (iv) της χρήσης μιας προσέγγισης για τους ελέγχους που βασίζεται στους κινδύνους. Η επιβολή

πρέπει επίσης να ενισχυθεί μέσω: της βελτίωσης της είσπραξης οφειλών, της αυστηρής τήρησης της δέσμευσης για μη παροχή αμνηστίας, της εισαγωγής συστημάτων δόσεων σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, της τήρησης των προθεσμιών υποβολής, της βελτίωσης της επίλυσης διαφορών και της δικαστικής διαδικασίας, καθώς και της ανάπτυξης στρατηγικών υποστήριξης των φορολογουμένων προκειμένου να βελτιωθεί η οικειοθελής φορολογική συμμόρφωση. Νομοθετικές αλλαγές για την αναβάθμιση των λειτουργιών έχουν ήδη γίνει. Οι νομοθετικοί περιορισμοί για τη διαγραφή ανείσπρακτων φορολογικών οφειλών πλέον έχουν καταργηθεί. Τα νομικά εμπόδια για τον έλεγχο των περιπτώσεων που αποτελούν τον μεγαλύτερο κίνδυνο για τα έσοδα επίσης έχουν καταργηθεί. Η νομοθεσία για τη δημιουργία επίσημων κέντρων ελέγχου φορολογουμένων μεγάλου πλούτου και ατόμων με υψηλή οικονομική επιφάνεια έχει ψηφιστεί. Η νομοθεσία για τη χρήση έμμεσων τεχνικών ελέγχου και τον υπολογισμό του πραγματικού εισοδήματος των φορολογουμένων – αντί να χρησιμοποιούνται σε υπερβολικό βαθμό μέθοδοι φορολόγησης βάσει τεκμηρίων – επίσης έχει ψηφιστεί. Τέλος, έχει υιοθετηθεί ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο για συστήματα δόσεων, προκειμένου να σταματήσει ο φαύλος κύκλος της παράτασης των συστημάτων αμνηστευσης.

Αυτονομία και οργάνωση. Υπάρχει ανάγκη να εξαλειφθούν πλήρως οι πολιτικές παρεμβολές στη φορολογική διοίκηση. Με νόμο που ψηφίστηκε το 2012, συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων και επιβλήθηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων εφαρμογής τελωνειακής και φορολογικής νομοθεσίας για την είσπραξη φόρων από τον Υπουργό στον Γενικό Γραμματέα και προβλέφθηκε η αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα να διορίζει επικεφαλής μονάδων, καθώς και η απαίτηση ο Γενικός Γραμματέας να είναι μη πολιτικό πρόσωπο με θητεία 5 ετών. Με περαιτέρω νομοθετικές αλλαγές τον Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2013, ανατέθηκαν αρμοδιότητες στον Γενικό Γραμματέα για την πραγματοποίηση αλλαγών των οργανωτικών μονάδων χωρίς τους περιορισμούς που επιβάλλονται από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (MAREG). Η λογοδοσία της φορολογικής διοίκησης ενισχύεται με τη διάταξη για τη σύσταση συμβουλευτικής επιτροπής του Γενικού Γραμματέα.

Πόροι και στελέχωση. Η ελληνική φορολογική διοίκηση αντιμετωπίζει πρόβλημα γήρανσης του προσωπικού της, καθώς άνω του 50% του προσωπικού αυτού είναι ηλικίας άνω των 50 ετών. Υπάρχει επίσης έλλειψη δεξιοτήτων στις βασικές λειτουργίες, όπως οι έλεγχοι και η είσπραξη οφειλών. Ωστόσο, η αναβάθμιση του προσωπικού είναι εξαιρετικά δύσκολη, λόγω του χαμηλού βασικού μισθού και της μη ιεραρχικής εξέλιξης των ελεγκτών, παράγοντες που δεν δημιουργούν επαρκή κίνητρα προκειμένου το υφιστάμενο και νέο προσωπικό να εκτελεί πολύπλοκες εργασίες. Για παράδειγμα, σε σύγκριση με φορολογικές διοικήσεις άλλων προηγμένων χωρών – όπου ο ελάχιστος μισθός του ελεγκτή αντιστοιχεί σε περίπου 134% του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, οι φορολογικοί ελεγκτές στην Ελλάδα αμείβονται σημαντικά λιγότερο – κάτω του 50% του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Στη μισθολογική κλίμακα των ελεγκτών διακρίνονται πολλαπλές βαθμίδες, και ο μισθός των ελεγκτών ανέρχεται στο 340% του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στις υψηλότερες βαθμίδες (ΟΟΣΑ, 2006). Σύμφωνα με τη νομοθεσία που ψηφίστηκε πρόσφατα, η Γενική Γραμματεία έχει πλέον τη δυνατότητα να καθορίζει το σύστημα μισθολογικών βαθμίδων και προαγωγών της φορολογικής διοίκησης, πράγμα που θα επιτρέψει την αλλαγή των κινήτρων του προσωπικού και την ενθάρρυνση του καταρτισμένου προσωπικού προς την κατεύθυνση της ανάληψης απαιτητικών καθηκόντων ελέγχου και είσπραξης οφειλών. Η διαδικασία διορισμού προσωπικού, αν και παραμένει υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ και τελεί υπό τους ευρύτερους περιορισμούς προσλήψεων στο Δημόσιο, επίσης θα καθορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα. Έχουν επίσης υιοθετηθεί ένας κώδικας δεοντολογίας για τη φορολογική διοίκηση που προσδιορίζει πρότυπα επαγγελματικής ακεραιότητας του προσωπικού, καθώς και ένα σχέδιο κατά της διαφθοράς για ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.

Παρά τη σημαντική νομοθετική προσπάθεια, οι μεταρρυθμίσεις συνεχίζουν να

βρίσκονται αντιμέτωπες με προκλήσεις. Αν και ξεκίνησαν το 2010, αντιμετωπίζουν τόσο πολιτική, όσο και εσωτερική αντίσταση στην αλλαγή. Οι μεταρρυθμίσεις έχουν στιγματιστεί από την έλλειψη κατεύθυνσης, διαχείρισης και ελέγχου από τις κεντρικές υπηρεσίες, ειδικά σε περιόδους πολιτικής αβεβαιότητας: η φορολογική διοίκηση δεν είχε επικεφαλής κατά το μεγαλύτερο διάστημα του 2012. Η διαδικασία αναμόρφωσης της οργάνωσης με υποβάθμιση ισχυρών τοπικών ΔΟΥ και προς την κατεύθυνση μιας οργάνωσης που βασίζεται σε λειτουργίες εξελίσσεται ως τώρα με πολύ αργούς ρυθμούς. Ως αποτέλεσμα αυτού, η φορολογική διοίκηση συνεχίζει να λειτουργεί υπό κυρίως κεντρικό έλεγχο και στο πλαίσιο αυτό η εξάλειψη της διαφθοράς παραμένει σημαντική πρόκληση. Οι προσπάθειες αναβάθμισης της ποιότητας του ελεγκτικού προσωπικού μέσω τόσο εξωτερικών προσλήψεων, όσο και εσωτερικής πιστοποίησης, βασικά έχουν αποτύχει λόγω της αντίστασης των συνδικαλιστικών φορέων και της ανικανότητας της διοίκησης να προβεί σε αποτελεσματικές μετατάξεις.

Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης

Σε ό,τι αφορά το τρίτο σκέλος της αδήλωτης οικονομίας, δηλαδή τις απάτες στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αυτό αποτελεί ευθύνη των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Το κύριο ασφαλιστικό ταμείο των μισθωτών εργαζομένων είναι το **ΙΚΑ**, το οποίο προσφέρει κάλυψη σε περίπου 6 εκατομμύρια ασφαλισμένους και συνταξιούχους. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλονται στο ΙΚΑ καλύπτουν τις εξής παροχές: ασθένεια και μητρότητα (χρηματικά επιδόματα και επιδόματα σε είδος), συνταξιοδοτικά προγράμματα (κύριες και επικουρικές συντάξεις), ανεργία και στεγαστικά επιδόματα. Το σύνολο των εισφορών την 1η Ιουνίου 2016 προκύπτει ως εξής: για κάθε 100 ευρώ μεικτού μισθού, ο εργοδότης καταβάλλει επιπλέον 25,06% και ο εργαζόμενος εισφέρει 16% του μεικτού μισθού στο ΙΚΑ, έτσι ώστε ο εργαζόμενος να λαμβάνει 84 ευρώ, ενώ το κόστος για τον εργοδότη είναι 125,6 ευρώ. Οι εισφορές για τα επικίνδυνα επαγγέλματα είναι ελαφρώς υψηλότερες. Ένα πρόβλημα με τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα είναι ότι οι εργαζόμενοι δεν αντιλαμβάνονται το όφελος: οι νέοι και οι εργαζόμενοι σε εποχιακή ή έκτακτη βάση χρειάζονται μεγάλο χρονικό διάστημα για να εισπράξουν τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα, ενώ το δημόσιο σύστημα υγείας έχει χρηματοδοτικές αδυναμίες λόγω της ύφεσης. Το ΙΚΑ προβαίνει λοιπόν σε μια σειρά από ενέργειες για να αντιμετωπίσει την ανασφάλιστη εργασία, π.χ. στη βελτίωση των συστημάτων παρακολούθησης, την εξασφάλιση της συνεργασίας με το ΣΕΠΕ, τη δημιουργία συστημάτων στήριξης κ.λπ. Σε ό,τι αφορά ομάδες όπως οι μετανάστες, οι προσπάθειες αντιμετώπισης της ανασφάλιστης εργασίας περιλαμβάνουν τη σύνδεση της απόδειξης της ασφαλιστικής κάλυψης με τη δυνατότητα ανανέωσης των αδειών παραμονής. Σύμφωνα με την ισχύουσα μεταναστευτική νομοθεσία, το δικαίωμα ανανέωσης της άδειας παραμονής και, κατά συνέπεια, της νόμιμης εργασίας στην Ελλάδα εξαρτάται άμεσα από τη δυνατότητα προσκόμισης αποδείξεων του ότι ο εργαζόμενος έχει συγκεντρώσει έναν συγκεκριμένο αριθμό ημερών ασφάλισης (ενσήμων) κάθε χρόνο. Κατά συνέπεια, μαζί με την κατάθεση αίτησης ανανέωσης της κάρτας παραμονής, κάθε μετανάστης εργαζόμενος πρέπει να προσκομίζει ένα πιστοποιητικό του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Το δικαιολογητικό αυτό αποδεικνύει ότι ο μετανάστης εργαζόμενος έχει συμπληρώσει έναν αριθμό εργάσιμων ημερών κάθε χρόνο στη διάρκεια της περιόδου θεώρησης από την Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ-ΙΚΑ). Το ΙΚΑ πραγματοποιεί ελέγχους μέσω της ΕΥΠΕΑ και των 101 τοπικών υποκαταστημάτων του. Οι περισσότεροι έλεγχοι αφορούν σε καταγγελίες. Υπάρχουν τρία επίπεδα ελέγχων: (α) τοπικός έλεγχος στις εγκαταστάσεις μιας εταιρείας, όπου μπορεί να βεβαιωθεί πρόστιμο 10.500 ευρώ για αδήλωτους εργαζόμενους. (β) τυπικός έλεγχος στοιχείων και (γ) διαρκείς έλεγχοι, όπου συνδυάζονται τοπικοί και ενημερωτικοί έλεγχοι. Το 2017 πραγματοποιήθηκαν 17.000 έλεγχοι, στο 17% των οποίων εντοπίστηκαν ανασφάλιστοι

εργαζόμενοι (ΕΥΠΕΑ, στατιστικά στοιχεία 1.1.2015-31.12.2015, αδημοσίευτα). (Συνέντευξη με εκπροσώπους του ΙΚΑ, 25 Απριλίου 2016). Το ΙΚΑ διαθέτει το δικό του πληροφοριακό σύστημα, όμως από το 2014 έχει επίσης πρόσβαση στο σύστημα ΕΡΓΑΝΗ.

Οι επιθεωρητές του ΙΚΑ δεν εστιάζουν σε μεγάλες επιχειρήσεις, λόγω του υπερβολικά μεγάλου χρόνου των αντίστοιχων ελέγχων, αλλά επικεντρώνονται σε μικρές επιχειρήσεις. Το ΙΚΑ έχει διαπιστώσει ότι το 15% των οικοδόμων είναι ανασφάλιστοι και το 10-12% όλων των εργαζομένων της αντίστοιχης έρευνας είναι ανασφάλιστη. Για το ΙΚΑ, το πρόβλημα δεν είναι τόσο οι έλεγχοι, όσο η εισπραξιμότητα των οφειλών. Η σχετική νοοτροπία είναι προσανατολισμένη στον δικαστικό διακανονισμό. Όταν οι πολίτες λαμβάνουν τον λογαριασμό των οφειλών τους, αμέσως προσφεύγουν στα δικαστήρια και ασκούν έφεση (για την οποία έχουν στη διάθεσή τους ένα μήνα). Αυτό συμβαίνει λόγω της έλλειψης εμπιστοσύνης στη σχέση κράτους-πολίτη. Η αυστηρή προθεσμία του ενός μήνα για την άσκηση έφεσης εντείνει αυτήν την τάση. Υπάρχει έλλειψη εξωδικαστικών μέσων, όπως οι ανεπίσημοι συμβιβασμοί και η χρήση διαμεσολαβητή.

Στο μεταξύ, ο ΟΑΕΕ (Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών) έχει 700.000 ασφαλισμένους (μεγάλος αριθμός των οποίων έχει ληξιπρόθεσμες οφειλές) και 350.000 συνταξιούχους(συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων αναπηρίας και χηρείας). Οι εισφορές του ΟΑΕΕ επιδοτούνται από το κράτος σε ποσοστό 55%. Ο ΟΑΕΕ διαθέτει κοινό κέντρο εισπραξης οφειλών με το ΙΚΑ, ενώ έχει 140.000 οφειλέτες στους οποίους αποστέλλονται μηνιαίες ειδοποιήσεις για τα χρέη τους και μπορούν να εξοφλήσουν σε 100 δόσεις. Ο ΟΑΕΕ δεν πραγματοποιεί ελέγχους (αφήνοντας το έργο αυτό στο ΙΚΑ).

Ο ΟΓΑ (Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων) είναι το ασφαλιστικό ταμείο για τους εργαζόμενους του πρωτογενή τομέα. Ο ΟΓΑ δημιουργήθηκε το 1961 με το Ν. 4169/1961, προκειμένου να προσφέρει συντάξεις και υπηρεσίες υγείας στους αγρότες. Από το 1998, με το Ν. 2458/1997 (ΦΕΛ Α/15/14.2.1997), ο ΟΓΑ είναι το ταμείο κύριας ασφάλισης για οποιονδήποτε εργάζεται στον πρωτογενή τομέα. Ο ΟΓΑ ασφαρίζει τους ιδιοκτήτες επιχειρήσεων, τους/τις συζύγους και τα παιδιά τους εφόσον εργάζονται στην ίδια επιχείρηση του πρωτογενούς τομέα (π.χ. γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία, μελισσοκομία κ.πλ.). Με το Ν. 2639/1998, στον ΟΓΑ μπορούν να ασφαλιζονται και ανειδίκευτοι εργάτες του πρωτογενούς τομέα. Ο νόμιμος εκπρόσωπος (ή ο ιδιοκτήτης) της επιχείρησης είναι υπεύθυνος για την καταβολή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ενώ οι εργαζόμενοι που εργάζονται ανεξάρτητα είναι οι ίδιοι υπεύθυνοι για τις εισφορές τους (Ν. 3232/2004)⁹. Κατά συνέπεια, πολλοί "ανεξάρτητοι εργαζόμενοι" καταβάλλουν τις ασφαλιστικές τους εισφορές έως και για 150 ημέρες εργασίας, ακόμα κι αν εργάζονται για μεγαλύτερο διάστημα· αυτό τους δίνει το δικαίωμα τόσο να ασφαλιστούν, όσο και να εξασφαλίσουν άδεια παραμονής εάν είναι μετανάστες (συνέντευξη με εκπροσώπους του ΟΓΑ, 21 Απριλίου 2016). Υπάρχουν 620.000 ασφαλισμένοι στον ΟΓΑ (περίπου 700.000 σύμφωνα με τον επίσημο ιστότοπο) και 250.000 επιχειρήσεις που απασχολούν εργαζόμενους αγρότες. Από τους 50.000 ασφαλισμένους εργαζόμενους αγρότες, οι 5.000 είναι Έλληνες και οι 45.000 είναι αλλοδαποί. Το 2010 υπήρχαν 100.000 ασφαλισμένοι, όμως η οικονομική κρίση και η εφαρμογή του εργοσήμου από το 2011 οδήγησε σε μείωση του αριθμού αυτού¹⁰ (συνέντευξη με εκπροσώπους του

⁹ Ν. 3232/2004, ΦΕΚ 48/Α/12-2-2004· Δελτίο ΟΓΑ/εγκύκλιος 11/2004, Ι,3 διευκρινιστική του Ν. 3232/2004 και <http://www.oga.gr/#a2>

¹⁰ http://www.oga.gr/attach/odigos_asfalismenou.pdf

Δελτίο ΟΓΑ/εγκύκλιος 11/2004 διευκρινιστική του Ν. 3232/2004

Δελτίο ΟΓΑ/εγκύκλιος 9/2011 διευκρινιστική του Ν. 3863/2010 ΦΕΚ 115/Α, και Ν. 3996/2011, ΦΕΚ 170/Α σχετικά με το εργόσημο

Δελτίο ΟΓΑ 2/2013 το οποίο καθορίζει ότι ημερομηνία εφαρμογής του εργοσήμου είναι η 1η Ιανουαρίου 2013.

Δελτίο ΟΓΑ 4/2013

Δελτίο ΟΓΑ 2/2016 διευκρινιστικό του Ν. 4251/2015, ΦΕΚ 80/Α σχετικά με την παροχή ασφάλισης ΟΓΑ σε υπηκόους τρίτων χωρών.

ΟΓΑ, 21 Απριλίου 2016). Στον αγροτικό τομέα παρατηρείται έλλειψη ελέγχων. Αυτό ενδεχομένως οφείλεται στο ότι, αν και η Σύμβαση περί Επιθεώρησης Εργασίας αρ. 81 του 1947 (Σύμβαση περί Επιθεώρησης της Εργασίας εις την Βιομηχανίαν και το Εμπόριο) κυρώθηκε από την Ελλάδα το 1955¹¹, η σύμβαση C129 για την "Επιθεώρηση Εργασίας στη Γεωργία" δεν έχει κυρωθεί από την Ελλάδα¹², οπότε υπάρχει έλλειψη νομοθετικής υποχρέωσης. Επιπλέον, ο Ν. 3996/2011 αναφέρει ότι το ΣΕΠΕ επιθεωρεί επιχειρήσεις που τηρούν κατάλογο εργαζομένων· ωστόσο, οι μικροί αγρότες δεν έχουν τέτοια υποχρέωση (εκπρόσωποι του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων).

Σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ) το 2011, οι συνολικές δαπάνες για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης ανήλθαν σε 40.532.533 ευρώ, ενώ οι εισπράξεις από όλες τις πηγές προέλευσης ανήλθαν σε 41.809.622 ευρώ. Το 2011 υπήρχαν 2.479.000 συνταξιούχοι, οι οποίοι λάμβαναν την κύρια σύνταξή τους από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. (www.statistics.gr).

Τη χρονική στιγμή της επίσκεψης τον Μάιο του 2016, εισήχθη νομοθεσία για την κοινωνική ασφάλιση και τις συντάξεις η οποία θα μπορούσε να δημιουργήσει ένα περισσότερο ενοποιημένο σύστημα. Με το νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με το Ν. 4387/2016¹³ "Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΣΥΚΑ) ως συμβουλευτικό όργανο των Υπουργείων Υγείας, Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τη χάραξη εθνικών πολιτικών, στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, το οποίο θα συμβάλλει στη βελτίωση της κοινωνικής ασφάλειας. Με τον ίδιο νόμο δημιουργήθηκε ένα νέο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία **ΕΦΚΑ** (Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης), το οποίο θα διαδεχθεί τους υφιστάμενους φορείς κύριας ασφάλισης, δηλ. το ΙΚΑ (μισθωτοί), το ΕΤΑΑ (μηχανικοί, γιατροί, δικηγόροι), τον ΟΑΕΕ (ελεύθεροι επαγγελματίες), τον ΟΓΑ (αγρότες), το ΝΑΤ (ναυτικοί), το ΤΑΥΤΕΚΩ (εργαζόμενοι δημόσιων οργανισμών κοινής ωφέλειας) και το ΕΤΑΤ (τραπεζοϋπάλληλοι) (Κεφάλαιο Ε', Άρθρα 51-53). Την επικουρική ασφάλιση θα αναλάβει το ΕΤΕΑΕΠ (πρώην ΕΤΕΑ), το "Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών".

Υπήρχε μια αίσθηση ότι με τη νέα νομοθεσία θα αυξανόταν η παραβατικότητα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, διότι οι πολίτες, και ειδικά αυτοί των νεότερων γενιών, δεν θα αντιλαμβάνονταν πλέον τη λογική της πληρωμής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Το ΙΚΑ, ωστόσο, ανέδειξε ένα ποσοστό συμμόρφωσης της τάξης του 92% σε ό,τι αφορά την πληρωμή των τρεχουσών εισφορών, αναφέροντας επίσης ότι η συμμόρφωση επηρεάζεται από την εποχικότητα, καθώς και τις οικονομικές συνθήκες και συμφωνίες στους διάφορους κλάδους, με τους νέους να ενδιαφέρονται λιγότερο για την κοινωνική ασφάλιση λόγω έλλειψης συνειδητοποίησης της σημασίας της. Μία πρόταση ήταν το Υπουργείο Παιδείας να παρουσιάσει, στο πλαίσιο του μαθήματος της αγωγής του πολίτη στα σχολεία, την ιδέα της αύξησης της συνειδητοποίησης της σημασίας που έχουν οι καταβολές κοινωνικής ασφάλισης και τον ρόλο της φορολογίας.

Ρόλοι των λοιπών Υπουργείων

Εκτός από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το Υπουργείο Οικονομικών και τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, μια σειρά και άλλων Υπουργείων έχουν ευθύνη για την αντιμετώπιση διαφόρων παραμέτρων της αδήλωτης οικονομίας. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα εξής:

¹¹http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226

¹²http://www.ilo.org/Search4/search.do?searchWhat=Convention+129&locale=en_US

¹³ ΦΕΚ 85, Α/12-05-2016

- **Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων**, το οποίο εμπλέκεται σε θέματα αδήλωτης οικονομίας στον αγροτικό τομέα.
- **Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού**, το οποίο εμπλέκεται ιδιαιτέρως σε θέματα αδήλωτης οικονομίας στον τουριστικό τομέα.
- **Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού**, το οποίο εμπλέκεται ελαφρώς σε θέματα αδήλωτης οικονομίας στους τομείς του Πολιτισμού και του Αθλητισμού.
- **Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης**, το οποίο έχει την ευθύνη για τους οικονομικούς μετανάστες, καθώς και για αυτούς που εργάζονται χωρίς άδεια.

5.2 Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων

Στην Ελλάδα υπάρχουν δύο βασικές συνομοσπονδίες που εκπροσωπούν τους εργαζόμενους (τριτοβάθμιες ενώσεις): Η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος, (**ΓΣΕΕ**), η οποία εκπροσωπεί τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα, και η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (**ΑΔΕΔΥ**), η οποία εκπροσωπεί τους δημόσιους υπαλλήλους. Και οι δύο φορείς είναι συνδεδεμένοι σε επίπεδο ΕΕ – είναι μέλη της ΣΕΣ (Συνομοσπονδία Ευρωπαϊκών Συνδικάτων).

Στην Ελλάδα υπάρχουν τέσσερις κύριοι εργοδοτικοί φορείς: (α) ο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, (**ΣΕΒ**), ο οποίος εκπροσωπεί μεγάλες επιχειρήσεις, (β) η Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου & Επιχειρηματικότητας (**ΕΣΕΕ**), η οποία εκπροσωπεί εμπορικές επιχειρήσεις, (γ) η Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος (**ΓΣΒΕΕ**), η οποία εκπροσωπεί πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, καθώς και αυτοαπασχολούμενους, και (δ) ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων, (**ΣΕΤΕ**). Δύο από τους παραπάνω τρεις φορείς είναι συνδεδεμένοι σε επίπεδο ΕΕ: Ο ΣΕΒ με την BusinessEurope και η ΓΣΒΕΕ με την UEAPME.

5.3 Φορείς Κοινωνικού Διαλόγου

Ο ανώτατος φορέας κοινωνικού διαλόγου είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (**ΟΚΕ**). Ο συμβουλευτικός ρόλος προς την κυβέρνηση είναι μια υποχρεωτική διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται πριν την ψήφιση νομοθεσίας για θέματα ευρύτερης κοινωνικοοικονομικής πολιτικής, και η κυβέρνηση ζητά τη συμβουλή της ΟΚΕ όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο για τρέχοντα θέματα. Επιπλέον, η ΟΚΕ μπορεί να αναλαμβάνει την πρωτοβουλία να παρέχει συμβουλές σε περιπτώσεις που κρίνει σημαντικές. Μια άποψη που εκφράστηκε από την ΟΚΕ είναι ότι η συμμετοχή της έχει περιοριστεί, κυρίως λόγω της τρόικα, γεγονός που έχει οδηγήσει σε επιτάχυνση της ψήφισης νόμων και σε περιορισμό των συζητήσεων με την ΟΚΕ πριν την εφαρμογή τους. Η ΟΚΕ έχει δημοσιεύσει ένα κοινό έγγραφο, την "Πράσινη Βίβλο". Σε αυτήν αναφέρεται ότι οι βασικές προκλήσεις είναι: η επέκταση της προστασίας της απασχόλησης στην αδήλωτη οικονομία, ο ορισμός της εξαρτημένης εργασίας με διευκρίνιση των 'γρίζων περιοχών' μεταξύ των εργαζομένων με εξαρτημένη σχέση εργασίας και των αυτοαπασχολούμενων, η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και η διευκόλυνση της μετάβασης μεταξύ διαφόρων μορφών απασχόλησης και της ανεργίας. Μια γνωμοδότηση για την αδήλωτη εργασία (αρ. 307) κατατέθηκε στις 26/6/2015 (ΟΚΕ, 2015). Στις συναντήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, η ΟΚΕ πρότεινε: i) την επαναφορά του κοινωνικού διαλόγου, ii) τη βελτίωση των υπηρεσιών επιθεώρησης σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των παρεμβάσεων, την προώθηση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη και εξέλιξη του προσωπικού (π.χ. εξέταση των δηλώσεων εισοδήματος και της εξέλιξής τους στη διάρκεια της σταδιοδρομίας του προσωπικού) και τον συντονισμό όλων των σχετικών υπηρεσιών ελέγχου (ΔΟΥ, ΣΕΠΕ, ΙΚΑ, ΟΑΕΔ κ.λπ.), iii) τη λήψη κατάλληλων μέτρων για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών και την ενθάρρυνση της ασφαλιστικής και φορολογικής ευαισθητοποίησης (και συμπεριφοράς). Η ΟΚΕ τάχθηκε υπέρ ενός συνεπούς

και απλού στην κατανόηση φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος (σταθερού, χωρίς συνεχείς αλλαγές), μαζί με τη σύνδεση του φορολογικού κόστους με τα αναμενόμενα οφέλη, iv) κίνητρα για τους αυτοαπασχολούμενους και τις μικρές επιχειρήσεις ώστε να δηλώνουν τις δραστηριότητές τους (π.χ. θέσπιση χαμηλής κατηγορίας κοινωνικής ασφάλισης για μέλη οικογενειών που βοηθούν στην επιχείρηση και συντελεστές εισφορών ανάλογα με το εισόδημα/το πραγματικό μέσο/ελάχιστο εισόδημα ή ένα ανάμεικτο σύστημα για τους αυτοαπασχολούμενους), v) διευκόλυνση της απασχόλησης στον πρωτογενή τομέα (εργασία μεταναστών) και vi) δημόσια ανταμοιβή νόμιμων επιχειρήσεων που συμμορφώνονται με τους νόμους (Συνέντευξη με εκπροσώπους της ΟΚΕ, 22 Απριλίου 2016).

Εκτός από την ΟΚΕ, υπάρχουν και διάφοροι άλλοι φορείς κοινωνικού διαλόγου που σχετίζονται με την αδήλωτη οικονομία. Με το Ν. 3850/2010 (Άρθρο 26) επιβεβαιώνεται εκ νέου η ύπαρξη του **Συμβουλίου Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας (ΣΥΑΕ)**, το οποίο είναι υπεύθυνο για την έκδοση γνωμοδοτήσεων στον τομέα της Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας. Λειτουργεί στο πλαίσιο του ΑΣΕ (Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας). Πρόεδρος του ΣΥΑΕ είναι ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Το ΣΥΑΕ αποτελείται από εκπροσώπους Υπουργείων, επαγγελματικών φορέων, καθώς και οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων. Με τον Ν. 3996/2011 (Άρθρο 21)¹⁴ επαναβεβαιώνεται η ύπαρξη του **Συμβουλίου Κοινωνικού Ελέγχου Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΚΕΕΕ)** στο Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το οποίο είναι υπεύθυνο για τη διαμόρφωση απόψεων σχετικά με θέματα που αφορούν στη λειτουργία και τη δράση του ΣΕΠΕ, αλλά και την υποβολή προτάσεων στο Υπουργείο σχετικά με την υιοθέτηση δράσεων και ρυθμιστικών μέτρων που στοχεύουν στη βελτίωση της λειτουργίας του ΣΕΠΕ. Το ΣΚΕΕΕ ασχολείται επίσης με θέματα εκπαίδευσης, προγραμματισμού και ετήσιων εκθέσεων. Λειτουργεί στο πλαίσιο του ΑΣΕ (Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας). Πρόεδρος του ΣΚΕΕΕ είναι ο Ειδικός Γραμματέας του ΣΕΠΕ. Συγκροτείται ως εξής: δύο Γενικοί Επιθεωρητές (ένας από τον ΟΣΗ και ένας από τις εργατικές σχέσεις) (ακόμα δεν έχει υλοποιηθεί), οι οποίοι αναπληρώνονται από τους Προϊσταμένους των Κεντρικών Διευθύνσεων των αντίστοιχων κλάδων, δύο εκπροσώπους της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Ε.) και έναν της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.), που υποδεικνύονται από τις οργανώσεις αυτές, τέσσερεις εκπροσώπους εργοδοτικών οργανώσεων και ειδικότερα έναν από το Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.), έναν από την Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (Ε.Σ.Ε.Ε.), έναν από τη Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.) και έναν από τον Σύνδεσμο Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (Σ.Ε.Τ.Ε.), που υποδεικνύονται από τις οργανώσεις αυτές, έναν εκπρόσωπο των εργαζομένων στο ΣΕΠΕ, που υποδεικνύεται από την Ομοσπονδία των εργαζομένων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, έναν εκπρόσωπο των ατόμων με αναπηρία που υποδεικνύεται από την Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (ΕΣΑμεΑ) (δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα), τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος αναπληρώνεται από τον Προϊστάμενο αντίστοιχης Διεύθυνσης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Συνθηκών και Υγιεινής της Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ο οποίος αναπληρώνεται από τον Προϊστάμενο αντίστοιχης Διεύθυνσης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Όπως προβλέπεται από το Άρθρο 21.2 του Ν. 3996/2011, το ΣΚΕΕΕ είναι υπεύθυνο για τα εξής:

¹⁴ Το ΣΚΕΕΕ συστάθηκε αρχικά με το Ν. 2639/1998 (ΦΕΚ Α/205) "Ρύθμιση Εργασιακών Σχέσεων, Σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και Άλλες Διατάξεις", όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 9 του Ν. 3762/2009 (ΦΕΚ Α' 75) "αναδιοργάνωση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, ρύθμιση θεμάτων Οργανισμών εποπτευόμενων από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και άλλες διατάξεις".

- Διατύπωση γνώμης για τη σκοπιμότητα της κατάρτισης ειδικής συλλογικής σύμβασης εργασίας μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών·
- διατύπωση γνώμης σχετικά με τον προγραμματισμό της δράσης και την εν γένει λειτουργία του ΣΕΠΕ σε εθνικό επίπεδο, καθώς και των προγραμμάτων εκπαίδευσης του προσωπικού του·
- διατύπωση γνώμης επί της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων του ΣΕΠΕ·
- εισήγηση προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης για την έκδοση νόμων και κανονιστικών πράξεων, με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας του ΣΕΠΕ και την εξασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται, και
- εισήγηση προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης διατάξεων που αφορούν στην εργατική νομοθεσία.

Υπάρχει επίσης σε κάθε Περιφερειακή Υπηρεσία μια **Περιφερειακή Επιτροπή Κοινωνικού Ελέγχου Επιθεώρησης Εργασίας** (ΠΕΚΕΕΕ), η οποία είναι γνωμοδοτικό όργανο για τη λειτουργία και δράση του ΣΕΠΕ στην Περιφέρεια. Συγκροτείται από εκπροσώπους δημοσίων υπαλλήλων, συνδικαλιστικών φορέων και ενώσεων εργοδοτών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 21.4 του Ν. 3996/2011. (δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα)

Τέλος, ένας ακόμα φορέας που έχει συμβάλλει στην προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα είναι ο **ΟΜΕΔ**. Ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ) ιδρύθηκε με το Ν. 1876/1990 ως ανεξάρτητος οργανισμός για την επίλυση διαφορών σε διαπραγματεύσεις συμβάσεων (διαφορές συμφερόντων). Η εκπροσώπηση στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΟΜΕΔ είναι τριμελής. Μέσω των υπηρεσιών μεσολάβησης και διαιτησίας, ο ΟΜΕΔ έχει συμβάλλει στην προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου υποστηρίζοντας διαπραγματευόμενα μέρη σε συλλογικές διαπραγματεύσεις, οργανώνοντας συνέδρια και σεμινάρια σε ολόκληρη τη χώρα και εκδίδοντας δημοσιεύσεις για θέματα εργασιακών σχέσεων στη διάρκεια των ετών της λειτουργίας του (Πάτρα, 2012, σ. 11). Οι εκπρόσωποι του ΟΜΕΔ (συνέντευξη 27ης Απριλίου 2016) θεωρούν ότι μια εθνική στρατηγική για την αδήλωτη εργασία είναι σημαντική και επείγου, καθώς επηρεάζεται αρνητικά ο υγιής ανταγωνισμός των επιχειρήσεων. Ο κοινωνικός διάλογος θα πρέπει να ενισχυθεί και ο ΟΜΕΔ θα μπορούσε να βοηθήσει σε αυτήν την κατεύθυνση, υποστηρίζοντας τα διαπραγματευόμενα μέρη στη διαδικασία ενσωμάτωσης αυτού του ζητήματος στις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Προκειμένου να συγκεντρωθούν οι συλλογικές απόψεις των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων για την αδήλωτη εργασία, πραγματοποιήθηκαν εργαστήρια. Οι *οργανώσεις εργοδοτών* πραγματοποίησαν τέσσερα εργαστήρια. Συνολικά, θεωρούν ότι οι κύριες αιτίες της αδήλωτης εργασίας είναι οι εξής: οι υψηλοί συντελεστές των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, η υπερβολική γραφειοκρατία και πολυπλοκότητα των κανόνων, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών πρόσληψης, και ειδικά ο μεγάλος αριθμός εγκυκλίων και διατάξεων που προστίθενται σε άσχετα νομοσχέδια, η χρόνια έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, το επίπεδο διαφθοράς που χαρακτηρίζει τους μηχανισμούς ελέγχου, όπως καταγράφεται στις εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών, καθώς και η έλλειψη δικαιοσύνης που προκύπτει από το γεγονός ότι το συνταγματικό δικαίωμα ακρόασης πριν την επιβολή του προστίμου των 10.500 ευρώ έχει καταργηθεί και πλέον προβλέπεται υποχρέωση καταβολή του προστίμου που βεβαιώνεται από το ΣΕΠΕ πριν τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη. Η αδήλωτη εργασία θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται στους κλάδους των υπηρεσιών, τις μικρότερες και τις οικογενειακές επιχειρήσεις, τους αγρότες και τους εργαζόμενους του αγροτικού τομέα, καθώς δεν διαθέτουν ούτε ΑΜΚΑ ούτε ΑΦΜ, τους εργαζόμενους συνταξιούχους που δεν θέλουν να δηλώσουν την εργασία τους φοβούμενοι τις συνέπειες στις συντάξεις τους, τους εκπαιδευόμενους και τους μαθητευόμενους. Οι προτάσεις και οι ιδέες για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας

περιλαμβάνουν: τη δημιουργία μιας ενιαίας βάσης δεδομένων/μητρώου για δηλώσεις (στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τον ΟΑΕΔ, το ΣΕΠΕ κ.λπ.) και πιθανώς παραβάσεις, όπου θα έχει πρόσβαση κάθε δημόσια υπηρεσία· την καλύτερη εκπαίδευση των επιθεωρητών, ιδιαίτερα έτσι ώστε να μην αντιμετωπίζουν όλες τις επιχειρήσεις ως "παραβάτες"· την επέκταση το συστήματος του εργόσημου· τη διευκρίνιση των κανόνων για την απασχόληση μελών οικογένειας· τη μείωση του προστίμου των 10.500 ευρώ, το οποίο είναι υπερβολικά υψηλό, και την αντικατάστασή του με ένα κλιμακούμενο πρόστιμο, έτσι ώστε να γίνεται μια μορφή σύστασης την πρώτη φορά που διαπιστώνεται παράβαση στα πλαίσια ενός ελέγχου· την απλοποίηση των κανόνων και, τέλος, την αύξηση της ευαισθητοποίησης στο θέμα των συνεπειών και των κινδύνων της απασχόλησης αδήλων εργαζομένων.

Οι *οργανώσεις εργαζομένων* τόνισαν επίσης στο εργαστήριό τους ορισμένες ανησυχίες. Σύμφωνα με την ΓΣΕΕ, η αδήλωτη εργασία σχετίζεται με το υψηλό κόστος ασφάλισης, μια νοοτροπία φορολογικής μη συμμόρφωσης και την έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών. Η ΓΣΕΕ γνωρίζει ότι συγκεκριμένες επιχειρήσεις έχουν επισήμως σταματήσει τη δραστηριότητά τους λόγω της οικονομικής ύφεσης, όμως συνεχίζουν να λειτουργούν σε αδήλωτη βάση. Αυτό, σε συνδυασμό με άλλες αδήλωτες δραστηριότητες, εντείνει τον αθέμιτο ανταγωνισμό σε βάρος των συμμορφούμενων επιχειρήσεων. Η αδήλωτη εργασία έχει αυξηθεί σημαντικά με την πρόσφατη οικονομική κρίση και την ουσιαστική αναστολή των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Για να βελτιωθεί η κατάσταση, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν "άσπρες λίστες" νόμιμων εργοδοτών για τις δημόσιες προμήθειες, και αυτές να έχουν καλύτερα αποτελέσματα απ' ό,τι οι μαύρες λίστες. Για την αντικειμενική εκτίμηση της έκτασης της αδήλωτης εργασίας, θα μπορούσε να καταρτιστεί ένας δείκτης ελάχιστου απαιτούμενου προσωπικού για κάθε τύπο επαγγελματικής δραστηριότητας (π.χ. εστιατόρια). Η συνομοσπονδία διαφωνεί με την κωδικοποίηση της υφιστάμενης εργατικής νομοθεσίας. Η χρήση ηλεκτρονικής κάρτας για την πιστοποίηση της παρουσίας των εργαζομένων είναι ένα μέτρο που υποστηρίζεται από τη συνομοσπονδία, χωρίς όμως ποινές για τους εργαζομένους. Σε ό,τι αφορά το εργόσημο (βλ. ενότητα 6), η ΓΣΕΕ πιστεύει ότι θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μόνο για οικιακές βοηθούς που εργάζονται περιστασιακά και για μουσικούς, σίγουρα όμως όχι στη γεωργία, καθώς μπορεί να αντικαταστήσει (ή να μην ενθαρρύνει) τη μισθωτή εργασία. Η ΓΣΕΕ υποστηρίζει ότι θα πρέπει να επανέλθει ο κοινωνικός διάλογος, και ειδικά η επέκταση των συλλογικών συμβάσεων που ανεστάλη με το άρθρο 37 του Ν. 4024/2011, όπως προβλέπονταν από το Ν. 1876/1990, καθώς η αναστολή της επιτρέπει σε ορισμένους εργοδότες να καταβάλλουν νόμιμο κατώτατο μισθό ακόμα και σε ειδικευμένους εργάτες, συμπληρώνοντάς τον με αδήλωτα χρήματα. Η αδήλωτη εργασία θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί βέλτιστα υπό την αιγίδα ενός εθνικού ανεξάρτητου συντονιστικού φορέα στον οποίο θα συμμετέχουν όλοι οι σχετικοί κρατικοί φορείς και κοινωνικοί εταίροι (Συνέντευξη με εκπροσώπους της ΓΣΕΕ στις 28 Απριλίου 2016). Η ΓΣΕΕ τάσσεται υπέρ των εξής μέτρων για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας: ενίσχυση του ΣΕΠΕ με ανθρώπινους και υλικούς πόρους· στελέχωση του ΣΕΠΕ με πρόσθετο διοικητικό προσωπικό· σύνδεση όλων των δημόσιων Πληροφοριακών Συστημάτων (βάσεων δεδομένων)· καταγραφή ελεγκτικών μηχανισμών και αρμόδιων υπηρεσιών υπουργείων· θέσπιση της συμμετοχής εργαζομένων στους ελέγχους του ΙΚΑ· διαπίστωση των προβλημάτων στα Πληροφοριακά Συστήματα, όπως το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, και τροποποίηση των σχετικών διατάξεων που οδηγούν σε παραβατική συμπεριφορά· αξιολόγηση (ξεχωριστή και κοινή) των συστημάτων προστίμων και κυρώσεων για παραβάσεις της εργατικής και της ασφαλιστικής νομοθεσίας, και αύξηση της αποτελεσματικότητας της προστασίας του εργατικού δυναμικού, διερεύνηση άλλων μέσων συνδυασμού της συμμόρφωσης των εργοδοτών με τις προβλεπόμενες από το νόμο και πραγματικές ανάγκες απασχόλησης στις επιχειρήσεις τους· επανεξέταση της αποτελεσματικότητας της κάρτας εργασίας· παραμετρικές αλλαγές στον εργατικό νόμο·

επιβολή ενός πλαισίου επαγγελματικών προσόντων (ειδικοτήτων) με βάση το είδος της επιχείρησης και τον κλάδο· θέσπιση ελάχιστης σύνθεσης προσωπικού και παρόμοιων αντικειμενικών κριτηρίων ελέγχου· θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων για την αντιμετώπιση του αδήλωτου προσωπικού σε ορισμένες ειδικότητες· αυστηρή απαγόρευση της εξωτερικής ανάθεσης εργασιών οι οποίες είναι αναγκαίες για τη λειτουργία μιας επιχείρησης (ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, 2016).

Όλοι οι κοινωνικοί εταίροι διαπιστώνουν από κοινού την ανάγκη αναβίωσης της τριμερούς εποπτείας των αποφάσεων η οποία θεωρούν ότι έχει μειωθεί σημαντικά, καθώς οι νόμοι ψηφίζονται βιαστικά στη Βουλή ώστε να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της τρώικα, με αποτέλεσμα να σημειώνεται έλλειψη ευρύτερης διαβούλευσης.

5.4 Προς μια κοινή στρατηγική προσέγγιση

Όπως αποδεικνύεται, υπάρχει έλλειψη ή απουσία συντονισμένης στρατηγικής του κράτους σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Αντιθέτως, υιοθετείται η προσέγγιση των υπηρεσιακών "σιλό", με κάθε υπουργείο και υπηρεσία να εργάζονται ξεχωριστά για το θέμα, χωρίς στρατηγική προσέγγιση. Επίσης δεν υπάρχουν κοινοί οριζόντιοι στόχοι. Αντιθέτως, οι στόχοι είναι κατακεραματισμένοι.

Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί μια περισσότερο ενοποιημένη στρατηγική προσέγγιση, η οποία να περιλαμβάνει έναν ενιαίο φορέα που θα είναι υπεύθυνος για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας (δεδομένης της εθνικής της σημασίας). Είτε ο φορέας αυτός ιδρυθεί είτε όχι, υπάρχει ανάγκη για περισσότερο ενοποιημένη λειτουργία της κρατικής διοίκησης, όπου θα ορίζονται κοινοί στόχοι σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο. Υπάρχει επίσης ανάγκη να εξεταστούν τρόποι ενοποίησης της διακυβέρνησης, όπως για παράδειγμα ο βαθμός στον οποίο ενώσεις εργοδοτών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ιδιωτικές και εθελοντικές οργανώσεις, καθώς και οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης θα εμπλέκονται ως εταίροι σε κάθε επίπεδο αυτής της ενοποιημένης διακυβέρνησης. Ένας ακόμα λόγος που καθιστά επιτακτική την εν λόγω ενοποίηση είναι η δημιουργία της Πλατφόρμας της ΕΕ για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας του 2016, καθώς υπάρχει ανάγκη να οργανωθεί σε εθνικό επίπεδο ένας φορέας ανταλλαγής στοιχείων με αυτήν την πλατφόρμα της ΕΕ.

Η εξέλιξη αυτή αντικατοπτρίζει την προτροπή του ΟΟΣΑ (2016) να ενισχυθεί περαιτέρω η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης μέσω, μεταξύ άλλων, της αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού βάσει ξεκάθαρων, επιμέρους στόχων. Η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα έχει προβλεφθεί με τους Νόμους 4024/2011 και 4178/2013. Στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής αξιολογήθηκαν δημόσιοι φορείς και ακολούθησε μια έκθεση με προτεινόμενα σενάρια, η οποία υποβλήθηκε στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ) προς τελική έγκριση. Η πρώτη φάση της αναδιοργάνωσης ολοκληρώθηκε το Νοέμβριο του 2014 με την εφαρμογή νέων οργανογραμμάτων σε 16 από τα 19 Υπουργεία. Τον Απρίλιο του 2014 υιοθετήθηκε η Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020. Σύμφωνα με τη στρατηγική αυτή, τα επόμενα επτά χρόνια η Ελλάδα σκοπεύει να οικοδομήσει μια δημόσια διοίκηση με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και λογοδοσία, μέσω της χρήσης της Πληροφορικής και της υποστήριξης των αναγκαίων μηχανισμών διακυβέρνησης και παρακολούθησης. Οι αντίστοιχες ενέργειες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης περιγράφονται και αναλύονται περαιτέρω στο Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, το οποίο υιοθετήθηκε τον Ιανουάριο του 2015. Επιπλέον, τον Φεβρουάριο του 2015 κατέθηκε στη Βουλή ένα νέο νομοσχέδιο με δύο κύρια μέρη: α) αξιολόγηση απόδοσης συνδεδεμένη με στοχοθεσία, και β) επιλογή προϊσταμένων στη δημόσια διοίκηση. Η αξιολόγηση της απόδοσης αποτελεί βασικό κριτήριο για αυτήν την επιλογή.

Με μια πρόσφατη εγκύκλιο¹⁵ (Μάιος 2016) του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης, θεσπίζεται η χρήση Βασικών Δεικτών Απόδοσης στον δημόσιο τομέα. Προβλέπεται η κατάρτιση ενός στρατηγικού σχεδίου κάθε χρόνο, με τη συμμετοχή δημοσίων υπαλλήλων και χρήση επιμέρους στόχων. Τόσο οι στρατηγικοί, όσο και οι ατομικοί στόχοι, θα δημοσιεύονται στη Διαύγεια. Έτσι θα βελτιωθεί η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας, εφόσον προχωρήσει η εφαρμογή χωρίς να υπάρξουν αντιστάσεις. Η πρόταση αντανακλά μια ολιστική, ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, σύμφωνα με αυτήν την εγκύκλιο. Έτσι μπορούν να τεθούν στρατηγικοί στόχοι για τα διάφορα Υπουργεία και υπηρεσίες που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, η οποία θα πρέπει να είναι Συγκεκριμένη, Μετρήσιμη, Επιτεύξιμη, Σχετική και Χρονικά Καθορισμένη (SMART), και επίσης να καταρτιστούν βασικοί δείκτες απόδοσης (KPI), βάσει των οποίων θα μπορεί να μετράται η πρόοδος στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

6. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΗΜΕΡΑ: ΜΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Προκειμένου να αξιολογηθεί η προσέγγιση και τα μέτρα πολιτικής που υιοθετούνται κατά το τρέχον χρονικό διάστημα στην Ελλάδα, διεξήχθη έρευνα τεκμηρίωσης, ενώ παράλληλα πραγματοποιήθηκαν και συναντήσεις με πλήθος άμεσα ενδιαφερομένων μερών τον Απρίλιο του 2015 στην Ελλάδα (βλ. Παράρτημα Α για τη λίστα των οργανώσεων που συμμετείχαν στις συναντήσεις). Στον Πίνακα 3 συνοψίζονται τα τρέχοντα μέτρα πολιτικής που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και γίνεται μια σύγκριση με το αντίστοιχο φάσμα μέτρων πολιτικής που ακολουθείται στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), όπως έχει καταγραφεί σε έκθεση των Dekker κ.ά. (2010). Από αυτά τα στοιχεία προκύπτει ότι η Ελλάδα εστιάζει στην εφαρμογή μέτρων αποτροπής, με σκοπό την πάταξη της αδήλωτης εργασίας. Προς το παρόν, στην Ελλάδα εφαρμόζεται μόνο ένας μικρός αριθμός μέτρων ενθάρρυνσης, σε αντίθεση με τις χώρες του ΕΟΧ, οι οποίες υιοθετώντας ευνοϊκά και ελκυστικά μέτρα προσπαθούν να κάνουν πιο εύκολη και επωφελή τη λειτουργία υπό καθεστώς δηλωμένης οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον, σε κάποιες χώρες του ΕΟΧ παρατηρείται μια μετάβαση από την εφαρμογή "άμεσων ελέγχων" (αναγκαστική συμμόρφωση), η οποία αλλάζει το λόγο κόστους-οφέλους για τους παρόχους εργασίας και τους αγοραστές αγαθών και υπηρεσιών, σε μια προσέγγιση με "έμμεσους ελέγχους" (οικειοθελής συνεργασία), η οποία αποσκοπεί στο να δημιουργηθεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης για δέσμευση λειτουργίας υπό καθεστώς δηλωμένης οικονομίας. Αυτό το κλίμα είναι ουσιαστικά ανύπαρκτο στην Ελλάδα.

Πίνακας 3. Μέτρα πολιτικής που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και άλλες 31 ευρωπαϊκές χώρες για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας

	Εφαρμογή στην Ελλάδα	% χωρών ΕΟΧ	% ενδιαφερομένων μερών του ΕΟΧ που δηλώνει ότι το μέτρο είναι:

¹⁵ http://www.efsyn.gr/sites/efsyn.gr/files/stoxothesia_100516.pdf

Πολιτική			Αποτέλεσμα πικό	Ουδέτερο	Αναποτελεσ ματικό
ΑΜΕΣΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ					
Αποτροπή					
<i>Ποινές:</i>		93	50	45	5
Διοικητικές κυρώσεις για αγοραστές/εταιρείες	√	87	46	49	6
Διοικητικές κυρώσεις για προμηθευτές/εργαζομένους		83	41	59	0
Ποινικές κυρώσεις για αγοραστές/εταιρείες	√	74	59	33	8
Ποινικές κυρώσεις για προμηθευτές/εργαζομένους		52	53	42	5
<i>Μέτρα βελτίωσης του εντοπισμού:</i>		100	64	34	2
Επαλήθευση και κοινοποίηση στοιχείων	√	83	72	25	2
Επιθεωρήσεις στο χώρο εργασίας	√	100	75	17	8
Δήλωση εργαζομένων πριν από την έναρξη της εργασίας ή κατά την πρώτη ημέρα έναρξης της απασχόλησης	√	74	74	23	3
Συντονισμός στρατηγικής με κρατικούς φορείς		57	56	44	0
Πιστοποίηση επιχειρηματικών συναλλαγών, πιστοποίηση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και φόρων	√	65	62	33	5
Εφαρμογή διομότιμης εποπτείας (peer-to-peer) (π.χ. ανοιχτές γραμμές επικοινωνίας)		39	20	80	0
Συντονισμός δραστηριοτήτων με κρατικούς φορείς		61	64	36	0
Συντονισμός κοινοποίησης στοιχείων με κρατικούς φορείς		65	82	19	0
Υποχρεωτική ταυτότητα στο χώρο εργασίας	√	65	70	30	0
Ενθάρρυνση συμμόρφωσης:					
<i>Προληπτικά μέτρα:</i>		90	45	43	12
Μείωση κανονιστικών διατάξεων		48	56	38	6
Απλοποίηση διαδικασιών συμμόρφωσης		87	62	38	0
Τεχνολογικές καινοτομίες (π.χ. δηλωμένες ταμειακές μηχανές)		43	73	27	0
Νέες κατηγορίες απασχόλησης (π.χ. για μικρές ή προσωρινές εργασίες)		35	59	33	8
Άμεσα φορολογικά κίνητρα (π.χ. εξαιρέσεις, μειώσεις)		61	57	33	10
Κίνητρα κοινωνικής ασφάλισης		35	62	15	23
Διευκόλυνση μετάβασης από ανεργία σε αυτοαπασχόληση		65	29	63	8
Διευκόλυνση μετάβασης από μισθωτή εργασία σε αυτοαπασχόληση		44	15	77	8
Ανοδική διαμόρφωση κατώτατου μισθού		48	24	59	18
Πτωτική διαμόρφωση κατώτατου μισθού		9	0	50	50
Προγράμματα κατάρτισης και υποστήριξης για νέες επιχειρήσεις	√	61	50	46	4
Προγράμματα μικροχρηματοδοτήσεων για νέες επιχειρήσεις		52	48	52	0
Συμβουλευτικές υπηρεσίες για ένταξη στην επίσημη οικονομία	√	61	33	67	0
Σύνδεση συνταξιοδοτικών προγραμμάτων με επίσημη απασχόληση	√	61	47	41	12
Θέσπιση ευθύνης στην εφοδιαστική αλυσίδα		17	78	0	22
Απαγόρευση ελεύθερης κυκλοφορίας (αλλοδαπών) εργαζομένων		43	29	53	18
<i>Διορθωτικά μέτρα</i>		64	61	35	4
Ενθάρρυνση αγοραστών για χρήση δηλωμένων αγαθών και υπηρεσιών:					

Παραστατικά υπηρεσιών	√	26	58	42	0
Στοχευμένα άμεσα φορολογικά κίνητρα		61	65	29	6
Στοχευμένοι έμμεσοι φόροι		17	63	25	13
Ενθάρρυνση <i>παρόχων εργασίας</i> για νομιμοποίηση:					
Αμνηστία σε ευρεία κοινωνιολογική κλίμακα		9	10	0	0
Αμνηστία σε ατομικό επίπεδο για οικειοθελή γνωστοποίηση		17	75	25	0
Συμβουλευτικές υπηρεσίες σε επιχειρήσεις για ένταξη στην επίσημη οικονομία		30	44	56	0
Υπηρεσίες υποστήριξης σε επιχειρήσεις για ένταξη στην επίσημη οικονομία	√	30	57	29	14
Στοχευμένες μειώσεις ΦΠΑ		17	43	43	14
Δωρεάν λογισμικό τήρησης αρχείων σε επιχειρήσεις		13	50	50	0
Ενημερωτικά δελτία για την τήρηση αρχείων		22	57	43	0
Δωρεάν συμβουλευτικές υπηρεσίες/κατάρτιση για την τήρηση αρχείων		22	57	43	0
Προγράμματα σταδιακής ένταξης στην επίσημη οικονομία		13	67	33	0
ΕΜΜΕΣΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ:		69	44	52	4
Αλλαγή αξιών, προτύπων και πεποιθήσεων					
Εκστρατείες για την ενημέρωση των αδήλων εργαζομένων σχετικά με τους κινδύνους και το κόστος της αδήλωτης εργασίας		61	64	36	0
Εκστρατείες για την ενημέρωση των αδήλων εργαζομένων σχετικά με τη νομιμοποίηση της εργασίας τους		57	43	47	10
Εκστρατείες για την ενημέρωση χρηστών αδήλωτης εργασίας σχετικά με τους κινδύνους και το κόστος της		61	50	40	10
Εκστρατείες για την ενημέρωση χρηστών αδήλωτης εργασίας σχετικά με τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας		52	35	59	6
Χρήση προτρεπτικών μέσων στους πολίτες για δήλωση δραστηριοτήτων		52	33	67	0
Μέτρα για τη βελτίωση των γνώσεων σχετικά με τη φορολογική/ασφαλιστική/εργατική νομοθεσία		65	50	50	0
Εκστρατείες για την καλλιέργεια κλίματος δέσμευσης για τη δήλωση εργασίας		39	29	64	7
Μεταρρύθμιση επίσημων θεσμών					
Μέτρα για την αλλαγή της θεωρούμενης δικαιοσύνης του συστήματος		26	25	75	0
Μέτρα για τη βελτίωση της διαδικαστικής δικαιοσύνης (δηλαδή, του βαθμού στον οποίο οι πολίτες πιστεύουν ότι το κράτος τούς αντιμετώπισε με σεβασμό, αμεροληψία και υπευθυνότητα)		17	60	40	0
Υιοθέτηση στάσης που έχει να κάνει περισσότερο με τη δέσμευση παρά με τη συμμόρφωση (π.χ. "ευέλικτη ρύθμιση")		30	50	40	10

6.1 Άμεσοι έλεγχοι: μέτρα αποτροπής

Οι πολίτες συμμορφώνονται με τους νόμους είτε 1) επειδή φοβούνται ότι θα γίνουν αντιληπτοί και θα τους επιβληθούν πρόστιμα λόγω της ισχύος που διαθέτουν οι σχετικές αρχές (αναγκαστική συμμόρφωση) είτε 2) επειδή νιώθουν ότι οφείλουν να έχουν εμπιστοσύνη στις αρχές και να είναι ειλικρινείς απέναντί τους (οικειοθελής συνεργασία). Στην Ελλάδα, ο βασικότερος τρόπος προσέγγισης μέχρι σήμερα είναι η επιβολή της αναγκαστικής συμμόρφωσης και όχι η επιδίωξη της οικειοθελούς συνεργασίας. Επιπλέον, η αναγκαστική συμμόρφωση επιδιώχθηκε κατά κύριο λόγο όχι με την παροχή κινήτρων για

νόμιμη λειτουργία με δηλωμένες οικονομικές δραστηριότητες, αλλά αυξάνοντας το θεωρούμενο ή/και το πραγματικό κόστος της αδήλωτης εργασίας. Αυτή η προσέγγιση εδραιώθηκε με δύο τρόπους: πρώτον, με την αύξηση των ποινών και των κυρώσεων για εμπλοκή σε αδήλωτη εργασία και, δεύτερον, αυξάνοντας τον θεωρούμενο ή/και πραγματικό κίνδυνο εντοπισμού.

ΣΧΕΔΙΟ

6.1.1. Ποινές και κυρώσεις

Εξετάζοντας τις κυρώσεις που θεωρούν οι Έλληνες πολίτες ότι μπορούν να τους επιβληθούν λόγω αδήλωτης εργασίας, από την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου 2013 προκύπτει ότι το 8% πιστεύει ότι η ποινή ισοδυναμεί με φυλάκιση, το 52% ότι θα κληθεί να καταβάλει τον προβλεπόμενο φόρο ή τις ασφαλιστικές εισφορές μαζί με κάποιο πρόστιμο, το 26% ότι θα πρέπει να καταβληθούν οι οφειλόμενοι φόροι ή οι ασφαλιστικές εισφορές και το 14% αρνήθηκε να απαντήσει, δεν γνώριζε ή έδωσε κάποια άλλη απάντηση.

Από την ανάλυση των πραγματικών ποινών και κυρώσεων που έχουν επιβληθεί για αδήλωτη εργασία συνάγεται ότι τα τελευταία έτη έχουν σημειωθεί σταθερές αυξήσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4144/2013, οι διοικητικές κυρώσεις, πλέον λοιπών κυρώσεων, σε περιπτώσεις παράνομης απασχόλησης επιδοτούμενων ανέργων ανέρχονται σε πρόστιμο ύψους 3.000 € για κάθε τέτοιο απασχολούμενο άτομο ή σε πρόστιμο ύψους 3.000 € για κάθε τέτοιο απασχολούμενο άτομο, όταν ο ίδιος εργοδότης έχει προηγουμένως καταγγείλει τη μεταξύ τους σύμβαση εργασίας.

Επιπλέον, σύμφωνα με το Ν. 4052/2012, απαγορεύεται η απασχόληση παράνομα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών. Σε περιπτώσεις παράβασης της εν λόγω απαγόρευσης, κατόπιν εντοπισμού ή καταγγελίας για την εν λόγω παράβαση, επιβάλλεται από το ΣΕΠΕ στον εργοδότη χρηματική κύρωση ύψους 5.000,00 € ανά παράνομα απασχολούμενο πολίτη τρίτων χωρών. Σε περίπτωση που ο εργοδότης παραβεί ξανά την εν λόγω απαγόρευση εντός τεσσάρων (4) ετών από το αρχικό παράπτωμά του, διπλασιάζεται το ποσό της χρηματικής κύρωσης ανά εργαζόμενο. Υπάρχει, επίσης, η δυνατότητα προσωρινής διακοπής της λειτουργίας συγκεκριμένης παραγωγικής διαδικασίας ή τμήματος ή τμημάτων ή του συνόλου της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης στις οποίες έχει διαπραχθεί η παράβαση για χρονικό διάστημα μέχρι τρεις (3) ημέρες, ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Προϊσταμένου της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης Επιθεώρησης του ΣΕΠΕ ή του αρμοδίου Επιθεωρητή Εργασίας. Η προσωρινή άνω των τριών (3) ημερών ή οριστική διακοπή της λειτουργίας συγκεκριμένης παραγωγικής διαδικασίας ή τμήματος ή τμημάτων ή του συνόλου της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης στις οποίες έχει διαπραχθεί η παράβαση επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του αρμοδίου Επιθεωρητή Εργασίας ή του Προϊσταμένου της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης Επιθεώρησης του ΣΕΠΕ. Υπάρχει, επίσης, η δυνατότητα φυλάκισης τουλάχιστον πέντε (5) μηνών εργοδοτών οι οποίοι απασχολούν εκ προθέσεως παράνομα διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών.

Από τις 15/09/2013, οι διοικητικές κυρώσεις για ευθέως αποδεικνυόμενες παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας (ΥΑ 27397/122/19-8-2013, ΦΕΚ 2062/Β/23-8-2013), επιβάλλονται στην εξής περίπτωση: όταν Ειδικός Επιθεωρητής Εργασίας ή Επιθεωρητής Εργασίας διαπιστώσει τη μη αναγραφή εργαζομένου στον ισχύοντα πίνακα προσωπικού που τηρείται από τον εργοδότη και επιβάλλει διοικητική κύρωση (πρόστιμο), κατά δέσμια αρμοδιότητα, χωρίς προηγούμενη πρόσκλησή του για παροχή εξηγήσεων. Για υπαλλήλους άνω των 25 ετών, το επιβαλλόμενο πρόστιμο ορίζεται στις 10.549,44 ευρώ (τουτέστιν, το 18πλάσιο του κατώτατου μισθού), ενώ για υπαλλήλους κάτω των 25 ετών, το επιβαλλόμενο πρόστιμο ορίζεται στις 9.197,10 ευρώ (τουτέστιν, το 18πλάσιο του κατώτατου μισθού για άτομα κάτω των 25 ετών). Σε περίπτωση υποτροπής της επιχείρησης/εργοδότη για την παραπάνω παράβαση, επιβάλλεται, πέραν των ανωτέρω χρηματικών προστίμων, προσωρινή ή οριστική διακοπή της λειτουργίας συγκεκριμένης παραγωγικής διαδικασίας ή τμήματος ή τμημάτων ή του συνόλου της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης στις οποίες έχει διαπραχθεί η παράβαση, σύμφωνα με τα οριζόμενα του Ν. 3996/2011, όπως ισχύει.

Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης, ορισμένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη ισχυρίστηκαν ότι οι εν λόγω κυρώσεις είναι υπερβολικά αυστηρές για τα παραπτώματα ή έχουν

δυσανάλογες επιπτώσεις για τις επιχειρήσεις, καθώς οι επιθεωρήσεις σε μικρές επιχειρήσεις που έχουν διαπράξει κάποια παράβαση ενδέχεται να οδηγήσουν σε τερματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων τους. Λαμβάνοντας υπόψη ότι στόχος είναι η ένταξη της αδήλωτης εργασίας στις δηλωμένες οικονομικές δραστηριότητες, μια τέτοια εξέλιξη είναι σίγουρα απευκαταία. Ωστόσο, η μείωση αυτών των κυρώσεων θα αναρρούσε την ισχύ των αρχών και, κατά συνέπεια, τη δυνατότητα του κράτους να επιδιώξει την αναγκαστική συμμόρφωση. Αντί να μειωθούν οι κυρώσεις και επακόλουθα η ισχύς των αρχών, αυτό που ενδεχομένως απαιτείται είναι να δοθεί περισσότερο βάρος στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης απέναντι στις αρχές και, κατά συνέπεια, στην οικειοθελή συμμόρφωση. Τα μέτρα για την επίτευξη αυτού του στόχου θα αναφερθούν αργότερα στην παρούσα ενότητα.

Όσον αφορά τις κυρώσεις και τις ποινές για τη φορολογική μη συμμόρφωση, διαπιστώνεται και πάλι ότι, παρά το γεγονός ότι οι ποινές μοιάζουν αυστηρές, στην πράξη δεν ισχύει κάτι τέτοιο. Όπως δηλώνει το ΔΝΤ (2013: 23-26), οι ποινές που προβλέπονται από το νόμο είναι γενικώς αυστηρές, ωστόσο, η πλήρης εφαρμογή και επιβολή τους είναι εξαιρετικά απίθανη. Για παράδειγμα, μετά την αποστολή εντολής ελέγχου, υπάρχει δυνατότητα υποβολής αίτησης για αμνηστία σε περίπτωση ελέγχου. Επιπλέον, σε περίπτωση που διαπιστωθεί αδήλωτη εργασία, ο προϊστάμενος της οικείας εφορίας μπορεί να μειώσει τις ποινές για μη συμμόρφωση (περίπου το 100% της φορολογικής οφειλής), καθώς και τους τόκους υπερημερίας (τυπικό ποσοστό 1% ανά μήνα, χωρίς ανατοκισμό) έως και κατά 80%. Αν ο φορολογούμενος διευθετήσει άμεσα την τελική οφειλή, τότε γίνεται έκπτωση ύψους 5% στο συνολικό καταβαλλόμενο ποσό και διατρέχει μικρό κίνδυνο να του ασκηθεί ποινική δίωξη. Αν η εν λόγω οφειλή καταστεί ληξιπρόθεσμη, ο φορολογούμενος μπορεί να υπαχθεί σε ένα σύστημα πληρωμών με δόσεις, το οποίο προσφέρει επιπλέον εκπτώσεις στις ποινές ή στους τόκους κατά 50%, αν εξοφληθεί άμεσα. Με αυτόν τον τρόπο, το πραγματικό επιτόκιο πέφτει πολύ σε σχέση με τα εμπορικά επιτόκια δανεισμού, καθιστώντας έτσι πιο οικονομικά συμφέρουσα λύση τη μη δήλωση φορολογητέων εισοδημάτων, ακόμα και σε περίπτωση εντοπισμού της πραγματικής φορολογικής οφειλής. Πράγματι, αν και οι πραγματικές κυρώσεις παραμένουν χαμηλές, το ΔΝΤ (2013) επισημαίνει ότι ένα μεγάλο μερίδιο των υπολογισμένων φόρων παραμένει ανεξόφλητο. Το 2012, σωρεύτηκε νέο χρέος ύψους 13,1 δισεκατομμυρίων ευρώ, δηλαδή το 25% των συνολικών υπολογισμένων φόρων. Εξ αυτών, εισπράχθηκε μόλις τα 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ (λιγότερο από το 12% των φορολογικών εσόδων).

Ομοίως, όσον αφορά τις ασφαλιστικές εισφορές, το 2012 το χάσμα μεταξύ των πραγματικών εισπράξεων και των υπολογισμένων ποσών άγγιξε το 15% για το ΙΚΑ, το 25% για το Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ) και το 65% για τον ΟΓΑ. Συνολικά, οι ανεξόφλητες φορολογικές υποχρεώσεις άγγιξαν τα 56 €, ενώ οι ανεξόφλητες υποχρεώσεις για ασφαλιστικές εισφορές ξεπέρασαν τα 12 δισεκατομμύρια ευρώ στα τέλη του 2012. Η αναγκαστική είσπραξη οφειλών εστιάζει στην εξόφληση παλαιότερων υποχρεώσεων, παρά τη χαμηλή εισπραξιμότητά τους σε σχέση με τις νέες οφειλές. Επιπλέον, τα διαθέσιμα μέσα για την αναγκαστική είσπραξη οφειλών είναι ανεπαρκή με βάση τα διεθνή πρότυπα. Καθώς το 14% των οφειλών αντιπροσωπεύει το 92% της αξίας του χρέους, θα πρέπει οι λιγοστοί ανθρωπίνι πόροι να εστιάζουν σε αυτές τις οφειλές και τα λοιπά χρέη να υπόκεινται σε αυτοματοποιημένα συστήματα παρέμβασης. Οι πόροι για την είσπραξη νέων οφειλών είναι ανεπαρκείς και, συνεπώς, οι εν λόγω οφειλές καθίστανται γρήγορα μη εισπράξιμες. Επίσης, δεν έχει αξιοποιηθεί η πρόταση τεχνικής βοήθειας σχετικά με την ανάθεση περισσότερων πόρων -τουλάχιστον ένα 10% στις οικίες εφορίες- για εισπρακτικούς σκοπούς, ενώ το εργατικό δυναμικό εξακολουθεί να εστιάζει περισσότερο τις προσπάθειές του στην αξιολόγηση του χρέους.

Συνοψίζοντας, αν και έχουν εκφραστεί ανησυχίες σχετικά με το επίπεδο των επιβαλλόμενων ποινών, ιδιαίτερα δε σε σχέση με την αναλογικότητά τους, στο παρόν

υποστηρίζεται ότι δεν απαιτείται η μεταβολή των ποινών. Αφενός, τυχόν μείωσή τους θα μπορούσε να οδηγήσει σε αναίρεση της ισχύος των αρχών και, κατά συνέπεια, της δυνατότητας του κράτους να επιδιώξει την αναγκαστική συμμόρφωση. Αφετέρου, και κυρίως, όπως αναδείχθηκε από το Σχ. 5, δεν υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των θεωρούμενων ποινών και της πιθανότητας εμπλοκής σε αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, αυτό που απαιτείται είναι η είσπραξη των οφειλόμενων υπολογισμένων φόρων και των ασφαλιστικών εισφορών. Για την επιτέλεση αυτού του σκοπού, απαιτείται η εκχώρηση περισσότερων πόρων για εισπρακτικούς σκοπούς. Αν αυτό πραγματοποιηθεί, τότε μπορεί, για παράδειγμα, να διευρυνθεί η φορολογική βάση, οδηγώντας έτσι σε μελλοντικές μειώσεις στους φορολογικούς συντελεστές. Συνεπώς και συνολικά, η μεταβολή των κυρώσεων και των ποινών δεν πρέπει να αποτελεί το κύριο μέλημα του εθνικού σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, ο θεωρούμενος κίνδυνος εντοπισμού συσχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με την πιθανότητα εμπλοκής σε τέτοιες δραστηριότητες (αν και μόνο μεταξύ πολιτών με χαμηλό φορολογικό φρόνημα).

6.1.2 Μέτρα εντοπισμού

Μέχρι και σήμερα στην Ελλάδα, η συντριπτική πλειονότητα των επιδιωκόμενων μέτρων για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας εστίαζε στη βελτίωση του θεωρούμενου και του πραγματικού κινδύνου εντοπισμού. Με άλλα λόγια, οι πολιτικές έριχναν το βάρος στην επιδίωξη της αναγκαστικής συμμόρφωσης και όχι της οικειοθελούς συνεργασίας. Έτσι, η αναγκαστική συμμόρφωση επιδιώχθηκε όχι με την παροχή κινήτρων για νόμιμη λειτουργία με δηλωμένες οικονομικές δραστηριότητες, αλλά αυξάνοντας τον θεωρούμενο ή/και τον πραγματικό κίνδυνο εντοπισμού, με σκοπό την αύξηση του θεωρούμενου και του πραγματικού κόστους ενασχόλησης με αδήλωτες επαγγελματικές δραστηριότητες.

Προκειμένου να αξιολογηθεί η συνολική αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων που είχαν ως σκοπό την αύξηση του κινδύνου εντοπισμού, η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου 2013 εξέτασε τη στάση των Ελλήνων πολιτών απέναντι στον θεωρούμενο κίνδυνο εντοπισμού. Με βάση το πόρισμα της εν λόγω έρευνας, η πλειονότητα των Ελλήνων πολιτών (57%) θεωρεί ότι ο κίνδυνος εντοπισμού είναι μικρός, το 36% θεωρεί ότι ο κίνδυνος εντοπισμού είναι υψηλός, ενώ το 7% αρνήθηκε να απαντήσει ή δεν γνώριζε. Συνάγεται, λοιπόν, ότι στην Ελλάδα οι αρχές δεν αντιμετωπίζονται ως κάποιο είδους "Μεγάλου Αδερφού" που βλέπει και παρακολουθεί τα πάντα. Εν ολίγοις, το βάρος που είχε δοθεί μέχρι σήμερα ως προς την αύξηση του θεωρούμενου και του πραγματικού κινδύνου εντοπισμού δεν φαίνεται να επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα. Το μεγαλύτερο μερίδιο των Ελλήνων πολιτών πιστεύει ότι ο κίνδυνος εντοπισμού είναι ελάχιστος. Συνεπώς, με το παρόν επιχειρείται μια επανεξέταση των μέτρων που είχαν τηρηθεί μέχρι σήμερα, ενώ γίνονται συστάσεις για διάφορα μέσα βελτίωσης του θεωρούμενου και του πραγματικού κινδύνου εντοπισμού.

Επαλήθευση και κοινοποίηση στοιχείων

Όπως δηλώνει το ΔΝΤ (2013: 23-26), ιδίως όσον αφορά τη φορολογική μη συμμόρφωση, ο περιορισμένος κίνδυνος εντοπισμού εντείνεται, εν πρώτοις, από την καταγεγραμμένη τάση των οικονομικών ελέγχων να εστιάζουν στα πρόσωπα που δεν υποβάλλουν δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος και στις ανενεργές εταιρείες, με ελάχιστες προοπτικές είσπραξης επιπλέον υπολογισμένων φόρων, αφήνοντας έτσι τις περιπτώσεις υψηλού κινδύνου να διαφεύγουν κατά πάσα πιθανότητα του ελέγχου και, εν δεύτεροις, από τις ελάχιστες πιθανότητες εντοπισμού αδήλωτων φορολογικών υποχρεώσεων κατά τη διεξαγωγή οικονομικού ελέγχου, λόγω της περιορισμένης χρήσης πληροφοριών τρίτων για τον εντοπισμό ασυνεπειών μεταξύ δηλούμενης και πραγματικής περιουσίας και εισοδήματος, καθώς και της έλλειψης πρόσβασης σε στοιχεία τραπεζικών λογαριασμών. Οι οικονομικοί

έλεγχοι εστιάζουν σε θέματα τήρησης βιβλίων και όχι στην αξιολόγηση των φορολογικών υποχρεώσεων, μειώνοντας έτσι την παραγωγικότητα του ελεγκτή.

Μία από τις βασικότερες πρωτοβουλίες που λήφθηκαν τα τελευταία χρόνια ήταν η βελτίωση του κινδύνου εντοπισμού φορολογικής μη συμμόρφωσης μέσω καλύτερων μεθόδων εύρεσης και επαλήθευσης δεδομένων. Πλέον καθίσταται ολοένα και πιο εφικτή η δυνατότητα διασταύρωσης και παρακολούθησης πληροφοριών διάφορων χρονικών περιόδων μέσω ενός κεντρικού ολοκληρωμένου συστήματος πληροφοριών, και συγκεκριμένα μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος των Ελεγκτικών Υπηρεσιών (ELENXIS) του Υπουργείου Οικονομικών. Ως πρώτο βήμα, το ELENXIS καθιστά δυνατή τη διασταύρωση και τους ελέγχους φορολογικών στοιχείων βάσει επικινδυνότητας. Ωστόσο, για να διασφαλιστεί η συστηματική ηλεκτρονική παρακολούθηση του πλήρους συνόλου των στοιχείων ενεργητικού και παθητικού των φορολογουμένων απέναντι στο κράτος, καθώς και των καταναλωτικών δαπανών, σύμφωνα με τη Βασαρδάνη (2013), θα ήταν χρήσιμη η σύνδεση διάφορων φορέων και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένου του Εθνικού Κτηματολογίου, του Υπουργείου Μεταφορών και ασφαλιστικών εταιρειών, απευθείας με το σύστημα, καθώς και η ενίσχυση των συνεργατικών σχέσεων με αρχές της αλλοδαπής. Με αυτόν τον τρόπο, θα διευκολύνονταν η υιοθέτηση και η επικράτηση της χρήσης ενός "ενιαίου αριθμού προσωπικής ταυτοποίησης" για κάθε πολίτη, βασιζόμενος στις προδιαγραφές του αριθμού κοινωνικής ασφάλισης που εφαρμόζεται σε πολλές αναπτυγμένες χώρες. Με τη σειρά του, αυτός ο αριθμός θα καθιστούσε δυνατή την πλήρη διεκπεραίωση των φορολογικών υποθέσεων του αντίστοιχου προσώπου.

Για το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, η υποχρεωτική παροχή στοιχείων πραγματοποιείται μέσω του Πληροφοριακού Συστήματος ΕΡΓΑΝΗ, το οποίο τέθηκε σε λειτουργία τον Μάρτιο του 2013. Στις φόρμες που υποβάλλονται (ηλεκτρονικά) από τους εργοδότες μέσω του ΠΣ ΕΡΓΑΝΗ περιλαμβάνονται τα εξής στοιχεία: αναγγελία πρόσληψης (βάσει τύπου σύμβασης εργασίας), πίνακας προσωπικού, αποχωρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των αναγγελιών οικειοθελούς αποχώρησης μισθωτών, απολύσεις μισθωτών με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου (με ή χωρίς προειδοποίηση) και δηλώσεις λύσης συμβάσεων ορισμένου χρόνου, υπερωρίες, ημιαπασχόληση και εναλλαγή θέσεων, επιχειρησιακές συμβάσεις και ετήσια άδεια. Ωστόσο, οι διαδικασίες εύρεσης στοιχείων για τον εντοπισμό παραβάσεων του εργατικού δικαίου βρίσκονται ακόμα στα σπάργανα. Προς το παρόν, αυτό που λείπει είναι μια ενοποιημένη βάση δεδομένων, σε συνδυασμό με άλλες περιφερειακές και εθνικές κρατικές υπηρεσίες, που θα μπορούσε να βελτιώσει το σχεδιασμό και την παρακολούθηση του συστήματος επιθεώρησης εργασίας. Με τη λειτουργία ενός νέου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο είναι τώρα υπό κατασκευή, θα παρουσιαστούν πολλές νέες δυνατότητες και θα δημιουργηθεί η βάση για την ενίσχυση της αποτελεσματικότερης λειτουργίας του ΣΕΙΠΕ. Στο σύστημα θα συμπεριληφθούν σταδιακά περισσότερα συναφή δεδομένα.

Συντονισμός κοινοποίησης στοιχείων με κρατικούς φορείς

Παρά την ανάπτυξη βάσεων δεδομένων σε φορείς που είναι αρμόδιοι για τη συμμόρφωση σε ζητήματα φορολογικής, εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, το κενό όσον αφορά την πλήρως συντονισμένη προσέγγιση της κοινοποίησης στοιχείων δεν έχει ακόμα καλυφθεί. Αντιθέτως, οι επιμέρους εμπλεκόμενοι φορείς δείχνουν να είναι απρόθυμοι να κοινοποιήσουν τα στοιχεία τους σε άλλα όργανα και καθένας εξ αυτών των φορέων επιθυμεί να υπερισχύσει το δικό του πληροφοριακό σύστημα ως το μοναδικό ενιαίο σύστημα. Συνεπώς, προκειμένου να γίνουν βήματα προόδου, μία κίνηση που θα μπορούσε να γίνει είναι να ληφθεί μια απόφαση ως προς το ποιο θα είναι το κύριο σύστημα που θα χρησιμοποιείται για τη συγκέντρωση δεδομένων με σκοπό τον εντοπισμό περιπτώσεων

αδήλωτης εργασίας. Με αυτόν τον τρόπο, θα διευθετηθεί το τρέχον κλίμα απροθυμίας κοινοποίησης στοιχείων.

Μια άλλη πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα μπορούσε να εφαρμοστεί είναι η συγκρότηση ενός ειδικού σώματος, το οποίο θα συλλέγει πληροφορίες και θα διενεργεί έρευνες με σκοπό την εύρεση στοιχείων για υποθέσεις αδήλωτης εργασίας. Αυτό το σώμα θα είναι αρμόδιο για τη σύνταξη εκθέσεων για την αδήλωτη οικονομία και τη διερεύνηση συγκεκριμένων οργανισμών και προσώπων, για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες εμπλοκής σε δραστηριότητες αδήλωτης εργασίας, αντλώντας στοιχεία από άλλους φορείς και κατόπιν αίτησης άλλων οργανισμών, όπως του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, του Υπουργείου Οικονομικών και οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό το σώμα θα έχει δυνατότητα άντλησης πληροφοριών από την εκάστοτε αρχή που υποβάλει αίτημα για έκθεση συμμόρφωσης. Το σώμα θα καταρτίζει τις εκθέσεις συμμόρφωσης χωρίς καμία οικονομική επιβάρυνση και θα έχει δικαίωμα να αποκτά όλες τις απαραίτητες πληροφορίες χωρίς καμία χρέωση. Οι εκθέσεις συμμόρφωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για το σκοπό για τον οποίο ζητήθηκαν. Ωστόσο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για κάποια άλλη έκθεση που ζητήθηκε από την ίδια αρχή σχετικά με το ίδιο θέμα (βλ. Πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1 - Συγχώνευση συστημάτων εύρεσης στοιχείων

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

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

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

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

Στόχευση των επιθεωρήσεων στο χώρο εργασίας

Στην Ελλάδα, θεσπίστηκε ένα μέτρο βάσει του άρθρου 26 του Ν. 3996/2011, σύμφωνα με το δεύτερο μνημόνιο που υπέγραψε η Ελλάδα με τους θεσμούς. Σε επιχειρήσεις διάφορων κλάδων, οι οποίες θα επιλέγονταν για πιλοτική εφαρμογή του μέτρου βάσει υπουργικής απόφασης, θα επιβληθεί η χρήση ηλεκτρονικής κάρτας εργασίας για την καταγραφή και την ωρομέτρηση του προσωπικού. Στις επιχειρήσεις που θα εφαρμοστεί αυτό το μέτρο θα παρέχεται έκπτωση επί του έμμεσου κόστους εργασίας, ενώ η μη συμμόρφωση θα τιμωρείται με αυστηρές κυρώσεις. Οι κάρτες εργασίας εμφανίζουν αυτόματα τις ώρες προσέλευσης, αποχώρησης και χρόνου εργασίας των εργαζομένων. Οι πληροφορίες αποστέλλονται ηλεκτρονικά σε μια κοινή βάση δεδομένων στην οποία μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση το ΣΕΠΕ, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ο ΟΑΕΔ.¹⁶ Με αυτόν τον τρόπο, βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των επιθεωρήσεων. Σε επιχειρήσεις όπου έχει εισαχθεί το σύστημα της κάρτας εργασίας, η χρήση του εν λόγω συστήματος θα γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του άρθρου. Πέραν των λοιπών διοικητικών κυρώσεων που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία, θα επιβάλλονται οι εξής κυρώσεις: κατάργηση της έκπτωσης της παραγράφου 2 για διάστημα τριών (3) μηνών από την επιβολή των κυρώσεων, επιπλέον διοικητική κύρωση ύψους τετρακοσίων (400) ευρώ στην επιχείρηση για κάθε απασχολούμενο μισθωτό ο οποίος δεν κάνει χρήση της κάρτας εργασίας και διοικητική κύρωση ύψους διακοσίων (200) ευρώ στον ίδιο το μισθωτό, η οποία βαρύνει τον εργαζόμενο και καταβάλλεται από τον εργοδότη.

Θα μπορούσαν να επιτευχθούν περισσότερες βελτιώσεις στις επιθεωρήσεις στο χώρο εργασίας. Το πρόβλημα δεν είναι μόνο το πλήθος των επιθεωρητών εργασίας που δεν επαρκεί για τη σωστή διεξαγωγή των επιθεωρήσεων, αλλά είναι και η ποιότητα των πληροφοριακών συστημάτων για την εύρεση στοιχείων με σκοπό τον εντοπισμό στόχων για διεξαγωγή επιθεωρήσεων. Αυτή τη στιγμή, όχι μόνο οι απαιτούμενοι πόροι είναι ελλιπείς, αλλά υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις και στα εργαλεία, τις διαδικασίες και το συντονισμό με άλλες σχετικές αρχές για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση περιπτώσεων για τις οποίες υπάρχουν υπόνοιες παράβασης του εργατικού δικαίου. Ένα ακόμα πρόβλημα εντοπίζεται όσον αφορά το γεωγραφικό εύρος διεξαγωγής των επιθεωρήσεων, καθώς είναι ελάχιστες οι περιπτώσεις πραγματοποίησης επιθεωρήσεων σε απομακρυσμένες γεωγραφικές περιοχές και ακόμα λιγότερες, έως ανύπαρκτες, όσες πραγματοποιούνται στον τομέα της γεωργίας. Το πρώτο οφείλεται στο γεγονός ότι οι επιθεωρητές εργασίας καλούνται να καλύψουν οι ίδιοι τα έξοδα μετακίνησής τους, κάτι που συνεπάγεται μειωμένες επιθεωρήσεις σε μεγάλες αποστάσεις, ενώ το δεύτερο οφείλεται σε αμφότερα τα νομικά κωλύματα που καλύφθηκαν ανωτέρω. Επίσης, είναι ελάχιστοι οι επιθεωρητές που θεωρούν ότι είναι κατάλληλα καταρτισμένοι για τη διεξαγωγή επιθεωρήσεων στον γεωργικό κλάδο, ενώ επικρατεί η αντίληψη ότι αυτές οι επιθεωρήσεις θα κατέληγαν σε επιβολή πολλών προστίμων και δεν θα ήταν δυνατή η παραγωγή εγχώριων τροφίμων στη χώρα.

Μια άλλη μέθοδος για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των επιθεωρήσεων είναι η χρήση **ειδοποιητηρίων επιστολών**, με τις οποίες θα ενημερώνονται οι επιχειρήσεις ότι ενδέχεται να διεξαχθεί έλεγχος στους χώρους τους στο εγγύς μέλλον, ώστε να δοθεί το έναυσμα για οικειοθελή συμμόρφωση χωρίς να συντρέχει λόγος διεξαγωγής επιθεώρησης

¹⁶ Σύμφωνα με το Ν. 3996/2011 σχετικά με τη θεσμοθέτηση ηλεκτρονικών καρτών εργασίας, απαιτείται υπουργική απόφαση. Δεν έχει εκδοθεί ακόμα κάποια σχετική υπουργική απόφαση (βλ. επίσης Καψάλης, 2015, σελ. 34).

στο χώρο εργασίας, ή ότι ενδέχεται να γίνει έλεγχος στους χώρους τους στο μέλλον, αφού υποβάλουν τη φορολογική τους δήλωση. Προς το παρόν, κανένας από τους φορείς που είναι αρμόδιοι για τη συμμόρφωση σε ζητήματα φορολογικής, εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας δεν εφαρμόζει εκτεταμένα μια τέτοια προσέγγιση, η οποία αποτελεί έναν ενδεχομένως επιτυχημένο τρόπο από άποψη κόστους-οφέλους για υψηλότερα επίπεδα αυτοσυμμόρφωσης. Στις εν λόγω επιστολές μπορούν επίσης να περιλαμβάνονται κανονιστικές πληροφορίες σχετικά με τους λόγους για τους οποίους είναι σημαντική η συμμόρφωση και η αποφυγή χρήσης αδήλωτης εργασίας.

Επίσης, παρατηρείται έλλειψη στην **εκπαίδευση των επιθεωρητών** σε ζητήματα αντιμετώπισης της αδήλωτης οικονομίας. Αυτό ισχύει όχι μόνο για τους επιθεωρητές εργασίας, αλλά και για τους επιθεωρητές σε ζητήματα φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης. Για παράδειγμα, δεν εφαρμόζεται μια εθνική πολιτική εκπαίδευσης αναφορικά με την επιθεώρηση εργασίας. Μια τέτοια πολιτική θα έπρεπε να αποτελεί μέρος του στρατηγικού σχεδίου και της πολιτικής του ΣΕΠΕ. Επιπλέον, ο σχεδιασμός και ο τρόπος διεξαγωγής των επισκέψεων επιθεώρησης θα πρέπει να επανεξεταστεί, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δίδεται η κατάλληλη προσοχή στα περιστατικά αδήλωτης εργασίας, ακόμα και όταν ο πρωταρχικός σκοπός της επίσκεψης δεν αφορά τον εντοπισμό αδήλωτων δραστηριοτήτων. Προς το παρόν, οι επιθεωρήσεις στο χώρο εργασίας εστιάζουν σε μεγαλύτερες επιχειρήσεις, παρά το γεγονός ότι είναι ρητά αναγνωρισμένο ότι οι πιθανότητες φαινομένων αδήλωτης εργασίας σε τέτοιες μονάδες είναι χαμηλές. Κατά συνέπεια, η **καλύτερη στόχευση** των επιθεωρήσεων από το σχετικό σώμα θα βελτιώνει σημαντικά τα ποσοστά εντοπισμού περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας. Επιπλέον, δεν υπερθεματίζεται αρκετά ο εκπαιδευτικός ή προωθητικός ρόλος των επιθεωρητών εργασίας όσον αφορά τη διάδοση περισσότερων πληροφοριών σε επιχειρήσεις και εργαζόμενους σχετικά με τα όσα ισχύουν περί αδήλωτης εργασίας, καθώς και τους τρόπους με τους οποίους μπορούν να αποφευχθούν ή να διευθετηθούν τέτοιες καταστάσεις. Αντιθέτως, στις περισσότερες περιπτώσεις αντιμετωπίζονται ως όργανα επιβολής προστίμων και κυρώσεων. Η ισορροπία ανάμεσα στις προληπτικές ενέργειες και τις ενέργειες επιβολής δεν είναι συστηματική και δεν βασίζεται σε στρατηγικούς στόχους, ενώ μια τέτοια ισορροπία είναι σημαντική για την προαγωγή ενός πνεύματος συμμόρφωσης. Προς το παρόν, φαίνεται ότι δεν αξιοποιείται στο έπακρο ή δεν εφαρμόζεται με τακτικό τρόπο η δυναμική των ενημερώσεων ή/και των ειδοποιήσεων (π.χ. εντολών βελτίωσης ή συμμόρφωσης). Συνεπώς, θα αποτελούσε θετική εξέλιξη η στροφή της εστίασης στον **προληπτικό ρόλο** που πρέπει να ασκεί το σώμα επιθεώρησης (καθώς και τα σώματα επιθεώρησης για φορολογικά ζητήματα και ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης). Σε αυτήν την προσπάθεια, θα μπορούσε να συμπεριληφθεί η διαμόρφωση εκπαιδευτικού υλικού αναφορικά με τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας, μια ενότητα με συχνές ερωτήσεις στους δικτυακούς τόπους των σωμάτων επιθεώρησης, καθώς και μια πιο φιλική προς τον επιχειρηματία προσέγγιση. Όλα αυτά τα στοιχεία θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην περαιτέρω εξέλιξη του πιο διευκολυντικού, προληπτικού ρόλου τους.

Επίσης, απαιτείται μια πιο επιτυχημένη ισορροπία μεταξύ των επισκέψεων κατασταλτικού και προληπτικού χαρακτήρα. Σε μια χώρα που βρίθεται μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ο αριθμός των επισκέψεων για επιθεωρήσεις εργασίας ανά επιθεωρητή θα μπορούσε να είναι πολύ υψηλότερος με καλύτερο σχεδιασμό και με ομάδες επιθεώρησης που θα ήταν στελεχωμένες με περισσότερα άτομα, λαμβάνοντας υπόψη τους κλάδους της οικονομίας και τις ιδιαιτερότητες κάθε τοπικής κοινωνίας. Δεν εφαρμόζεται ένα σύγχρονο σύστημα διαχείρισης, το οποίο να συνδυάζει στρατηγικούς στόχους, στοχοθέτηση και επιβράβευση απόδοσης, τόσο στο σώμα επιθεώρησης εργασίας όσο και σε αυτό για φορολογικά ζητήματα.

Συντονισμός επιθεωρήσεων

Από επιχειρησιακής σκοπιάς, οι κοινές επιθεωρήσεις από τα σώματα επιθεωρήσεων για ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης, εργασίας και φορολογίας θα ήταν μια πιο φιλική προς τον επιχειρηματία προσέγγιση. Ωστόσο, προς το παρόν, σπάνια συμβαίνει κάτι τέτοιο. Για παράδειγμα, λιγότερο από το 1% των επιθεωρήσεων που διενεργούνται από το ΙΚΑ διεξάγονται επί του παρόντος σε συνεργασία με το ΣΕΠΕ, κυρίως επειδή υπάρχουν διχονομίες σχετικά με το ποιος φορέας θα πρέπει να εισπράξει τα χρήματα σε περίπτωση υποβολής προστίμου. Στο μεταξύ, το ΣΕΠΕ και η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας διενεργούν από κοινού επιθεωρήσεις μόνο σε μεγάλες επιχειρήσεις.

Η βάση δεδομένων ELENXIS, καθώς και το νέο λογισμικό τεχνολογίας πληροφορικής του σώματος επιθεώρησης εργασίας που βρίσκεται ακόμα σε πιλοτικό στάδιο χρήσης, θα μπορούσαν να διαμορφώσουν τη βάση όχι μόνο για την καλύτερη στόχευση των επισκέψεων αλλά και για τη χάραξη ενός συντονισμένου σχεδίου κοινών επισκέψεων (λαμβάνοντας υπόψη τους κλάδους της οικονομίας, την εποχικότητα του τουρισμού, τις ιδιαιτερότητες κάθε τοπικής κοινωνίας κ.λπ.). Ήδη βάσει των Ν. 3655/2008 και 3296/2004 προβλέπεται ότι οι υπάλληλοι του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος μπορούν να συμμετέχουν σε μεικτά κλιμάκια επιθεώρησης εταιρειών και χώρων εργασίας, περίπτωση κατά την οποία ο συντονισμός, η συγκρότηση, ο έλεγχος και η παρακολούθηση της δράσης των μεικτών κλιμακίων γίνεται με συνεργασία του Ειδικού Γραμματέα του ΣΔΟΕ, του Ειδικού Γραμματέα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και του Διοικητή του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ή των ειδικά από αυτούς εξουσιοδοτημένων υπαλλήλων. Μετά την ολοκλήρωση του κοινού ελέγχου κάθε όργανο της ομάδας θα προβαίνει αυτοτελώς σε όλες τις νόμιμες ενέργειες, όπως αυτές προβλέπονται από τις αρμοδιότητές του.

Από τις αρχές του 2010, τέθηκε σε ισχύ η διάταξη του άρθρου 151 του Ν. 3655/2008 και διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι από κλιμάκια που αποτελούνται από υπαλλήλους του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ) και της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ) που συστήθηκε στο ΙΚΑ. Εστιάζοντας στην προτεραιότητα της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, η Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού θεσπίζει μεικτά κλιμάκια επιθεώρησης για περιπτώσεις αδήλωτης εργασίας με τη συμμετοχή επιθεωρητών κοινωνικής ασφάλισης και τεχνικών επιθεωρητών (για θέματα ασφάλειας και υγιεινής) οι οποίοι, σύμφωνα με τον νέο νόμο και την εγκύκλιο αρ. 31475/29-09-2011, είναι αυτοτελώς επιφορτισμένοι με την αντιμετώπιση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Παράλληλα, το άρθρο 18 του Ν. 3996/2011 ορίζει ότι το ΣΕΠΕ, το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, και ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού διασυνδέονται ηλεκτρονικά μέσω κοινής ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την επικοινωνία με τις επιχειρήσεις, την καταγραφή και διαχείριση πληροφοριών και δεδομένων.

Επιπλέον, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 151 του Ν. 3655/2008, όπως αναδιατυπώθηκε βάσει του άρθρου 31 του Ν. 3996/2011, το Τμήμα Συντονισμού Ελέγχου, Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης (ΣΕΑΤ) θεσπίζει τη συγκρότηση μεικτών κλιμακίων ελέγχου, τα οποία θα αποτελούνται από υπαλλήλους του ΣΕΠΕ, της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχων Ασφάλισης (ΕΥΠΕΑ) του ΙΚΑ και του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και θα διενεργούν δειγματοληπτικούς ελέγχου σε τομείς οικονομικής δραστηριότητας όπου έχουν καταγραφεί έως σήμερα υψηλά ποσοστά αδήλωτης εργασίας. Ωστόσο, επί του παρόντος, αυτές οι επιθεωρήσεις από μεικτά κλιμάκια δεν οργανώνονται ούτε σχεδιάζονται τακτικά, ενώ συχνά πραγματοποιούνται ad hoc.

Τέλος, η αύξηση της πιθανότητας εντοπισμού δεν πρέπει να βαρύνει πάντοτε τις κρατικές αρχές. Σε αυτό μπορούν επίσης να διαδραματίσουν κομβικό ρόλο οι κοινωνικοί εταίροι. Περίπου το 17% των ευρωπαϊκών χωρών έχει θεσπίσει την **ευθύνη στην εφοδιαστική αλυσίδα** σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Στις χώρες όπου έχει θεσπιστεί αυτό το μέτρο, το 78% των ενδιαφερόμενων μερών θεωρεί ότι πρόκειται για ένα αποτελεσματικό μέσο εφαρμογής πολιτικής, ενώ το 22% θεωρεί ότι είναι

αναποτελεσματικό. Για μια πιο προσεκτική ματιά στον τρόπο που λειτουργεί αυτό το μέτρο, παρέχεται μια μελέτη περίπτωσης για την εφαρμογή της ευθύνης στην εφοδιαστική αλυσίδα στην Φινλανδία (βλ. Πλαίσιο 2). Σε συζητήσεις με οργανώσεις εργοδοτών στην Ελλάδα, εκφράστηκε μεγάλη υποστήριξη για μια τέτοια εκούσια πρωτοβουλία στο πλαίσιο των υλοποιούμενων προγραμμάτων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης.

Πλαίσιο 2 Θέσπιση της ευθύνης στην εφοδιαστική αλυσίδα

Πρωτοβουλία: Νόμος περί Υποχρεώσεων και Ευθύνης Αναδόχου, Φινλανδία

Στόχος: Η μείωση των περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας σε εφοδιαστικές αλυσίδες.

Περιγραφή: Σύμφωνα με το Νόμο του 2006 περί Υποχρεώσεων και Ευθύνης Αναδόχου κατά την Εξωτερική Ανάθεση Εργασιών, το μέρος που είναι υπεύθυνο για ένα κατασκευαστικό έργο πρέπει να λαμβάνει τις απαραίτητες εγγυήσεις από τους υπεργολάβους σχετικά με την εκπλήρωση των διάφορων υποχρεώσεών τους. Ο νόμος έχει τεθεί σε ισχύ από το 2007, αλλά οι υποχρεώσεις στον κατασκευαστικό τομέα διευρύνθηκαν το 2012. Αρχικά, η νομοθεσία του 2006 εξαιρούσε τις εδραιωμένες υπεργολαβικές σχέσεις από έρευνες ιστορικού, αλλά αυτή η διάταξη παρακώλυε την επιβολή του νομοθετήματος. Η εξαίρεση αυτή δεν ισχύει πλέον, ενώ πλέον στη λίστα των στοιχείων που απαιτούν έλεγχο έχει συμπεριληφθεί η ασφάλιση έναντι ατυχημάτων. Στόχος του αρχικού νομοθετήματος, καθώς και των τροποποιήσεων του 2012, είναι η καταπολέμηση της αδήλωτης οικονομίας και η προαγωγή του θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ εταιρειών, ιδιαίτερα στον κατασκευαστικό τομέα. Οι μεγάλες αλυσίδες υπεργολαβίας οδηγούν σε καταστάσεις στις οποίες οι εργασίες εκτελούνται χωρίς καταβολή ασφαλιστικών εισφορών, ΦΠΑ, συνταξιοδοτικών εισφορών ή γενικά χωρίς να τηρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Η νομοθεσία μετέφερε την ευθύνη στους χρήστες (συνήθως μεγάλες επιχειρήσεις) υπεργολάβων και εταιρειών προσωρινής απασχόλησης ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των εν λόγω υπεργολάβων και εταιρειών απασχόλησης. Οι χρήτριες εταιρείες οφείλουν να ζητούν και να λαμβάνουν έγγραφα που επαληθεύουν τη δήλωση εργαζομένων και την καταβολή φόρων, τα οποία χρησιμεύουν και ως στοιχεία αναφοράς για τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις εργασίας ή τις αντίστοιχες προϋποθέσεις. Ανάλογα με τα πορίσματα που θα προκύψουν από την έρευνα ελέγχου, ενδέχεται να επιβληθούν ποινές στις χρήτριες εταιρείες. Οι χρήτριες εταιρείες πρέπει να ενημερώνουν τους εκπροσώπους των εργαζομένων σχετικά με τη χρήση υπεργολαβικών υπηρεσιών ή τη χρήση εργαζομένων από εταιρείες απασχόλησης. Ο νόμος περιορίζεται στην εκτέλεση εργασιών στο χώρο της εκάστοτε χρήτριας εταιρείας από υπαλλήλους υπεργολάβου ή εταιρείας απασχόλησης.

Αξιολόγηση: Με βάση μια πρώτη αξιολόγηση του μέτρου, διαπιστώθηκε ότι ο νόμος και το περιεχόμενό του είναι γνωστά, αν και από αυτήν την αξιολόγηση που βασίζόταν στη συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου αποκαλύφθηκε ότι ορισμένες εταιρείες αγνοούσαν την ύπαρξή του (κατά κύριο λόγο μικρές επιχειρήσεις). Διαπιστώθηκε περισσότερη αβεβαιότητα όσον αφορά την εφαρμοσιμότητα του νόμου σε διάφορους τομείς και περιστάσεις, ωστόσο, οι περισσότεροι συμμετέχοντες στην αξιολόγηση έκριναν ως χρήσιμο το νόμο σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση του ζητήματος των εργοδοτικών υποχρεώσεων σε υπεργολαβικές σχέσεις, με σκοπό την αποφυγή των περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας. Ένα πρόβλημα που εντοπίστηκε από όσους συμμετείχαν στην πρώτη αξιολόγηση ήταν οι επιπλέον ενέργειες που απαιτούνταν από μέρους των χρηστών εταιρειών. Επίσης, αναδείχθηκε ως πρόβλημα η απόκτηση των απαιτούμενων πληροφοριών από αλλοδαπές επιχειρήσεις, ενώ οι ποινές κρίθηκαν ως εξαιρετικά χαμηλές για ορισμένες περιπτώσεις. Ένα ακόμα πρόβλημα που αναδείχθηκε ήταν η απουσία της ασφάλισης έναντι ατυχημάτων από τα υποχρεωτικά καταβαλλόμενα έγγραφα. Αυτά τα σχόλια λήφθηκαν υπόψη για τις τροποποιήσεις που έγιναν το 2012. Χάρη σε αυτά, τα όρια των ποινών ανέβηκαν και κυμαίνονται πλέον μεταξύ 16.000

€ και 50.000 € ανάλογα με την αξία της σύμβασης, συμπεριλήφθηκε η ασφάλιση έναντι ατυχημάτων στη λίστρα με τα προς καταβολή έγγραφα και έπαυσε να ισχύει η εξαίρεση των υπαρχουσών επιχειρησιακών σχέσεων λόγω των παλαιότερων δυσκολιών εξακρίβωσής τους. Το 2010 διενεργήθηκαν 872 έρευνες από τις αρχές (το 50% αφορούσε τον κατασκευαστικό τομέα). Συνολικά, υποβλήθηκαν σε έλεγχο 2.541 συμβάσεις και στις μισές εντοπίστηκαν παραβάσεις. Έως τον Μάρτιο του 2011, είχαν επιβληθεί κυρώσεις συνολικής αξίας 302.500 € βάσει των ερευνών του 2010 (Alvesalo και Hakamo, 2009· Työ-ja elinkeinoministeriö, 2011).

6.2 Άμεσοι έλεγχοι: κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς

Όλα τα μέτρα που έχουν εξεταστεί μέχρι στιγμής είναι αποτρεπτικοί μηχανισμοί με σκοπό την αύξηση του κόστους της αδήλωτης εργασίας με την αύξηση των ποινών ή των κινδύνων εντοπισμού. Ένας άλλος τρόπος με τον οποίο μπορεί να επηρεαστεί η σχέση κόστους-οφέλους για όσους σκοπεύουν να συμμετάσχουν σε δραστηριότητες αδήλωτης εργασίας είναι η παροχή κινήτρων -ή και η αύξηση των οφελών- για τη δηλωμένη εργασία. Τα εν λόγω μέτρα μπορούν να είναι κίνητρα ή οφέλη στην πλευρά της προσφοράς που ενθαρρύνουν τους πολίτες να εμπλέκονται σε δραστηριότητες δηλωμένης παρά αδήλωτης εργασίας ή μπορούν να είναι κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης που μειώνουν την αγορά αδήλωτων αγαθών και υπηρεσιών με την παροχή επιβραβεύσεων για την αγορά δηλωμένων αγαθών και υπηρεσιών. Σε αυτήν την υποενότητα, εξετάζονται τα κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς.

Έχει προταθεί, αλλά δεν έχει ακόμα πλήρως υλοποιηθεί, ένα σύστημα **λευκού μητρώου** συνεπών επιχειρήσεων (ΠΕΡΣΕΑΣ). Η θέσπιση ενός τέτοιου μητρώου θα παρείχε στις επιχειρήσεις ένα κίνητρο νόμιμης δραστηριοποίησης. Ένα πρώτο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η θέσπιση προγραμμάτων πιστοποίησης επιχειρήσεων, καθώς και πιστοποιήσεων καταβολής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, προκειμένου να δημιουργηθεί μια "λευκή λίστα" από συνεπείς επιχειρήσεις, στην οποία θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται κάθε επιχείρηση που θέλει να συμμετάσχει σε συμβάσεις δημόσιων προμηθειών (βλ. Πλαίσιο 3).

Πλαίσιο 3 Προγράμματα πιστοποίησης επιχειρήσεων

Πρωτοβουλία: Πρόγραμμα πιστοποιήσεων για εταιρείες καθαρισμού, Νορβηγία

Στόχος: Ο περιορισμός της χρήσης αδήλωτων εργαζομένων σε επιχειρήσεις υπηρεσιών καθαρισμού.

Περιγραφή: Στη Νορβηγία, η Συνομοσπονδία νορβηγικών επιχειρήσεων (*Næringslivets Hovedorganisasjon*, NHO) δημιούργησε ένα εθελοντικό πρόγραμμα πιστοποίησης για επιχειρήσεις καθαρισμού, γνωστό και ως "καθαρή ανάπτυξη" (*Ren utvikling*). Όλες οι επιχειρήσεις καθαρισμού που ήθελαν να εγγράφουν σε αυτό έπρεπε να επιδείξουν έγγραφα που πιστοποιούσαν ότι είναι ταμειακώς και φορολογικώς εντάξει. Στη συνέχεια, παρεχόταν στις χρήστριες εταιρείες μια λίστα με τους παρόχους υπηρεσιών καθαρισμού που συμμορφώνονταν πλήρως με τους υπάρχοντες κανόνες και πρότυπα όσον αφορά τις φορολογικές τους υποχρεώσεις, αλλά και το εργασιακό περιβάλλον και τα δικαιώματα των εργαζομένων.

Αξιολόγηση: Το 2008 πιστοποίηση διέθεταν μόλις 27 επιχειρήσεις, ένα πολύ μικρό ποσοστό σε σχέση με τον συνολικό όγκο των επιχειρήσεων του τομέα καθαρισμού (Sissel κ.ά., 2011). Για αυτόν το λόγο, το 2012 το πρόγραμμα πιστοποιήσεων έγινε υποχρεωτικό για τις νορβηγικές εταιρείες καθαρισμού (*Godkjenningsordningen for renholdsbedrifter*) και ορίστηκε ως παράνομη η αγορά υπηρεσιών καθαρισμού από εταιρείες που δεν είχαν εγκριθεί

από την επιθεώρηση εργασίας. Με αυτό το πρόγραμμα διασφαλίζεται ότι κάθε εγκεκριμένη επιχείρηση έχει αποδείξει ότι πληροί τις απαιτήσεις για τις άδειες παραμονής όλων των εργαζομένων και ότι έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις αναγγελίας και δήλωσης όλων των εργαζομένων στα σχετικά δημόσια μητρώα. Επίσης, οι εταιρείες πρέπει να αποδεικνύουν ότι πληρούν σημαντικές απαιτήσεις ως προς την ασφάλεια και την υγιεινή, καθώς και ότι όλοι οι εργαζόμενοι έχουν ταυτότητες που τους έχουν χορηγηθεί από το σώμα επιθεώρησης. Οι εγκεκριμένες εταιρείες που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι πελάτες αναρτώνται σε ένα κεντρικό μητρώο. Το 2012 η κυβέρνηση διέθεσε 20 εκατομμύρια κορώνες Νορβηγίας (2,69 εκατ. ευρώ) για την εφαρμογή αυτού του προγράμματος έγκρισης (Sissel κ.ά., 2011).

Ένα ακόμα κίνητρο στην πλευρά της προσφοράς είναι η **απλοποίηση της συμμόρφωσης**. Απλοποίηση της συμμόρφωσης δεν σημαίνει κατάργηση ρυθμίσεων. Το πρόβλημα στην Ελλάδα είναι ότι το κανονιστικό πλαίσιο είναι πολύπλοκο, ιδιαίτερα δε λόγω της συνεχούς προσθήκης ρυθμίσεων σχετικά με την αδήλωτη εργασία σε διάφορους νόμους για ζητήματα που συχνά άπτονται μόνο εν μέρει της φορολογικής, εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας νομοθεσίας-μωσαϊκού την οποία είναι δύσκολο να κατανοήσει ο μέσος πολίτης, πόσω δε μάλλον να τηρήσει πιστά. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η ακούσια μη συμμόρφωση. Ένας τρόπος για την υπερπήδηση αυτού του σκοπέλου είναι η παροχή καλύτερων συμβουλών και υποστήριξης σχετικά με τους υπάρχοντες νόμους, κανονισμούς και κώδικες, προκειμένου να αντιστραφεί αυτή η μη συμμόρφωση (π.χ. ενότητες με συχνές ερωτήσεις στους δικτυακούς τόπους των υπουργείων ή λογισμικό που βασίζεται σε διαγράμματα αποφάσεων, τα οποία υποδεικνύουν σε μια επιχείρηση ή έναν πολίτη το βαθμό συμμόρφωσής τους).

Μια άλλη ενδεχομένως προτιμότερη λύση είναι η απλοποίηση του ίδιου του κανονιστικού πλαισίου συμμόρφωσης. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσε να απλοποιηθεί η φορολογική διοίκηση για μικρές επιχειρήσεις (π.χ. ο αριθμός των φορολογικών εντύπων και δηλώσεων, προσπάθεια υλοποίησης ενιαίου συστήματος ελέγχου με μία επίσκεψη αντί πολλών επισκέψεων για έλεγχο στοιχείων), καθώς και να βελτιωθεί η παρεχόμενη υποστήριξη και εκπαίδευση, με στόχο την καλύτερη συμμόρφωση των επιχειρήσεων. Ωστόσο, η απλοποίηση της κανονιστικής συμμόρφωσης δεν πρέπει να συνίσταται απλώς σε σχετικά μικρές κλίμακας διοικητικές αλλαγές, όπως π.χ. η απλοποίηση του αριθμού των διαδικασιών και των εντύπων. Στα μέτρα θα πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνονται και ριζικές αλλαγές. Αυτό έχει ήδη υλοποιηθεί για τους μισθωτούς με την προσυμπλήρωση των φορολογικών δηλώσεων. Για αμοιβές και μισθούς στους οποίους εφαρμόζεται άμεση παρακράτηση, αυτά τα στοιχεία είναι συμπληρωμένα, όπως και οι τόκοι τραπεζικών καταθέσεων σε όλες τις δηλώσεις. Από το νέο έτος, το ίδιο θα ισχύει και για τα μερίσματα. Σε αυτό το πλάνο δεν έχουν συμπεριληφθεί ακόμα τα εισοδήματα από μισθώσεις ακινήτων. Δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμα ανάλογη απλοποίηση στην περίπτωση των αυτοαπασχολούμενων και των μικρών επιχειρήσεων. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσε να υιοθετηθεί μια "πάγια έκπτωση" για τους αυτοαπασχολούμενους (βλ. Πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4. Μέτρα για την απλοποίηση της συμμόρφωσης.

Κίνητρο: Μια "πάγια έκπτωση" για τους αυτοαπασχολούμενους

Στόχος: Η επίτευξη υψηλότερης φορολογικής συμμόρφωσης με την απλοποίηση του συστήματος συμμόρφωσης, ώστε να είναι πιο εύκολη η κατανόηση και η τήρησή του, με ελάχιστα κενά.

Περιγραφή: Σε πολλές χώρες, οι αυτοαπασχολούμενοι καλούνται να συμπληρώσουν αναλυτικές φορολογικές δηλώσεις (συχνά με αυτοπεραίωση), για τις οποίες απαιτείται πολύς χρόνος και κόπος, μέσα σε κλίμα έντονης ψυχολογικής πίεσης. Πρέπει να καταγραφούν όλα

τα εισοδήματα, να τηρηθούν αποδείξεις για όλες τις δαπάνες και να γίνουν αναλυτικοί υπολογισμοί για όλες τις εκπίπτουσες δαπάνες, ώστε να προκύψει το καθαρό κέρδος. Μια ριζική αλλαγή που προτάθηκε από τους Elffers και Hessing (1997) είναι η θέσπιση μιας συνολικής πάγιας έκπτωσης σε αντικατάσταση της τρέχουσας πολύπλοκης διαδικασίας (βλ. επίσης Slemrod και Yitzhaki, 1994). Αυτή η έκπτωση δεν θα συνίστατο απλώς σε ένα σταθερό ποσοστό που θα εφαρμοζόταν σε συγκεκριμένες εκπίπτουσες δαπάνες, αλλά θα ήταν μια συνολική πάγια έκπτωση που θα αφαιρούσε ο εκάστοτε αυτοαπασχολούμενος-φορολογούμενος από το εισόδημά του λόγω των δαπανών του. Αυτή η έκπτωση θα μπορούσε να είναι ένα προκαθορισμένο ποσό ή ένα ποσοστό επί του ακαθάριστου εισοδήματος. Η υλοποίηση ενός τέτοιου μέτρου θα καταργούσε οριστικά την όλη διαδικασία των εκπιπτουσών δαπανών, την τήρηση και την καταγραφή αποδείξεων δαπανών, ενώ θα μείωνε και σε σημαντικό βαθμό την πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος. Το συνηθέστερο επιχείρημα κατά αυτού του μέτρου είναι ότι δεν θα λειτουργήσει αποτελεσματικά ή ότι είναι άδικο για τους φορολογούμενους που έχουν πραγματικά υψηλά έξοδα. Το δεύτερο σκέλος του επιχειρήματος αυτού μπορεί να αντιμετωπιστεί δίνοντας στους φορολογούμενους τη δυνατότητα να μην συμπεριληφθούν στη συνολική πάγια έκπτωση και να συνεχίσουν, αν το επιθυμούν, να φορολογούνται με το τρέχον καθεστώς.

Αξιολόγηση: Τα πλεονεκτήματα για τους φορολογούμενους από την εφαρμογή αυτής της συνολικής έκπτωσης, η οποία εφαρμόζεται επί σειρά ετών στο ομοσπονδιακό σύστημα φορολόγησης εισοδήματος των ΗΠΑ, είναι τα εξής: πρόκειται για μια ασφαλή και σίγουρη λύση, εξοικονομείται χρόνος και κόπος, δεν απαιτείται η πληρωμή λογιστή και μειώνεται η αβεβαιότητα. Όσο πιο υψηλή είναι η πάγια έκπτωση, τόσο πιο πιθανή είναι η υιοθέτηση αυτού του συστήματος σε σχέση με τον καθορισμό όλων των διαφορετικών εκπιπτουσών δαπανών. Πράγματι, το γεγονός ότι αυτό το μέτρο είναι μια ελκυστική λύση για τους φορολογούμενους φαίνεται από την αφομοίωσή του στις χώρες όπου εισήχθη. Ο Gross (1990) αναφέρει ότι το 1990 στις ΗΠΑ το 71% των φορολογουμένων επέλεξε την πάγια έκπτωση στη μορφή προκαθορισμένου ποσού. Στο μεταξύ, για τις φορολογικές αρχές, από την άποψη ελέγχου των εσόδων-εξόδων, είναι παντελώς αναποτελεσματικός ο έλεγχος των εκπιπτουσών δαπανών που δηλώνονται σε κάθε έντυπο αυτοπεραίωσης. Πρόκειται για μικροποσά, για τα οποία απαιτείται πολύς χρόνος μόνο για τον έλεγχό τους από τους αρμόδιους φοροελεγκτές, πόσω δε μάλλον για την περαιτέρω εξέταση και διόρθωσή τους. Αν μειωνόταν ο αριθμός των δηλώσεων με εκπίπτουσες δαπάνες, αυτό θα ελάφρυνε σε σημαντικό βαθμό το φόρτο εργασίας των οικονομικών υπηρεσιών (ΔΟΥ). Επίσης, με αυτόν τον τρόπο, θα υπήρχε χρόνος για τον πιο ενδελεχή έλεγχο των δηλούμενων εκπιπτουσών δαπανών ή θα μπορούσαν να αναδιατεθούν πόροι με σκοπό τη διευκόλυνση της συμμόρφωσης, και όχι τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης.

Υπάρχουν πολλές απόψεις όσον αφορά την υλοποίηση αυτής της συνολικής πάγιας έκπτωσης. Ένας τρόπος με τον οποίο μπορεί να ξεκινήσει η υλοποίηση αυτού του μέτρου είναι η εφαρμογή του σε όσους συμπληρώνουν φορολογικές δηλώσεις ως αυτοαπασχολούμενοι. Προκειμένου να υπολογιστούν οι επιπτώσεις στα έσοδα που θα εισπράττονταν με βάση ένα σύστημα πάγιας έκπτωσης, θα πρέπει να εξεταστούν τρεις παράμετροι. Αρχικά, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα έσοδα που χάνονται ή κερδίζονται με την υιοθέτηση της πάγιας έκπτωσης. Δεύτερον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των φορολογουμένων που επιλέγουν να υπαχθούν στο σύστημα της συνολικής πάγιας έκπτωσης και, τρίτον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και η μείωση του φόρτου εργασίας με τον οποίο επιβαρύνεται η φορολογική διοίκηση. Το ύψος αυτής της πάγιας έκπτωσης, σε μορφή προκαθορισμένου ποσού ή ποσοστού επί του ακαθάριστου εισοδήματος ώστε να είναι ουδέτερη ως προς τα έσοδα, μπορεί να διαμορφωθεί υποβάλλοντας σε έλεγχο υπάρχουσες φορολογικές δηλώσεις από διάφορους κλάδους και επαγγέλματα, προκειμένου να διαπιστωθεί ο μέσος αριθμός εκπιπτουσών δαπανών που δηλώνονται. Στη συνέχεια, θα

μπορεί να εφαρμοστεί καθολικά (κάτι που θα διευκόλυνε σε μεγάλο βαθμό τους φορολογούμενους) ή να εφαρμοστεί για την πρώτη φορά μόνο στους τομείς ή/και τα επαγγέλματα στα οποία ακμάζει η παραοικονομία.

Το πλεονέκτημα της υπαγωγής σε ένα σύστημα "πάγιας έκπτωσης" για τους αυτοαπασχολούμενους στην Ελλάδα είναι ότι ένα μεγάλο μέρος του χρόνου που δαπανά το προσωπικό της φορολογικής διοίκησης αφορά επί του παρόντος στην εκτίμηση των οφειλόμενων φόρων. Το σύστημα "πάγιας έκπτωσης" θα διευκόλυνε σημαντικά τη διαχείριση του προβλήματος της είσπραξης των φόρων. Θα εφαρμοζόταν μια απλή, πάγια έκπτωση βάσει του δηλούμενου εισοδήματος, η οποία θα απέτρεπε την άσκηση προσφυγών, ενώ παράλληλα θα καθιστούσε δυνατή την πιο αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της φορολογικής διοίκησης.

Επιπλέον, και λαμβάνοντας υπόψη τα υψηλά επίπεδα διαφυγής καταβολής άμεσων φόρων στην Ελλάδα, πρόσφατα άρχισε να δίνεται ιδιαίτερο βάρος στην είσπραξη φορολογικών εσόδων μέσω **έμμεσων φόρων σε είδη ευρείας κατανάλωσης**. Στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το νέο Μνημόνιο, τον Ιούλιο του 2015 οι ελληνικές αρχές υιοθέτησαν μια σημαντική μεταρρύθμιση του συστήματος ΦΠΑ, με την οποία εξορθολογίστηκε το σύστημα και διευρύνθηκε η φορολογική βάση, επιχειρώντας παράλληλα να μειωθεί το επιζήμιο βάρος στα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015). Συγκεκριμένα, με τη μεταρρύθμιση ενοποιούνται οι συντελεστές σε έναν βασικό συντελεστή 23%, στον οποίο θα περιλαμβάνονται εστιατόρια και υπηρεσίες εστίασης (catering), έναν μειωμένο συντελεστή στο 13% για βασικά τρόφιμα, νερό, ενέργεια και ξενοδοχεία και έναν ιδιαίτερα μειωμένο συντελεστή 6% (από 6,5% προηγουμένως) για φάρμακα, βιβλία, εφημερίδες, περιοδικά και θέατρα. Από αυτούς τους χαμηλότερους συντελεστές επωφελούνται κατά κανόνα τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα (OECD/KIPF, 2014). Οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ έχουν και άλλες θετικές επιδράσεις, όπως τη στήριξη πολιτισμικών δραστηριοτήτων και κοινωνικών αγαθών ή την προαγωγή της ανταγωνιστικότητας σε βασικούς κλάδους, όπως ο τουρισμός. Επίσης, με την εν λόγω μεταρρύθμιση καταργήθηκαν οι εκπτώσεις στον ΦΠΑ για τα νησιά του Αιγαίου, όπου οι συντελεστές ήταν κατά 30% χαμηλότεροι σε σχέση με την υπόλοιπη Ελλάδα. Η εναρμόνιση των συντελεστών θα ολοκληρωθεί μέχρι τα τέλη του 2016, με την εφαρμογή των μέτρων να ξεκινά από τα νησιά με υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα και λαμβάνοντας υπόψη την απόστασή τους από την Αθήνα.

Αυτά τα μέτρα στηρίζονται σε τρεις αρχές: πρώτον, στη στήριξη της δημιουργίας εσόδων και την επίτευξη των συνολικών φορολογικών στόχων· δεύτερον, στην απλοποίηση του συστήματος και τη μείωση του διοικητικού βάρους, καθώς και την εναρμόνισή του σε ολόκληρη τη χώρα· τρίτον, στην ελαχιστοποίηση της επιζήμιας αναδιανομής και τη διατήρηση, στο βαθμό που είναι εφικτός, της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών με τον χαμηλότερο προϋπολογισμό. Στην Ελλάδα, όπου η αδήλωτη εργασία αγγίζει σημαντικά επίπεδα, οι φόροι κατανάλωσης είναι ένα απαραίτητο μέσο για την είσπραξη φορολογικών εσόδων από ολόκληρο τον πληθυσμό (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014α). Όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), οι διάφορες αναπροσαρμογές στο σύστημα ΦΠΑ αναμένεται να αποφέρουν αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά περίπου 1% επί του ΑΕγχΠ. Μέχρι στιγμής, ο ΦΠΑ επί του ΑΕγχΠ αντιστοιχεί περίπου στο 8%. Πριν από τη μεταρρύθμιση, το έλλειμμα ΦΠΑ, δηλαδή η διαφορά μεταξύ του εισπραττόμενου και του θεωρητικά οφειλόμενου ΦΠΑ, συγκαταλεγόταν ανάμεσα στα υψηλότερα της Ευρώπης, ενώ το κατακερματισμένο φορολογικό καθεστώς δημιουργούσε αδικαιολόγητο κόστος (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Συνεπώς, η λύση της μείωσης των συντελεστών ΦΠΑ για να επιτευχθεί μείωση των ποσοστών αδήλωτης εργασίας είναι επί του παρόντος αδύνατη. Ωστόσο, μία εφικτή λύση

είναι η εφαρμογή της **αντιστροφής της επιβάρυνσης με ΦΠΑ**, σύμφωνα με την οποία ο αγοραστής και όχι ο πωλητής θα καλείται να δηλώνει και να καταβάλλει τον ΦΠΑ. Μέχρι σήμερα, η αντιστροφή επιβάρυνσης με ΦΠΑ έχει υιοθετηθεί στον κατασκευαστικό τομέα πολλών ευρωπαϊκών χωρών (βλ. Πλαίσιο 5). Αυτό το μέτρο θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην Ελλάδα και να υιοθετηθεί σε διάφορους τομείς όπου είναι διαδεδομένη η αδήλωτη εργασία.

Πλαίσιο 5 Αντιστροφή επιβάρυνσης ΦΠΑ

Πρωτοβουλία: Αντιστροφή επιβάρυνσης στον κατασκευαστικό κλάδο, Σουηδία

Στόχος: Η αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ και της αδήλωτης εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο

Περιγραφή: Προκειμένου να παταχθεί η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ και η αδήλωτη εργασία στον κατασκευαστικό κλάδο, η σουηδική κυβέρνηση ψήφισε νόμο για την αντιστροφή επιβάρυνσης ΦΠΑ, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιουλίου 2007. Με την αντιστροφή της επιβάρυνσης, υπεύθυνος για τη δήλωση και την καταβολή του ΦΠΑ δεν είναι ο πωλητής, αλλά ο αγοραστής. Μια εταιρεία που πωλεί κατασκευαστικές υπηρεσίες σε μη προσωρινή βάση πρέπει να καταβάλλει ΦΠΑ για τους υπεργολάβους της. Αν ο αγοραστής δεν είναι κατασκευαστική εταιρεία, τότε ο πωλητής προσθέτει ΦΠΑ στο τιμολόγιο. Αν ο αγοραστής είναι κατασκευαστική εταιρεία, τότε ο πωλητής δεν προσθέτει ΦΠΑ στο τιμολόγιο. Αντίθετα, ο αγοραστής είναι υπεύθυνος για τη δήλωση του ΦΠΑ εκροών. Η αντίστροφη υποχρέωση καταβολής ΦΠΑ δεν ισχύει για πωλήσεις που αφορούν αποκλειστικά και μόνο υλικά.

Αξιολόγηση: Σύμφωνα με μια έρευνα των σουηδικών φορολογικών αρχών (2011), περίπου το 39% των εταιρειών που έλαβαν μέρος στην έρευνα δήλωσαν ότι πιστεύουν ότι η αντιστροφή επιβάρυνσης μείωσε την αδήλωτη εργασία στον κατασκευαστικό κλάδο. Οι σουηδικές φορολογικές αρχές δεν διαπίστωσαν βασίμια στοιχεία για αυτό το επιχείρημα κατά τη διερεύνηση πιθανής αύξησης στους δηλούμενους φόρους μισθωτών υπηρεσιών. Ωστόσο, δεν απέκλεισαν την περίπτωση το μέτρο να επηρέασε τη διάδοση της αδήλωτης οικονομίας, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η αντιστροφή επιβάρυνσης είχε θετικές επιπτώσεις σε ό,τι αφορά τον αυξημένο αριθμό δηλώσεων για φόρο εκροών στον κατασκευαστικό τομέα, αποφέροντας 700 εκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (82,3 εκατομμύρια ευρώ) το 2008 (Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία, 2011).

Πρωτοβουλία: Αντιστροφή επιβάρυνσης ΦΠΑ στον κατασκευαστικό κλάδο, Φινλανδία

Στόχος: Η αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ και της αδήλωτης εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο

Περιγραφή: Τον Απρίλιο του 2011, η Φινλανδία θέσπισε ένα παρόμοιο μέτρο για την αντιστροφή της επιβάρυνσης για τον ΦΠΑ, σύμφωνα με το οποίο ο ΦΠΑ καταβάλλεται από τον αγοραστή (κύριος ανάδοχος) και όχι από τον πωλητή (υπεργολάβος). Το μέτρο κρίθηκε αποτελεσματικό, επειδή η υποχρέωση καταβολής φόρου δεν χάνεται μέσα σε μια ατέρμονη αλυσίδα υπεργολάβων και επειδή οι κύριοι ανάδοχοι είναι συνήθως μεγάλες, γνωστές και ευυπόληπτες εταιρείες. Οι υπεργολάβοι δεν χρεώνουν τον ΦΠΑ στο κύριο αρμόδιο μέρος. Αν υφίσταται αλυσίδα υπεργολαβίας, ως είθισται, στα τιμολόγια δεν συμπεριλαμβάνεται ΦΠΑ, το οποίο καταβάλλεται μόνο στην κορυφή της αλυσίδας. Το σύστημα αντίστροφης επιβάρυνσης εφαρμόζεται μόνο στις κατασκευαστικές υπηρεσίες και όχι στα υλικά, ενώ εξαιρούνται οι ιδιώτες ως αγοραστές.

Αξιολόγηση: Η εκτίμηση της φορολογικής διοίκησης ήταν ότι κατά τη διάρκεια των τριών πρώτων ετών θα απαιτούνταν ετησίως 60 εργατοέτη για την εφαρμογή του συστήματος αντιστροφής επιβάρυνσης, ενώ για κάθε επόμενο έτος θα απαιτούνταν 30 εργατοέτη. Στη νομοθετική πρόταση, η αύξηση στα έσοδα από τον ΦΠΑ εκτιμήθηκε στα 80-120

εκατομμύρια ευρώ. Η καταβολή του ΦΠΑ μετατοπίζεται προς τους κύριους αναδόχους, όπως είχε αρχικώς προβλεφθεί. Οι πληροφορίες από κάποιους φορολογικούς ελέγχους που βασίστηκαν σε αυτό το σύστημα υποβλήθηκαν σε ανάλυση και συντάχθηκαν σχετικές εκθέσεις. Από αυτές ανέκυψαν τόσο λάθη εκ παραδρομής, όσο και ύποπτες δραστηριότητες. Ωστόσο, δεν υπήρξαν αναφορές για ύποπτες εμφανίσεις εταιρειών "βιτρίνας" που δρουν ως κύριοι ανάδοχοι με παράτυπο τρόπο.

Για να ενθαρρυνθεί η στροφή προς τη δηλωμένη εργασία, μια άλλη προσέγγιση είναι η θέσπιση **νέων κατηγοριών δηλωμένης εργασίας**, ώστε οι οικονομικές δραστηριότητες που διεξάγονται επί του παρόντος σε αδήλωτο καθεστώς, συχνά εξ ανάγκης λόγω των ισχυόντων πολύπλοκων κανονισμών συμμόρφωσης, να μεταβούν στη δηλωμένη οικονομία. Συνολικά, το 1/3 των ευρωπαϊκών χωρών που έλαβαν μέρος στην έρευνα του 2010 είχε υιοθετήσει τέτοια μέτρα. Από τις χώρες όπου υιοθετήθηκαν αυτά τα μέτρα, το 59% έκρινε ότι είναι αποτελεσματικά, το 33% δήλωσε ουδετερότητα απέναντι στην αποτελεσματικότητά τους, ενώ μόλις το 8% τα έκρινε ως αναποτελεσματικά (Dekker κ.ά., 2010). Συνεπώς, για να αξιολογηθεί το πώς μπορούν να θεσπιστούν νέες κατηγορίες δηλωμένης εργασίας, προκειμένου να γίνει πιο εύκολη η μετάβαση στη δηλωμένη οικονομία των δραστηριοτήτων που επί του παρόντος διεξάγονται εξ ανάγκης στην αδήλωτη οικονομία, εξετάζεται ένα παράδειγμα από την Ουγγαρία, όπου ο Νόμος περί Απλοποιημένης Απασχόλησης κατέστησε δυνατό για τους πολίτες να μπορούν να ασχολούνται δηλωμένοι σε μικρές εργασίες, κάτι που θα ήταν αδύνατο πριν από αυτόν το Νόμο και θα γινόταν εξ ανάγκης σε αδήλωτη βάση, όπως π.χ. η εκτέλεση μικρών εργασιών επισκευής ηλεκτρονικού υπολογιστή για κάποιον γνωστό (βλ. Πλαίσιο 6).

Πλαίσιο 6 Νέες μορφές δηλωμένης εργασίας

Πρωτοβουλία: Νόμος περί Απλοποιημένης Απασχόλησης (Egyszerűsített foglalkoztatási törvény) 2010, Ουγγαρία

Στόχος: Η μετάβαση στη δηλωμένη οικονομία μικρών εργασιών, οι οποίες διαφορετικά θα διεξάγονταν σε αδήλωτη βάση

Περιγραφή: Το 2010, η ουγγρική κυβέρνηση ψήφισε το Νόμο περί Απλοποιημένης Απασχόλησης, προκειμένου να διευκολυνθεί η διεξαγωγή εποχιακών και προσωρινών εργασιών σε δηλωμένη βάση. Πριν από την ψήφιση αυτού του νόμου, ήταν απαραίτητη η συμπλήρωση ενός επίσημου φύλλου παρουσίας εις διπλούν, με 18 πεδία πληροφοριών για κάθε εποχικό εργαζόμενο. Με αυτόν το νόμο, τόσο ο εργαζόμενος όσο και ο εργοδότης απαλλάσσονται από αυτό το γραφειοκρατικό βάρος, ενώ η αναγγελία της κοινά συμφωνηθείσας σύμβασης απλοποιημένης εργασίας γίνεται: μέσω αποστολής απλού μηνύματος κειμένου (SMS) ή ηλεκτρονικά μέσω του Συστήματος Πύλης Πελατών, κατόπιν εγγραφής και σύνδεσης στο σύστημα. Διακρίνονται δύο κατηγορίες απλοποιημένης απασχόλησης: οι εποχικές αγροτικές εργασίες, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών εποχικού τουρισμού, και άλλες πρόσκαιρες/προσωρινές εργασίες (δηλαδή, κατ' οίκον εργασία). Στην πρώτη περίπτωση, ο εργοδότης καλείται να καταβάλλει φόρους ύψους 500 φιορινιών Ουγγαρίας (1,75 €), ενώ στη δεύτερη περίπτωση φόρους ύψους 1.000 φιορινιών Ουγγαρίας (3,50 €), σε καθημερινή βάση. Όλες οι υποχρεώσεις εκπληρώνονται με την εισαγωγή δύο κωδικών σε ένα μήνυμα κειμένου (SMS) ή στο Σύστημα Πύλης Πελατών.

Αξιολόγηση: Σύμφωνα με τα δεδομένα από την ουγγρική φορολογική και τελωνειακή διοίκηση, από τον Απρίλιο μέχρι τον Μάιο του 2010, δηλώθηκαν στις φορολογικές αρχές περιπτώσεις απλοποιημένης απασχόλησης, εκ των οποίων οι 417. 937 περιπτώσεις αφορούσαν σε ad hoc/πρόσκαιρη απασχόληση, οι 15.877 σε εποχιακή απασχόληση στον αγροτικό τομέα, οι 6.393 σε απασχόληση στον τουριστικό τομέα, οι 761 σε μη

κερδοσκοπικές οργανώσεις και οι 10.326 σε φυτοκαλλιέργειες. Από αυτές τις θέσεις εργασίας, οι 499.987 είχαν διάρκεια μικρότερη των πέντε ημερών, ενώ οι 2.169 είχαν διάρκεια μεγαλύτερη των πέντε ημερών. Έως τον Ιούλιο του 2011 είχαν δηλωθεί 512.000 προσωρινές ή εποχικές θέσεις εργασίας ως απλοποιημένη απασχόληση από 370.000 εργοδότες. Από την 1η Αυγούστου του 2010 έως την 31η Δεκεμβρίου του 2011, δηλώθηκαν περίπου 12,5 εκατομμύρια εργάσιμες ημέρες μέσα σε αυτό το διάστημα των 17 μηνών, ενώ στα ταμεία της χώρας εισέρρευσαν 8 δισεκατομμύρια φιορίνια Ουγγαρίας (28 εκατομμύρια ευρώ) (Rindt και Krén, 2013).

Άλλο ένα κίνητρο στην πλευρά της προσφοράς είναι η εφαρμογή **κινήτρων κοινωνικής ασφάλισης και άμεσης φορολογίας**, προκειμένου να αποτραπεί η εμπλοκή πολιτών και επιχειρήσεων σε δραστηριότητες αδήλωτης οικονομίας. Από νομική άποψη, ο Ν. 3996/2011 προβλέπει ορισμένα κίνητρα συμμόρφωσης. Στο άρθρο 26 ορίζεται ένα κίνητρο, βάσει του οποίου θα παρέχεται έκπτωση στις ασφαλιστικές εισφορές (10%) για τις επιχειρήσεις στις οποίες εφαρμόζεται συνολικά το σύστημα της ηλεκτρονικής κάρτας εργασίας και οι οποίες καταβάλλουν εμπρόθεσμα μισθούς και ασφαλιστικές εισφορές. Αν και οι περισσότερες πρωτοβουλίες πολιτικής που εξετάστηκαν μέχρι τώρα είχαν ξεκινήσει από κυβερνητική βάση, υπάρχουν πολλές ευκαιρίες για τις εργοδοτικές και τις εργατικές ενώσεις να αναπτύξουν μέτρα κοινωνικής ασφάλισης με σκοπό την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας, όπως κατέστη πρόδηλο από ένα μέτρο που εφαρμόστηκε στη Ρουμανία. Σύμφωνα με το εν λόγω μέτρο, παρέχεται κοινωνική προστασία στους εργαζομένους, ώστε να μην χρειαστεί να στραφούν σε αδήλωτες δραστηριότητες, ενώ παράλληλα παρέχονται επιβραβεύσεις σε όσους απασχολούνται σε δηλωμένη εργασία, ώστε να γίνει μια προσπάθεια να εξισωθούν οι αποδοχές στη δηλωμένη οικονομία με αυτές της αδήλωτης (βλ. Πλαίσιο 7). Λαμβάνοντας υπόψη τα πενιχρά επιδόματα ανεργίας στην Ελλάδα, αυτό είναι ένα μέτρο που θα μπορούσε κάλλιστα να εφαρμοστεί στην ελληνική πραγματικότητα.

Πλαίσιο 7 Κίνητρα κοινωνικής ασφάλισης

Κίνητρο: Κοινωνικό σπίτι για τους οικοδόμους, Ρουμανία

Στόχος: Η θέσπιση κινήτρων, ώστε οι εργαζόμενοι να δραστηριοποιούνται στη δηλωμένη και όχι στην αδήλωτη οικονομία, με την παροχή κοινωνικής ασφάλισης κατά τη διάρκεια περιόδων μειωμένης/μηδενικής απασχόλησης.

Περιγραφή: Στη Ρουμανία, εκτιμάται από την "Κοινωνική συμφωνία για τον κατασκευαστικό τομέα, 2007-2009" (*Acordul Social Sectorial Pentru Construcții 2007-2009*) ότι περίπου το 1/3 του εν ενεργεία εργατικού δυναμικού εργάζεται σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας, ενώ παράλληλα επισημαίνεται η σπουδαιότητα της αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου. Το Κοινωνικό Σπίτι για τους Οικοδόμους (*Casa Socială a Constructorilor*, CSC) είναι μια εξέχουσα πρωτοβουλία που εφαρμόστηκε με σκοπό τη διεξαγωγή των σχετικών εργασιών στη δηλωμένη και όχι στην αδήλωτη οικονομία. Το CSC ιδρύθηκε το 1998 ως ιδιωτικός οργανισμός κοινωνικής πρόνοιας, στον οποίο συνεισφέρουν εξίσου οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι εργοδοτικές ενώσεις του τομέα των κατασκευών και οικοδομικών υλικών. Παρέχει προνοιακά επιδόματα κατά τη διάρκεια της περιόδου περιορισμένης δραστηριότητας (1 Νοεμβρίου - 31 Μαρτίου), δηλαδή την περίοδο "χειμερίας νάρκης" του κατασκευαστικού τομέα, σε εργαζομένους με δηλωμένη απασχόληση. Με αυτόν τον τρόπο, δίνεται ένα κίνητρο στους εργαζομένους να επιδιώκουν την εργασία σε δηλωμένο και όχι σε αδήλωτο καθεστώς στον τομέα των κατασκευών και οικοδομικών υλικών. Μέλη του CSC είναι κατασκευαστικές εταιρείες και εταιρείες οικοδομικών υλικών. Λήψη προνοιακών επιδομάτων κατά τη διάρκεια των εν λόγω χειμερινών μηνών δικαιούνται μόνοι οι δηλωμένοι εργαζόμενοι, δηλαδή όσοι έχουν συνάψει συμβάσεις εργασίας που έχουν

κατατεθεί στο τοπικό σώμα επιθεώρησης εργασίας και εφόσον έχουν καταβληθεί οι ασφαλιστικές εισφορές τους, τόσο από τον εργοδότη όσο και από τον εργαζόμενο. Οι εταιρείες καταβάλλουν στο CSC το 1,5% του κύκλου εργασιών τους, ενώ οι εργαζόμενοι προσφέρουν το 1% του μεικτού βασικού μισθού τους.

Αξιολόγηση: Το 2008 το CSC αριθμούσε 573 οργανισμούς-μέλη, οι οποίοι εκπροσωπούσαν το 40% όλων των δηλωμένων δραστηριοτήτων στον κλάδο των κατασκευών και των οικοδομικών υλικών. Στη διάρκεια της χειμερινής περιόδου 2007-2008, 102.387 δηλωμένοι εργαζόμενοι έλαβαν παροχές μέσω του εν λόγω προγράμματος, ως αποδέκτες προνοιακών επιδομάτων (Eurofound, 2013). Αυτό το πρόγραμμα θα μπορούσε δυνητικά να εφαρμοστεί σε άλλους κλάδους της οικονομίας όπου κυριαρχεί η εποχική απασχόληση, όπως η γεωργία και η δασοκομία, καθώς και σε άλλες χώρες. Επιπλέον, και επίσης σημαντικό, αυτό το πρόγραμμα αποτελεί απόδειξη των όσων που μπορούν να επιτευχθούν μέσω της συνεργασίας μεταξύ εργοδοτικών και εργατικών οργανώσεων, χωρίς την ανάμειξη του κράτους, σε ό,τι αφορά την υλοποίηση μέτρων πολιτικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας.

Ένα ακόμα κίνητρο στην πλευρά της προσφοράς για την ενθάρρυνση της δηλωμένης εργασίας είναι η παροχή **υποστήριξης και συμβουλευτικών υπηρεσιών σχετικά με την ένταξη στην επίσημη οικονομία**, τόσο από την κυβέρνηση όσο και από κοινωνικούς εταίρους. Προς το παρόν, μια αξιοσημείωτη κίνηση προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η πρωτοβουλία του INEMY ΕΣΕΕ/ΓΣΕΒΕΕ, από την οποία παρέχεται μια γραμμή υποστήριξης και 15-20 σύμβουλοι για τη συμβουλευτική καθοδήγηση επιχειρήσεων σε ζητήματα φορολογικής, εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Αυτή η πρωτοβουλία θα μπορούσε να διευρυνθεί, καθώς και να εστιάσει περισσότερο στην παροχή συμβουλών για ένταξη στην επίσημη οικονομία και γενικότερη διευθέτηση των δραστηριοτήτων τους σε επιχειρήσεις που λειτουργούν σε μερικώς αδήλωτη βάση. Σε μια πιο διευρυμένη πρωτοβουλία θα μπορούσαν ίσως να συμπεριληφθούν "πρότυπα εταιρειών" υπό την αιγίδα, π.χ. των εμπορικών επιμελητηρίων. Κρίνεται σημαντική η χρήση μη κυβερνητικών φορέων για την παροχή αυτών των συμβουλευτικών υπηρεσιών, ώστε να εκδηλώνεται περισσότερη προθυμία και λιγότερος φόβος από τις επιχειρήσεις κατά την προσέγγισή τους για την παροχή τέτοιων συμβουλών.

Μια ακόμα αξιοσημείωτη πρωτοβουλία που παρέχει κίνητρο στις επιχειρήσεις για ένταξη στην επίσημη οικονομία είναι οι "Επιχειρηματικές Διαδρομές" του Ινστιτούτου Εμπορίου και Υπηρεσιών (INEMY), του επίσημου επιστημονικού ινστιτούτου της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ). Η πρωτοβουλία συγχρηματοδοτείται από ελληνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Το INEMY εντόπισε και προτείνει στους κατοίκους και επισκέπτες της πόλης 6 διαδρομές στο κέντρο της Αθήνας, καθεμία εκ των οποίων αναφέρεται σε συγκεκριμένα αγαθά. Στην πρωτοβουλία περιλαμβάνονται μόνο δεόντως εγγεγραμμένες επιχειρήσεις χωρίς εκκρεμείς υποθέσεις συμμόρφωσης. Σε αυτές τις διαδρομές περιλαμβάνονται οι εξής:

- Βόλτα για δώρα (γειτονιές της Πλάκας)
- Βόλτα για βιβλία και μουσική (Εξάρχεια)
- Βόλτα για παπούτσια και δερμάτινα (οδός Ερμού)
- Βόλτα για ψώνια (Κολωνάκι)
- Βόλτα των γεύσεων (Ομόνοια)
- Βόλτα στην οδό Πατησίων

Χάρη σε αυτήν την πρωτοβουλία, δίνεται στις επιχειρήσεις το κίνητρο να νομιμοποιήσουν τις δραστηριότητές τους παρέχοντας δωρεάν μάρκετινγκ για την επιχείρησή τους, ενώ η ίδια η πρωτοβουλία μπορεί να επεκταθεί σημαντικά σε άλλες περιοχές και κλάδους.

Πέρα από αυτές τις περιορισμένες πρωτοβουλίες, η στήριξη που παρέχεται στις επιχειρήσεις στην Ελλάδα για να ενταχθούν εύκολα στην επίσημη οικονομία είναι ισχνή. Βάσει των

γνωστοποιημένων στοιχείων, δεν εφαρμόζεται δωρεάν παροχή λογισμικού τήρησης στοιχείων, σχετικών ενημερωτικών δελτίων αλλά ούτε και δωρεάν συμβουλευτικές υπηρεσίες ή εκπαίδευση για την τήρηση στοιχείων σε επιχειρήσεις.

6.3 Άμεσοι έλεγχοι: κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης

Πέρα από την παροχή κινήτρων στην πλευρά της προσφοράς για ένταξη στη δηλωμένη οικονομία, τα τελευταία χρόνια έχουν πολλαπλασιαστεί τα κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης, προκειμένου να δοθεί ώθηση στην αγορά δηλωμένων αγαθών και υπηρεσιών. Ένας τρόπος για να επιτευχθεί αυτό είναι η θέσπιση άμεσων ελαφρύνσεων στο φόρο του δηλούμενου εισοδήματος για πελάτες που χρησιμοποιούν δηλωμένη εργασία για την εκτέλεση συγκεκριμένων εργασιών (π.χ. συντήρησης στέγης, βαψίματος εξωτερικών τοίχων, οικιακού καθαρισμού) οι οποίες κατά κανόνα διεξάγονται σε αδήλωτη βάση, έτσι ώστε το κόστος απασχόλησης εργαζομένων σε δηλωμένη βάση να εξισωθεί με το κόστος απασχόλησης εργαζομένων σε αδήλωτη βάση ή να γίνει πιο ελκυστικό (βλ. Πλαίσιο 8).

Πλαίσιο 9. Διαχείριση των κινήτρων στην πλευρά της ζήτησης: η εφαρμογή εκπτώσεων φόρου

Κίνητρο: Εκπτώσεις φόρου για οικιακές εργασίες, Σουηδία

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

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

Αξιολόγηση: Με μια σύγκριση των στοιχείων από το 2005 και το 2011, η Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία (2011) δείχνει ότι η αδήλωτη εργασία έχει σημειώσει πτώση κατά περίπου 10% στις κατηγορίες επαγγελματιών που καλύπτονται από τις εκπτώσεις ROT και RUT. Το φθινόπωρο του 2011, η σουηδική Ομοσπονδία Ιδιοκτητών Επιχειρήσεων (*Företagarna*) διεξήγαγε μια έρευνα στην οποία έλαβαν μέρος 2.477 κατασκευαστικές εταιρείες. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, σχεδόν το 90% πιστεύει ότι η έκπτωση ROT είχε θετική επίδραση στη μείωση της αδήλωτης εργασίας στον κλάδο, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 78% το 2009. Το 2010, 1,1 εκατομμύρια άνθρωποι χρησιμοποίησαν οικιακές υπηρεσίες με έκπτωση φόρου (RUT και ROT), ενώ η Σουηδική Φορολογική Υπηρεσία κατέβαλε 1,4 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (166 εκατομμύρια ευρώ) για εκπτώσεις RUT και 13,5 δισεκατομμύρια κορώνες Σουηδίας (1,6 δισεκατομμύρια ευρώ) για εκπτώσεις ROT. Αυτό σημαίνει ότι παρασχέθηκαν 7,6 εκατομμύρια ώρες υπηρεσιών καθαρισμού και οικιακών εργασιών (ROT) και 53 εκατομμύρια ώρες εργασιών ανακαίνισης (ROT) με τη χρήση αυτών των μέτρων (Brunk, 2013γ).

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

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

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

Αξιολόγηση: Τηρουμένων των προσδοκιών, το πιλοτικό πρόγραμμα έχει στεφθεί μέχρι στιγμής με επιτυχία. Περίπου 270.000 άτομα χρησιμοποίησαν την έκπτωση το 2011, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των εργασιών αφορούσε εργασίες γενικής ανακαίνισης, συντήρησης και επισκευής. Δηλώθηκαν κατά μέσο όρο εκπώσεις ύψους 9.800 κορωνών Δανίας (1.315 ευρώ) ανά άτομο. Συνολικά, οι δηλωθείσες εκπώσεις φόρου ανήλθαν σε 2,7 δισεκατομμύρια κορώνες Δανίας (362 εκατομμύρια ευρώ). Η φορολογητέα αξία αυτών των εκπώσεων εκτιμάται γύρω στα 900 εκατομμύρια κορώνες Δανίας (121 εκατομμύρια ευρώ) (Jørgensen, 2013).

Ένα άλλο μέτρο που θα μπορούσε να εφαρμοστεί είναι η χρήση **κουπιονιών πληρωμής υπηρεσιών**. Πρόκειται για ένα από τα ελάχιστα διορθωτικού χαρακτήρα κίνητρα που έχουν υιοθετηθεί στην Ελλάδα. Το εργόσημο θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 3863/2010 (ΦΕΚ 115/Α'/15-7-2010) ως μέσο καταβολής ημερομισθίου και παρακράτησης ασφαλιστικών εισφορών για περιστασιακά απασχολούμενους, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου δεν γίνεται καμία αναφορά για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας ως αιτία για την έκδοση εργοσήμου, παρά μόνο η θέσπιση του μέτρου με σκοπό την "ασφάλιση ακόμα και της πλέον άτυπης και παροδικής μορφής εργασίας".¹⁷ Σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, στο εργόσημο υπάγονται οι εξής κατηγορίες: απασχόλησης α) οικιακές εργασίες, όπως οικιακή καθαριότητα, κηπουρικές εργασίες, εργασίες συντήρησης, παράδοση ιδιαίτερων μαθημάτων, φύλαξη παιδιών, φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων και ατόμων με ειδικές ανάγκες, αισθητικές φροντίδες και νοσηλευτική φροντίδα, δηλαδή εργασίες καλυπτόμενες από την ασφάλιση του ΙΚΑ και β) γεωργικές εργασίες, δηλαδή εργασίες καλυπτόμενες από την ασφάλιση του ΟΓΑ. Υπόχρεος για την έκδοση του εργοσήμου είναι ο εργοδότης, για ποσό το οποίο δεν μπορεί να είναι μικρότερο των 5 ευρώ. Αυτό επιδίδεται στον εργαζόμενο, ο οποίος το εξαργυρώνει και

¹⁷ (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις", στην εξής διεύθυνση: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-neoasf-eis.pdf>, σελ. 6)

κρατά το καθαρό ποσό της αμοιβής, ενώ οι ασφαλιστικές εισφορές (του εργοδότη και του εργαζομένου) παρακρατώνται αυτόματα. Το ποσοστό των ασφαλιστικών εισφορών ανέρχεται στο 20% για τους ασφαλισμένους του ΙΚΑ (άρθρο 21, παρ. 1 του Ν. 3863/2010), ενώ πλέον υπολογίζονται σε ποσοστό 25% (άρθρο 74 του Ν. 4144/2013) (βλ. επίσης Αργυριάδης, 2016, σελ. 41), και σε ποσοστό 10% για τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ (άρθρο 22, παρ. 2 του Ν. 3863/2010).

Επιπλέον, τον Μάιο του 2016, ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης θέσπισε την έκδοση εργοσήμου για αγροτικές εργασίες, στις περιπτώσεις αγροτών που θέλουν να απασχολήσουν μετανάστες χωρίς άδεια παραμονής. Σκοπός αυτής της κίνησης είναι η νομιμοποίηση των παράτυπων μεταναστών που απασχολούνται χωρίς να είναι δηλωμένοι σε αγροτικές εργασίες, αλλά και η πάταξη της εμπορίας ανθρώπων. Με βάση αυτό το μέτρο, οι ενδιαφερόμενοι αγρότες καλούνται να δηλώσουν τον αριθμό των εργαζομένων που θέλουν να απασχολήσουν σε αυτήν τη βάση και το χρονικό διάστημα που μπορούν να απασχολήσουν τους εν λόγω εργάτες ορίζεται στους έξι μήνες. Υποβάλλουν τα στοιχεία ταυτότητας των εργατών και τα προωθούν στις αστυνομικές αρχές. Με αυτόν τον τρόπο, οι παράτυποι μετανάστες αποκτούν δικαιώματα που δεν είχαν στο παρελθόν, καταργούνται οι μεσάζοντες καθώς η εργασία αυτή είναι νόμιμη, ενώ παρέχεται στους μετανάστες το δικαίωμα καταγγελίας των εργοδοτών τους. Η άδεια εργασίας τους μπορεί να ανανεωθεί μετά το πέρας των έξι μηνών, εφόσον έχουν συμπληρώσει άνω των 75 ημερών εργασίας. Το εργόσημο ανέρχεται στα 30 ευρώ ημερησίως, με παρακράτηση 10% για ασφαλιστικές εισφορές, γεγονός που σημαίνει ότι η καθαρή αμοιβή ανέρχεται στα 27 ευρώ ημερησίως. Η τιμή του εργοσήμου είναι ίδια με αυτή για τους Ευρωπαίους υπηκόους. Ο ΟΓΑ, σύμφωνα με εκτιμήσεις του, χάνει επί του παρόντος 40 εκατομμύρια ευρώ ετησίως εξαιτίας των αδήλωτων εργατών και αυτό το μέτρο θεωρείται ως μια βιώσιμη λύση για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

Στο πλαίσιο αυτών των προγραμμάτων έκδοσης εργοσήμου, θα πρέπει να διενεργείται αξιολόγηση, για να διαπιστώνεται αν τα εν λόγω εργόσημα αντικαθιστούν την επίσημα αμειβόμενη απασχόληση ή αν υποκαθιστούν την αδήλωτη εργασία. Μέχρι σήμερα, υπάρχουν λιγοστά στοιχεία προκειμένου να εξακριβωθεί αν ισχύει κάτι τέτοιο.

Δεδομένου ότι ένα μεγάλο ποσοστό των πληρωμών σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας γίνεται με μετρητά, ένα βήμα που θα μπορούσε να γίνει για την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου είναι η **παροχή κινήτρων για ηλεκτρονικές πληρωμές**. Με αυτόν τον τρόπο, οι πληρωμές με μετρητά θα μειώνονταν όλο και περισσότερο. Για την πραγματοποίηση της μετάβασης από πληρωμές με μετρητά στις ηλεκτρονικές πληρωμές, μια πρώτη λύση είναι να θεσπιστεί από το κράτος ένα ανώτατο όριο για τις συναλλαγές με μετρητά. Στην Ελλάδα, αυτό το όριο έχει τεθεί στα 1.500 ευρώ (Vanderseyren κ.ά., 2013). Μια δεύτερη λύση είναι η εγκατάσταση τερματικών αποδοχής καρτών πληρωμών (POS) σε όλες τις επιχειρήσεις, όπως μπαρ και ταξί. Η εγκατάσταση τέτοιων συσκευών μπορεί να μειώσει τη χρήση των μετρητών. Αυτή η λύση έχει υιοθετηθεί σε μεγάλο βαθμό στην Ελλάδα. Μια τρίτη λύση είναι η πλήρης στροφή των κυβερνήσεων σε ένα σύστημα ηλεκτρονικών πληρωμών. Μια τέταρτη λύση είναι η αποθάρρυνση της εύκολης πρόσβασης σε μετρητά. Η παρουσία μηχανημάτων αυτόματης ανάληψης (ATM) με δυνατότητα ανάληψης χωρίς χρέωση παρέχει απεριόριστη πρόσβαση σε μετρητά και, κατά συνέπεια, τη δυνατότητα πληρωμής με μετρητά στα σημεία πώλησης. Μια πέμπτη και τελευταία λύση είναι η παροχή κινήτρων για τη χρήση καρτών στα σημεία πώλησης. Πολλές καθημερινές συναλλαγές, ειδικά όσες έχουν αξία μικρότερη των 15 ευρώ, εξακολουθούν να πραγματοποιούνται με μετρητά. Η δημιουργία κινήτρων για τη χρήση καρτών θα συμβάλει στον περιορισμό της χρήσης των μετρητών. Για παράδειγμα, στην Αργεντινή παρέχεται έκπτωση ΦΠΑ 5% στις συναλλαγές με χρεωστική κάρτα και 3% στις αγορές με πιστωτική κάρτα.

Στην Ελλάδα, το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE, 2015) πραγματοποίησε μια έρευνα σχετικά με το πώς ένα τέτοιο μέτρο θα μπορούσε να μειώσει την αδήλωτη εργασία. Στα κίνητρα συγκαταλεγόταν η μερική επιστροφή χρημάτων για συναλλαγές με ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής (ΗΜΠ), οι εκπτώσεις στο φόρο εισοδήματος για νοικοκυριά, αλλά και επιχειρήσεις, που επιτυγχάνουν στόχους χρήσης των ΗΜΠ στις συναλλαγές τους και κληρώσεις δώρων για συναλλαγές με ΗΜΠ. Τα κίνητρα συνοδεύονται συχνά και με διοικητικά μέτρα, όπως υποχρέωση αποδοχής ΗΜΠ και απαγόρευση της χρήσης μετρητών για συναλλαγές μεγαλύτερης αξίας. Η θέσπιση μιας σειράς μέτρων προς αυτή την κατεύθυνση στη Νότια Κορέα οδήγησε σε αύξηση του μεριδίου των καρτών πληρωμής σε πάνω από 65% της ιδιωτικής κατανάλωσης το 2010, από 14,7% το 1999. Το ίδιο χρονικό διάστημα οι συνολικές εισπράξεις από το φόρο εισοδήματος στη χώρα αυξάνονταν κατά 13,6%, ετησίως, ξεπερνώντας σημαντικά τους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ (6,5% κατά μέσο όρο την περίοδο 2000-2009). Εκτός από το κράτος, κίνητρα για την αυξημένη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής έχουν θεσπιστεί και από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Στην Ελλάδα, εφαρμόζονται προγράμματα επιβράβευσης συναλλαγών με πιστωτικές και χρεωστικές κάρτες. Τα προγράμματα συνήθως αφορούν συλλογή πόντων επιβράβευσης για κάθε συναλλαγή και εξαργύρωση των πόντων με εκπτώσεις σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Είναι ελάχιστα τα προγράμματα στα οποία εφαρμόζεται η επιστροφή χρημάτων στο τέλος μιας διαχειριστικής περιόδου (π.χ. στο τέλος ενός μήνα). Τα κυριότερα προγράμματα που εφαρμόζονται στην Ελλάδα μπορούν να χωριστούν στις εξής κατηγορίες:

- Προγράμματα επιστροφής μετρητών, είτε στον τραπεζικό λογαριασμό του καταναλωτή είτε υπό τη μορφή αγορών σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις.
- Προγράμματα συλλογής πόντων επιβράβευσης. Οι πόντοι αντιστοιχούν σε δώρα, δωροεπιταγές ή εκπτώσεις σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις.
- Προγράμματα συλλογής μιλίων από αεροπορικά ταξίδια, τα οποία μπορούν να εξαργυρωθούν σε αγορά εισιτηρίων, αναβάθμιση θέσης, εκπτώσεις σε ξενοδοχεία και άλλες προσφορές από συμμαχίες αεροπορικών εταιρειών προς τους ταξιδευόντες.
- Προγράμματα με κουπόνια, στο πλαίσιο των οποίων οι καταναλωτές λαμβάνουν εκπτώτικα κουπόνια για αγορές σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Το ποσοστό έκπτωσης είναι υψηλότερο, όταν η πληρωμή διενεργείται με κάρτα που έχει εκδοθεί από την τράπεζα που προσφέρει το πρόγραμμα.

Το IOBE (2015) πραγματοποίησε μελέτη αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των κινήτρων που προσφέρουν οι τράπεζες στην Ελλάδα με τη χρήση στοιχείων για ηλεκτρονικές συναλλαγές από τυχαίο και ανώνυμο δείγμα 40 χιλιάδων ατόμων για την περίοδο 2010 έως 2014. Η οικονομετρική ανάλυση αναδεικνύει τη θετική σχέση μεταξύ των κινήτρων που προσφέρουν τα εγχώρια τραπεζικά ιδρύματα και της χρήσης των καρτών πληρωμής, σε όρους τόσο συχνότητας χρήσης όσο και σε αξία ανά συναλλαγή. Επίσης, φαίνεται ότι το πλήθος, αλλά και η αξία συναλλαγών, είναι αυξημένα στις μικρότερες ηλικίες, στους άνδρες, στους εργαζόμενους και στους αποφοίτους πανεπιστημιακών ιδρυμάτων (ομάδες ατόμων για τις οποίες αναφέρθηκε ανωτέρω ότι έχουν υψηλότερες πιθανότητες συμμετοχής στην δήλωτη εργασία). Επομένως, η παροχή κινήτρων υπό τη μορφή εκπτώσεων ή επιστροφής χρημάτων φαίνεται να αποτελεί αποτελεσματικό μέσο για την αύξηση της χρήσης των ΗΜΠ στην Ελλάδα, αλλά και για τον περιορισμό του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Συγκεκριμένα, με βάση ετήσιες χρονοσειρές για την αξία των συναλλαγών με κάρτες πληρωμής, για τα φορολογικά έσοδα και το ΑΕγχΠ της χώρας στο διάστημα των τελευταίων 15 ετών, υπολογίζεται στη μελέτη ότι για κάθε ποσοστιαία μονάδα αύξησης της χρήσης καρτών πληρωμής τα φορολογικά έσοδα του κράτους έχουν αυξηθεί κατά 0,24 ποσοστιαίες μονάδες.

Στις συναλλαγές όπου η φοροδιαφυγή ωφελεί αποκλειστικά την πλευρά της επιχείρησης, όπως για παράδειγμα σε τουριστικές επιχειρήσεις ή μικρά καταστήματα που παραλείπουν να εκδώσουν απόδειξη χωρίς να προσφέρουν παράτυπη έκπτωση στον καταναλωτή, η έκπτωση που θα μπορούσε να κινητοποιήσει σε μεγαλύτερο βαθμό τους καταναλωτές ώστε να επιμένουν στην πληρωμή με ΗΜΠ θα πρέπει να είναι αυξημένη (5%). Επιπλέον μέτρα που μπορεί να θεσπιστούν σε αυτήν την κατηγορία επικινδυνότητας είναι η υποχρεωτική εγκατάσταση τερματικών POS, επιβολή ποινών στην περίπτωση άρνησης πληρωμής με ΗΜΠ, κίνητρα για τους καταναλωτές που δικαιολογημένα έχουν καταγγείλει την άρνηση της επιχείρησης να δεχθεί ΗΜΠ, καθώς και κίνητρα για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις, όπως η επιδότηση για τη διάθεση των τερματικών, με αντίστοιχη μείωση των τραπεζικών χρεώσεων, και δυνατότητα για συμμετοχή σε λοταρία.

Πίνακας 4: Μέτρα πολιτικής ανά τύπο συναλλαγών

	A: Χαμηλός κίνδυνος φοροδιαφυγής	B: Μέτριος κίνδυνος φοροδιαφυγής	Γ: Υψηλός κίνδυνος φοροδιαφυγής
Κίνητρα	Επιστροφή 1% της αξίας συναλλαγών	Επιστροφή 5% της αξίας συναλλαγών	Επιστροφή 10% της αξίας συναλλαγών Λοταρία μέσω των ΗΜΠ
Διοικητικά μέτρα	Δυνατότητα χρήσης ΗΜΠ σε όλες τις ΥΚΩ (ταχυδρομεία, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κ.λπ.)	Υποχρεωτική εγκατάσταση τερματικών POS	Υποχρεωτική χρήση ΗΜΠ για συναλλαγές με αξία πάνω από 30 ευρώ

Πηγή: IOBE (2015: Πίνακας 1)

Τέλος, ακόμα και η έκπτωση της τάξης του 5% του ΦΠΑ ενδέχεται να μην είναι αρκετή για τη χρήση ΗΜΠ στις συναλλαγές εκείνες όπου ο επαγγελματίας έχει τη δυνατότητα να μειώσει την τελική τιμή της υπηρεσίας που προσφέρει και ταυτόχρονα ο καταναλωτής είναι διατεθειμένος να πληρώσει χαμηλότερο αντίτιμο με μετρητά, χωρίς να λαμβάνει την αντίστοιχη απόδειξη (π.χ. σε κατασκευαστικές και τεχνικές εργασίες, ιατρικές υπηρεσίες κ.ά.). Σε αυτήν την περίπτωση, η έκπτωση ανέρχεται στο 10% της αξίας συναλλαγής. Ωστόσο, καθώς το όφελος για τους καταναλωτές σε αυτές τις περιπτώσεις ενδέχεται να φτάνει ακόμη και το σύνολο του ΦΠΑ, η αποφυγή πληρωμής του φόρου ενδέχεται να είναι προτιμότερη για τους καταναλωτές, ακόμα και όταν προσφέρεται αρκετά μεγάλη έκπτωση στην αξία συναλλαγής. Σε αυτές τις περιπτώσεις, συνιστάται συμπληρωματικά η θέσπιση λοταρίας, όπου η αξία του πρώτου επάθλου υπερβαίνει σημαντικά το όφελος που αποσπά ο καταναλωτής από τη μη πληρωμή ΦΠΑ στις συναλλαγές. Και σε αυτή την περίπτωση, συνιστάται η λοταρία να αφορά πληρωμές με ΗΜΠ προκειμένου να ξεπεραστεί το "δικτυακό φαινόμενο", αλλά και να περιοριστεί το διαχειριστικό κόστος που προκύπτει για τους καταναλωτές και το κράτος από διαδικασίες όπως η συγκέντρωση αποδείξεων, η αποστολή του κωδικού της απόδειξης και έλεγχος της ορθότητάς του. Η μελέτη καταλήγει στις εξής προτάσεις πολιτικής:

- Έκπτωση κατά 1% της αξίας των συναλλαγών με ΗΜΠ μέσω τερματικών POS (κάρτες πληρωμής και ηλεκτρονικό χρήμα) για αγορά αγαθών και υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα σε κλάδους με χαμηλό κίνδυνο φοροδιαφυγής
- Έκπτωση κατά 5% της αξίας των συναλλαγών με ΗΜΠ μέσω τερματικών POS για αγορά αγαθών και υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα σε κλάδους μέτριου κινδύνου φοροδιαφυγής
- Έκπτωση κατά 10% της αξίας των συναλλαγών με ΗΜΠ μέσω τερματικών POS για αγορά αγαθών και υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα σε κλάδους υψηλού κινδύνου φοροδιαφυγής
- Λοταρία για καταναλωτές που πραγματοποιούν συναλλαγές με ΗΜΠ σε κλάδους με υψηλό κίνδυνο φοροδιαφυγής
- Διάθεση τερματικών POS σε όλα τα υποκαταστήματα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας
- Υποχρεωτική αποδοχή ηλεκτρονικών πληρωμών, με επιδότηση για την εγκατάσταση τερματικών POS σε επιχειρήσεις με ετήσιο κύκλο εργασιών μικρότερο από 150 χιλιάδες ευρώ που δραστηριοποιούνται σε κλάδους με μέτριο και υψηλό κίνδυνο φοροδιαφυγής και
- Υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής για συναλλαγές με αξία πάνω από 30 ευρώ σε κλάδους με υψηλό κίνδυνο φοροδιαφυγής

Υπολογίζεται ότι η εφαρμογή των εξεταζόμενων μέτρων θα έχει σημαντικό θετικό αντίκτυπο στα φορολογικά έσοδα του κράτους, εφόσον επιτευχθούν εφικτοί στόχοι αύξησης της αξίας συναλλαγών με ΗΜΠ. Στο κεντρικό σενάριο των προσομοιώσεων, το καθαρό δημοσιονομικό όφελος υπολογίζεται ότι πλησιάζει τα 700 εκατομμύρια ευρώ κατά το πρώτο έτος εφαρμογής των μέτρων (Πίνακας 5). Στη συνέχεια, καθώς επιτυγχάνονται οι στόχοι διείσδυσης και η χρήση ΗΜΠ εμπεδώνεται στις συνήθειες των καταναλωτών, τα κίνητρα μπορούν να αποσυρθούν σταδιακά, οδηγώντας σε μείωση του ακαθάριστου δημοσιονομικού τους κόστους και αντίστοιχη αύξηση του καθαρού δημοσιονομικού οφέλους. Τα επιπλέον φορολογικά έσοδα αυξάνονται πολύ γρηγορότερα σε σχέση με το δημοσιονομικό κόστος των μέτρων, καθώς αυξάνεται η χρήση των ΗΜΠ. Από την άλλη πλευρά, μια αναποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων με σχετικά μικρή αύξηση της αξίας συναλλαγών με ΗΜΠ, ενδέχεται να οδηγήσει σε αρνητικό τελικό αποτέλεσμα για το κράτος. Αυτό το συμπέρασμα αναδεικνύει τη σημασία του σωστού σχεδιασμού και της κατάλληλης επικοινωνίας των μέτρων στους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, καθώς και της ενεργοποίησης των ελεγκτικών αρχών στην αξιοποίηση της αυξημένης διαφάνειας που προσφέρει η αυξημένη χρήση των ΗΜΠ. Επιπλέον προαπαιτούμενο για να επιτευχθούν οι στόχοι αύξησης των φορολογικών εσόδων μέσω αυξημένης χρήσης ΗΜΠ είναι και η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα.

Πίνακας 5: Αναμενόμενο καθαρό δημοσιονομικό αποτέλεσμα (€ εκατ.) ανά σενάριο και μέτρο πολιτικής

Μέτρο πολιτικής	Νεκρό σημείο	Συντηρητικό	Κεντρικό	Αισιόδοξο
Επιστροφή ποσού 1%	25%	47	248	610
Επιστροφή ποσού 5%	105%	-1	79	182
Επιστροφή ποσού 10%	165%	-10	90	183
Λοταρία	1%	6	72	153
POS στις ΥΚΩ	0,1%	0	2	5
POS στα μικρά καταστήματα	1%	-14	124	297
Υποχρεωτική χρήση ΗΜΠ	0%	16	82	163

Σύνολο	-	46	696	1594
--------	---	----	-----	------

Πηγή: IOBE (2015: Πίνακας 2)

6.4 Έμμεσοι έλεγχοι

Μέχρι τώρα, όλα τα μέτρα που έχουν προταθεί είναι μορφές άμεσων ελέγχων με κύριο σκοπό την αλλαγή της σχέσης κόστους-οφέλους που μπορεί να ενέχει η αδήλωτη εργασία για επιχειρήσεις και ιδιώτες, αυξάνοντας είτε το κόστος της αδήλωτης εργασίας, είτε τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας. Ωστόσο, όπως φαίνεται και από την ενότητα 2.2, οι επιχειρήσεις και οι ιδιώτες δεν ενεργούν πάντα ορθολογικά από οικονομικής άποψης. Επίσης, συχνά λειτουργούν ως κοινωνικές δυνάμεις οι οποίες δεν συμμορφώνονται λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης προς το κράτος ή επειδή δεν κατανοούν ή δεν πιστεύουν στους σκοπούς που θέλει αυτό να επιτύχει (δηλαδή, υπάρχει έλλειψη "κατακόρυφης" εμπιστοσύνης) ή επειδή θεωρούν ότι είναι τόσο μεγάλο το ποσοστό των ανθρώπων που δραστηριοποιούνται σε αδήλωτο καθεστώς που δεν υπάρχει λόγος να δραστηριοποιηθούν αυτοί σε δηλωμένη βάση (δηλαδή, υπάρχει έλλειψη "οριζόντιας" εμπιστοσύνης).

Για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, θα πρέπει πρώτα να αντιμετωπιστούν οι βαθύτερες αιτίες που οδηγούν στην απουσία ευθυγράμμισης των αξιών, προτύπων και πεποιθήσεων των πολιτών με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς. Αυτός είναι ο στόχος που καλούνται οι έμμεσοι έλεγχοι να επιτύχουν, διορθώνοντας τις ανεπάρκειες και τις αστοχίες των επίσημων θεσμών που οδηγούν στην απόφαση για δραστηριοποίηση στην αδήλωτη οικονομία. Μέχρι σήμερα, η Ελλάδα έχει επιδείξει ελάχιστη έως ανύπαρκτη προσοχή στην εφαρμογή ανάλογων έμμεσων ελέγχων ως μέσων αντιμετώπισης της αδήλωτης οικονομίας. Δεν έχουν χαραχθεί πολιτικές που να αποσκοπούν στη δημιουργία ενός κλίματος εμπιστοσύνης απέναντι στην κυβέρνηση και στην ευθυγράμμιση των προτύπων, των αξιών και των πεποιθήσεων των πολιτών όσον αφορά στη συμμόρφωση με τους κωδικοποιημένους νόμους και κανονισμούς. Απαιτούνται δύο μορφές πρωτοβουλιών για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Πρώτον, θα πρέπει να υλοποιηθούν πρωτοβουλίες για τη μεταστροφή των προτύπων, των αξιών και των πεποιθήσεων των πολιτών, ώστε να ευθυγραμμίζονται με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς και, δεύτερον, για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, θα πρέπει να διορθωθούν οι αστοχίες και οι ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών για υψηλότερα επίπεδα αυτοσυμμόρφωσης στην κοινωνία.

6.4.1 Αλλαγή των ανεπίσημων θεσμών: εκστρατείες ευαισθητοποίησης

Ο αριθμός των πολιτών που δεν κατανοεί πλήρως τους λόγους για τους οποίους καλείται να καταβάλλει φόρους ή/και τον τρόπο αξιοποίησης των εν λόγω φόρων από τα κράτη είναι μεγάλος. Η σύνδεση μεταξύ των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που λαμβάνουν (π.χ. νοσοκομεία, εκπαιδευτικά ιδρύματα, υποδομή συγκοινωνιών) και των καταβαλλόμενων φόρων δεν τους έχει καταστεί απόλυτα σαφής. Μέχρι σήμερα, οι κυβερνήσεις έχουν χρησιμοποιήσει σε γενικές γραμμές ελάχιστα μέσα μαζικής ενημέρωσης και προώθησης, προκειμένου να βοηθήσουν τους πολίτες να κατανοήσουν αυτήν τη σύνδεση. Ωστόσο, αν το αποτέλεσμα που θα επιτευχθεί από τέτοιες κινήσεις είναι η καλύτερη ευθυγράμμιση των προτύπων, των αξιών και των πεποιθήσεων της κοινωνίας με τους κωδικοποιημένους νόμους και κανονισμούς των επίσημων θεσμών αλλά και η οικειοθελής συνεργασία, τότε η ανάγκη για την εκπαίδευση των πολιτών σε τέτοια θέματα κρίνεται επιτακτική. Το πλεονέκτημα της επιδίωξης να υπάρξει οικειοθελής συνεργασία, αντί για αναγκαστική συμμόρφωση, είναι ότι πρόκειται δυνητικά για μια μακράν πιο οικονομική, αποτελεσματική και βιώσιμη μέθοδο αντιμετώπισης των παραβάσεων της φορολογικής, της ασφαλιστικής και της εργατικής νομοθεσίας αναφορικά με την αδήλωτη εργασία σε σχέση με τη διενέργεια ελέγχων για παραβατική συμπεριφορά από αμέτρητους επιθεωρητές, αλλά και την εφαρμογή κινήτρων που ουσιαστικά εκβιάζουν τον πληθυσμό να λειτουργήσει σε δηλωμένη βάση.

Για να επικρατήσει ένα πνεύμα οικειοθελούς συνεργασίας, απαιτούνται δύο ευρείες μορφές επιμόρφωσης. Αφενός, και με σκοπό την αποτροπή της ακούσιας μη συμμόρφωσης, οι πολίτες πρέπει να επιμορφωθούν και να ενημερωθούν σχετικά με τα όσα απαιτεί από αυτούς το τρέχον σύστημα. Αφετέρου, και σε μια πιο ευρεία βάση, οι πολίτες πρέπει να επιμορφωθούν σχετικά με τα οφέλη και την αξία της καταβολής φόρων και επίδειξης συμμόρφωσης απέναντι στο εργατικό δίκαιο και τους κανονισμούς περί κοινωνικής ασφάλισης, μέσα από ενημερωτικά προγράμματα που τους επιδεικνύουν τα οφέλη της καταβολής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών και της συμμόρφωσης απέναντι στο εργατικό δίκαιο. Με αυτόν τον τρόπο, θα καλλιεργηθεί η έμφυτη τάση συμμόρφωσης, ενώ θα ενθαρρυνθεί και η διάθεση οικειοθελούς συμμόρφωσης.

Για την πρώτη μορφή επιμόρφωσης απαιτείται η διάθεση ευκόλως κατανοητών πληροφοριών αναφορικά με τις ευθύνες των πολιτών, όπως αυτές προκύπτουν από την ισχύουσα φορολογική, ασφαλιστική και εργατική νομοθεσία. Ένα μεγάλο μέρος των παραβατικών συμπεριφορών λαμβάνει χώρα ακουσίως, γεγονός που οφείλεται τόσο στην πολυπλοκότητα του συστήματος συμμόρφωσης, όσο και στις ελλειπείς γνώσεις, τις παρανοήσεις και τις διαφορούμενες ερμηνείες της φορολογικής και εργατικής νομοθεσίας (Hasseldine και Li, 1999· Natrah, 2013). Επομένως, ένας τρόπος για τη διόρθωση αυτής της κατάστασης είναι η παροχή περισσότερων πληροφοριών στους πολίτες (Internal Revenue Service, 2007· Vossler κ.ά., 2011). Προς το παρόν, στην Ελλάδα οι πρωτοβουλίες προς αυτήν την κατεύθυνση είναι ελάχιστες έως ανύπαρκτες. Πέραν της απλοποίησης των διαδικασιών συμμόρφωσης (λεπτομερής ανάλυση στην ενότητα 6.3), θα μπορούσε να φανεί χρήσιμη και η δημιουργία ενοτήτων με συχνές ερωτήσεις (FAQ) στους ιστότοπους των υπουργείων.

Σκοπός της δεύτερης -και ενδεχομένως πιο σημαντικής- μορφής επιμόρφωσης είναι η επιμόρφωση των πολιτών σχετικά με τα οφέλη και την αξία της επίδειξης συμμόρφωσης απέναντι στους εργατικούς, φορολογικούς και ασφαλιστικούς κανονισμούς. Επομένως, μια πιθανή επιμέρους λύση για την αποκατάσταση αυτού του ζητήματος είναι η εκπαίδευση των πολιτών όσον αφορά τους σκοπούς για τους οποίους δαπανούνται οι καταβαλλόμενοι φόροι, την αξία των συντάξεων και τη συμμόρφωση με το εργατικό δίκαιο. Αν οι πολίτες είναι ενημερωμένοι και έχουν πλήρη γνώση των δημόσιων αγαθών και των υπηρεσιών που λαμβάνουν επί του παρόντος ή δυνητικά στο μέλλον σε αντίκρισμα των φόρων που καταβάλλουν, καθώς και της σπουδαιότητας της ύπαρξης συνταξιοδοτικού συστήματος, ενδέχεται να είναι πιο δεκτικοί και πρόθυμοι για την καταβολή των φόρων και των ασφαλιστικών εισφορών που τους αναλογούν (Bird κ.ά. 2006· Saeed και Shah, 2011). Ένας τρόπος για να επιτευχθεί αυτός ο σκοπός, όπως συνέβη το 2009 στην Ελλάδα, είναι η ενημέρωση των φορολογουμένων για το πώς δαπανώνται οι φόροι τους, σε τι ποσοστό αξιοποιούνται και σε ποιες δραστηριότητες του κράτους. Με αυτόν τον τρόπο, αποτυπώνονται με σαφήνεια τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες στα οποία καταλήγει μέρος των φόρων. Ένας άλλος απλός τρόπος για την επίτευξη αυτού του σκοπού είναι η ανάρτηση ενημερωτικών σημάνσεων με μηνύματα όπως "αυτό πληρώνεται με τους φόρους σας" σε δημόσια τεχνικά έργα (π.χ. σε νέους αυτοκινητόδρομους), σε ασθενοφόρα, σε αίθουσες αναμονής γιατρών, σε νοσοκομεία και εκπαιδευτικά ιδρύματα, αναδεικνύοντας έτσι με σαφή τρόπο στο κοινό ότι οι φόροι αξιοποιούνται για την παροχή των εν λόγω δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Για παράδειγμα, στον Καναδά η Εκπαιδευτική Μονάδα για το Φορολογικό Σύστημα (Tax System Learning Unit) θέτει στη διάθεση του κοινού πληροφορίες σχετικά με το σύστημα φορολόγησης, αλλά και αναφορικά με τους τρόπους που η κυβέρνηση αξιοποιεί τους εισπραχθέντες φόρους. Μέχρι και σήμερα, η εν λόγω Μονάδα απευθύνεται σε μαθητές Γυμνασίου και Λυκείου, ώστε να διαμορφώσει ενημερωμένους πολίτες προτού συμμετάσχουν ενεργά στο φορολογικό σύστημα. Η πρωτοβουλία στέφθηκε με επιτυχία όσον

αφορά το ενδιαφέρον και τη συμμετοχή από εκπαιδευτικά ιδρύματα, ωστόσο, δεν έχει υπολογιστεί ο πραγματικός της αντίκτυπος στη συμμόρφωση, καθώς δεν υπάρχει κάποιος μηχανισμός που να μπορεί να αξιολογήσει τη συμπεριφορά συμμόρφωσης όσων έχουν παρακολουθήσει τα εκπαιδευτικά σεμινάρια σε σχέση με τη συμπεριφορά μιας ομάδας ελέγχου που δεν τα έχει παρακολουθήσει. Στην Αυστρία έχει υιοθετηθεί ένα παρόμοιο πρόγραμμα που απευθύνεται σε σχολεία. Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, υπάλληλοι των φορολογικών αρχών πραγματοποιούν εκπαιδευτικές συνεδρίες σχετικά με τις μελλοντικές ευθύνες συμμόρφωσης των μαθητών, κίνηση που έχει πραγματοποιήσει και η Υπηρεσία Δημοσίων Εσόδων (IRS) των ΗΠΑ (Internal Revenue Service, 2007).

Παρόλο που υπάρχει η δυνατότητα λήψης πληροφοριών και συμβουλών μέσω τηλεφώνου, ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή κατά τη διάρκεια επισκέψεων επιθεώρησης και διατίθεται δημοσιευμένο υλικό του ΣΕΠΕ, δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια συντονισμένη καμπάνια ευαισθητοποίησης σχετικά με το κόστος της αδήλωτης εργασίας και τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας. Από τα αρμόδια φορολογικά, εργασιακά και ασφαλιστικά όργανα παρέχονται πληροφορίες κυρίως για τις υποχρεώσεις. Εντούτοις, μια εκστρατεία ευαισθητοποίησης θα μπορούσε να επιτύχει τα εξής: ενημέρωση όσων εργάζονται σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας σχετικά με το κόστος και τους κινδύνους της επιλογής τους, ενημέρωση εν δυνάμει απασχολούμενων σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας σχετικά με τους κινδύνους και το κόστος, ενημέρωση όσων εργάζονται σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας σχετικά με τα οφέλη της νόμιμης εργασίας ή/και ενημέρωση εν δυνάμει απασχολούμενων σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας σχετικά με τα οφέλη της επίσημης, δηλωμένης εργασίας.

Υπάρχουν κάποιες πρώτες δειλές ενδείξεις για ότι η ανάδειξη των οφελών της δηλωμένης εργασίας έναντι του κόστους και των κινδύνων της δραστηριοποίησης σε αδήλωτη βάση επιφέρει καλύτερα αποτελέσματα. Όπως εξηγούν οι Thurman κ.ά. (1984), η προβολή των αρνητικών επιπτώσεων της αδήλωτης απασχόλησης είναι αναποτελεσματική, καθώς όσοι απασχολούνται σε καθεστώς αδήλωτης οικονομίας έχουν την τάση να ακυρώνουν οποιοδήποτε αίσθημα ενοχής, όπως π.χ. θεωρώντας εαυτούς "μικρά ψάρια" με ελάχιστο αντίκτυπο σε σχέση με τα "μεγάλα ψάρια". Συνεπώς, σε περίπτωση που πραγματοποιηθεί μια εκστρατεία ευαισθητοποίησης με πρωταρχικό μέλημα την ανάδειξη του κόστους της αδήλωτης εργασίας, τότε θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι η λογική βάση της εν λόγω εκστρατείας δεν θα διαρρεύσει σε απασχολούμενους στην αδήλωτη οικονομία, όπως π.χ. η δημοσιοποίηση του μέσου επιπέδου μη συμμόρφωσης, ώστε τα εν λόγω άτομα να μην υποτιμήσουν τη δραστηριότητά τους σε σχέση με τις δραστηριότητες άλλων.

Μολαταύτα, προκειμένου μια εκστρατεία να εφαρμοστεί αποτελεσματικά, θα πρέπει να χρησιμοποιεί ανακοινώσεις και μέσα προώθησης που θα ποικίλλουν σε μορφή και περιεχόμενο ανάλογα με το εκάστοτε στοχευόμενο κοινό. Η γλώσσα, τα χρησιμοποιούμενα μέσα, ο τρόπος διατύπωσης και τα συνθήματα που θα έχουν αποτελεσματική επίδραση σε μια πληθυσμιακή ομάδα, όπως στην ομάδα των νεότερων ατόμων, δεν θα ταυτίζονται με τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά που απαιτούνται για άλλες ομάδες, όπως την ομάδα των ηλικιωμένων ατόμων. Ομοίως, τα αποτελεσματικά μέσα μίας ομάδας-στόχου, όπως οι ανακοινώσεις σε εφημερίδες για άτομα μεγαλύτερης ηλικίας, δεν θα έχουν εξίσου θετικά αποτελέσματα π.χ. για τη νεότερη γενιά που χρησιμοποιεί σε πολύ μεγάλο βαθμό το διαδίκτυο. Όπως έχει αποδειχθεί και σε άλλους τομείς της διαφήμισης, η αξιοποίηση της δύναμης γνωστών προσωπικοτήτων μπορεί να συμβάλλει θετικά στην άσκηση επιρροής στο κοινό-στόχο. Σε περίπτωση που χρησιμοποιηθούν ως μέσο επιρροής από τις εκάστοτε διοικήσεις διασημότητες ή/και διαμορφωτές της κοινής γνώμης, όπως αναφέρουν και οι Lessing και Park (1978), τότε είναι απαραίτητο να γίνει η διάκριση μεταξύ τριών ειδών εκστρατείας. Πρώτον, υπάρχουν οι ενημερωτικές εκστρατείες, σύμφωνα με τις οποίες οι πολίτες που έχουν ελλιπείς γνώσεις βασίζονται στην άποψη των διαμορφωτών γνώμης για να λάβουν τις πληροφορίες που αναζητούν, όπως αξιοσέβαστων οικονομικών εμπειρογνομώνων

που εμφανίζονται σε τηλεοπτικές διαφημίσεις, ενημερωτικές εκπομπές και άρθρα εφημερίδων. Δεύτερον, είναι οι ωφελιμιστικές εκστρατείες, με τις οποίες παρέχονται κίνητρα στους πολίτες μέσω της δημοσιοποίησης ατόμων που επιβραβεύτηκαν ή τιμωρήθηκαν, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις δημοσιοποίησης των ονομάτων ατόμων που εκπληρώνουν τις φορολογικές τους υποχρεώσεις ή φοροδιαφεύγουν. Τέλος, ένας τρίτο είδος εκστρατείας είναι η καμπάνιες έκφρασης αξίας, κατά τις οποίες οι πολίτες ενθαρρύνονται να ακολουθήσουν το παράδειγμα θετικών προτύπων συμπεριφοράς, όπως μέσω της προβολής της τακτοποίησης των φορολογικών υποχρεώσεων από διάσημους τηλεοπτικούς και κινηματογραφικούς αστέρες, αθλητές, επιστήμονες, πολιτικούς και μεγαλοεπιχειρηματίες, προωθώντας τους ως παραδείγματα προς μίμηση για τους νομοταγείς πολίτες.

Επιπλέον, δεν είναι απαραίτητο αυτές οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης να διενεργούνται πάντα από κρατικά όργανα. Μπορούν επίσης να πραγματοποιούνται από κοινωνικούς εταίρους, όπως οργανώσεις εργοδοτών ή εργαζομένων, σε ανεξάρτητη βάση ή σε συνεργασία με το κράτος. Για παράδειγμα, στη Σουηδία έχουν πραγματοποιηθεί εκστρατείες από εργοδότες με σκοπό την πάταξη της αδήλωτης οικονομίας και εργασίας τόσο στον κατασκευαστικό κλάδο, όσον και στον κλάδο των υπηρεσιών ταξί. Στο μεταξύ, ο βουλγαρικός Σύνδεσμος Βιομηχάνων πραγματοποιεί μια εκστρατεία υπό τον τίτλο "Όλα στο φως" (www.nasvetlo.net) από το 2007, με βασική επιδίωξη την ευρύτερη διάδοση των αρνητικών επιπτώσεων της αδήλωτης οικονομίας και εργασίας, ενώ στον Καναδά υλοποιήθηκε μια εθνική διαφημιστική καμπάνια ευαισθητοποίησης με τίτλο "Ζητήστε το εγγράφως" (με επίσημα έγγραφα), προκειμένου να ενημερωθούν οι χρήστες αδήλωτης εργασίας για τους κινδύνους που ενέχει η απασχόληση αναδόχων επισκευαστικών εργασιών και συντήρησης, σε συνεργασία με τη φορολογική διοίκηση και το Σύνδεσμο Οικοδόμων και Τεχνιτών του Καναδά (Home Builders' Association).

6.4.2 Μεταρρύθμιση των επίσημων θεσμών

Αν δεν αναδειχθούν και διορθωθούν οι αστοχίες των επίσημων θεσμών που οδηγούν στην ανυπαρξία ευθυγράμμισης μεταξύ της ηθικής των πολιτών και της ηθικής του κράτους, και κατά συνέπεια στη διάδοση της αδήλωτης εργασίας, τότε η επιδίωξη αλλαγών στα πρότυπα, τις αξίες και τις πεποιθήσεις είναι άσκοπη. Για παράδειγμα, όπως διαπιστώνουν οι Ματσαγγάνης κ.ά. (2012), υπάρχει μια σύγκρουση μεταξύ των στόχων επίτευξης δημοσιονομικής εξοικονόμησης σε βραχυπρόθεσμη βάση και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης σε μακροπρόθεσμη βάση, καθώς και ότι θα πρέπει να επιλεγούν μακροβιότερες λύσεις που θα διασφαλίσουν ότι η Ελλάδα μπορεί να λειτουργήσει ως σύγχρονο κράτος. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν αυτές οι αστοχίες των επίσημων θεσμών και να δεσμευτούν σε μεγαλύτερο βαθμό οι πολίτες όσον αφορά στη συμμόρφωσή τους, θα πρέπει να εφαρμοστούν δύο είδη ευρείας προσέγγισης. Αφενός, θα πρέπει να γίνουν αλλαγές στις διαδικασίες των επίσημων θεσμών. Αφετέρου, θα πρέπει να εξεταστούν οι συνθήκες που διαμορφώνουν οι επίσημοι θεσμοί, ιδίως όσον αφορά την αντιμετώπιση των κενών των επίσημων θεσμών (π.χ. απουσία προνοιακής προστασίας). Καθεμία εξ αυτών των προσεγγίσεων εξετάζεται στο παρόν, ξεκινώντας από τις διαδικασίες των επίσημων θεσμών.

Με την αλλαγή των διαδικασιών των επίσημων θεσμών, αντιμετωπίζονται δύο βασικοί τύποι αστοχιών. Αφενός, η αλλαγή των διαδικασιών διευθετεί τις ανεπάρκειες των επίσημων θεσμών, ή την ανορθολογική κατανομή πόρων από τους επίσημους θεσμούς, όπως όταν οι επίσημοι θεσμοί επιδιώκουν να προστατεύουν ή μεγιστοποιούν τις οικονομικές προσόδους για τάξεις προνομιούχων, ή όταν το κράτος καθίσταται αιχμάλωτο αυτών των τάξεων προνομιούχων, με αποτέλεσμα η πλειονότητα να μην λαμβάνει ένα δίκαιο μερίδιο ως αντάλλαγμα για τη συνεισφορά του, ή να υποβάλλεται σε υπερβολικά επαχθείς φόρους, κανονισμούς εγγραφής και αδειοδότησης και έξοδα. Αφετέρου, η αλλαγή των διαδικασιών αντιμετωπίζει τις αδυναμίες και την αστάθεια των επίσημων θεσμών, οι οποίες εκδηλώνονται

με την έλλειψη ικανότητας και δυνατότητας επιβολής της νομοθεσίας ή/και με τη συνεχή μεταβολή των επίσημων "κανόνων του παιχνιδιού" σχετικά με το τι είναι αποδεκτό, γεγονός που οδηγεί τους πολίτες στην απόρριψη των διαρκώς μεταβαλλόμενων επίσημων κανόνων υπέρ των δικών τους σταθερότερων άγραφων κοινωνικών κανόνων. Αυτά τα τρωτά σημεία λειτουργίας των επίσημων θεσμών οδηγούν στην ανυπαρξία ευθυγράμμισης μεταξύ της ηθικής των πολιτών και της ηθικής του κράτους. Για να υπάρξει αλλαγή αυτού του σκηνικού, θα πρέπει να μεταβληθούν οι διαδικασίες, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι υπάρχει διαδικαστική δικαιοσύνη και διαδικαστική και διανεμητική αμεροληψία. Αυτή η αλλαγή νοοτροπίας θα απομακρύνει τους δημόσιους θεσμούς από τη λογική του κλέφτη και του αστυνόμου και θα διαμορφώσει έναν πιο φιλικό προς τον πολίτη προσανατολισμό. Καθεμία εξ αυτών των πτυχών εξετάζεται παρακάτω.

Διαδικαστική δικαιοσύνη. Ο βαθμός στον οποίο οι πολίτες θεωρούν ότι αντιμετωπίζονται από την κυβέρνηση με σεβασμό, αμεροληψία και υπευθυνότητα επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό τη διάθεση τους για οικειοθελή συνεργασία (Hartner κ.ά., 2008· Murphy κ.ά., 2009· Torgler και Schneider, 2007). Ο Leventhal διατύπωσε τα εξής έξι θεμελιώδη κριτήρια όσον αφορά τη δικαιοσύνη:

- (i) *Συνέπεια:* οι διαδικασίες πρέπει να είναι συνεπείς, ανεξαρτήτως ατόμου και χρονικής στιγμής, κανείς δεν υπόκειται σε ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση.
- (ii) *Καταστολή προκαταλήψεων:* αποφυγή των προσωπικών προθέσεων και προκαταλήψεων από άτομα που είναι υπεύθυνα για τη λήψη αποφάσεων.
- (iii) *Ακρίβεια:* πρέπει να εξαντλούνται όλες οι πηγές πληροφόρησης, ώστε οι αποφάσεις να βασίζονται σε πλήρη και ορθά δεδομένα.
- (iv) *Διορθωσιμότητα:* δυνατότητα προσαρμογής ή αναθεώρησης των ληφθεισών αποφάσεων.
- (v) *Δυνατότητα εκπροσώπησης:* θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις και τα συμφέροντα όλων των εμπλεκόμενων μερών.
- (vi) *Ηθική:* οι διαδικασίες πρέπει να συνάδουν με τις επικρατούσες ηθικές αξίες.

Τα κριτήρια του Leventhal αφορούν κυρίως τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, οι Bies και Moag (1986) υποστηρίζουν ότι είναι εξίσου σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι διαπροσωπικές αλληλεπιδράσεις καθώς και ο χαρακτήρας σεβασμού και αμεροληψίας της μεταχείρισης (δηλαδή, αλληλεπιδραστική δικαιοσύνη). Τα ποσοστά συμμόρφωσης είναι ιδιαίτερα υψηλά, όταν οι πολίτες θεωρούν ότι υπάρχει αλληλεπιδραστική δικαιοσύνη. Η ευγενική μεταχείριση, η αντιμετώπιση με αξιοπρέπεια και σεβασμό, η δυνατότητα έκφρασης προσωπικής άποψης και η επίδειξη ειλικρινούς σεβασμού απέναντι στα δικαιώματα και την κοινωνική θέση των πολιτών συμβάλλουν θετικά στην επίδειξη μεγαλύτερης συμμόρφωσης (Gangl κ.ά., 2013· Hartner κ.ά., 2008).

Κατά συνέπεια, το κράτος θα πρέπει να υιοθετήσει μια προσέγγιση φιλικότερη προς τους πολίτες, με μεταχείριση που δείχνει σεβασμό και αξιοπρέπεια. Με αυτήν τη στροφή από την εφαρμογή καταναγκαστικών μέτρων σε ένα πιο φιλικό πνεύμα συνεργασίας, επιδιώκεται η μείωση της επιβολής της αναγκαστικής συμμόρφωσης. Όσο περισσότερο βασίζονται στην εμπιστοσύνη οι κανονιστικές αλληλεπιδράσεις, τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες για οικειοθελή συμμόρφωση.

Διαδικαστική αμεροληψία. Τα άτομα που τυγχάνουν διαδικαστικώς αμερόληπτης μεταχείρισης από έναν φορέα έχουν περισσότερες πιθανότητες να δείξουν εμπιστοσύνη απέναντι στον εν λόγω φορέα, προθυμία για τις ληφθείσες αποφάσεις και τήρηση των εντολών του (Murphy, 2005). Εάν κάποιος πολίτης για τον οποίο διαπιστώθηκε ότι παραβαίνει το νόμο δεν πληρώσει πρόστιμο, αλλά άλλοι πολίτες που έχουν διαπράξει την ίδια παράβαση κληθούν να πληρώσουν πρόστιμο, τότε οι τελευταίοι θα θεωρήσουν ότι τυγχάνουν άδικης μεταχείρισης. Η αμεροληψία είναι ένας από τους σημαντικότερους

παράγοντες διαμόρφωσης της συμπεριφοράς συμμόρφωσης (Hartner κ.ά., 2011· Kirchgässner, 2010, 2011· Molero και Pujol, 2012). Αν οι πολίτες αισθανθούν ότι η μεταχείρισή τους δεν είναι δίκαιη, τότε το ποσοστό μη συμμόρφωσης εκτοξεύεται (Bird κ.ά., 2006). Όπου επικρατεί αίσθημα αδικίας είτε σε απόλυτους όρους (π.χ. όσοι πιστεύουν ότι η φορολογία είναι εξαιρετικά υψηλή, ότι γίνεται κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος) είτε σε σχετικούς όρους (π.χ. τα εικαζόμενα επίπεδα φοροδιαφυγής άλλων πολιτών), το αποτέλεσμα είναι η αύξηση του ποσοστού μη συμμόρφωσης. Πράγματι, και όπως αναλύθηκε ανωτέρω, οι πολίτες μπορούν να αιτιολογούν τη δική τους μη συμμόρφωση με βάση την εικαζόμενη μη συμμόρφωση άλλων. Αν το εύρος της αδήλωτης οικονομίας θεωρείται ότι είναι εκτεταμένο, τότε οι πολίτες έχουν τη δικαιολογία που χρειάζονται για να υιοθετούν στάση μη συμμόρφωσης. Φυσικά, αυτή η συμπεριφορά έχει αρνητικές επιπτώσεις για τις φορολογικές διοικήσεις. Αν οι αρχές δημοσιοποιούν το εκτεταμένο εύρος της αδήλωτης οικονομίας, στην ουσία δημιουργούν τις συνθήκες για την έκφραση ακόμα μεγαλύτερου αισθήματος αγανάκτησης και για ακόμα μεγαλύτερη συμμετοχή στην αδήλωτη οικονομία από άτομα που διαφορετικά ενδέχεται να μην είχαν προβεί σε αδήλωτη εργασία. Ομοίως, αν ο παραβάτης θεωρήσει ότι οι φορολογικές διοικήσεις έχουν αποδοκιμαστική συμπεριφορά με την ένδειξη έλλειψης σεβασμού ή στιγματισμού, όπως π.χ. με τη χρήση αρνητικών χαρακτηρισμών (π.χ. κλέφτης, φοροφυγας), η παραβατική συμπεριφορά θα επαναληφθεί, καθώς ο πολίτης εξωτερικεύει τις κατηγορίες που του προσάπτονται και νιώθει αποξενωμένος (Murphy και Harris, 2007).

Διανεμητική αμεροληψία. Η συμμόρφωση ενός πολίτη με τους κωδικοποιημένους νόμους και κανονισμούς και η μη συμμετοχή σε δραστηριότητες αδήλωτης οικονομίας καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το αν ο ίδιος θεωρεί ότι λαμβάνει τα αγαθά και τις υπηρεσίες που αναλογούν στους φόρους που καταβάλλει (Richardson και Sawyer, 2001). Οι φόροι είναι, άλλωστε, το τίμημα των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται από την κυβέρνηση. Αν οι πολίτες θεωρούν ότι τα συμφέροντά τους εκπροσωπούνται σωστά από τους επίσημους θεσμούς και λαμβάνουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που πιστεύουν ότι είναι αντάξια των φόρων που καλούνται να καταβάλλουν, τότε ταυτίζονται περισσότερο με τους σκοπούς τους κράτους και αυξάνεται η προθυμία συνεισφοράς τους. Όπως αναφέρει το ΔΝΤ (2013: 18): "Η κατανομή των φορολογικών βαρών σε μια κοινωνία και η πεποίθηση ότι όλοι πληρώνουν αυτό που τους αναλογεί παίζει καθοριστικό ρόλο στην επίδειξη μεγαλύτερης στήριξης για την επίτευξη των στόχων δημοσιονομικής αναπροσαρμογής. ... Μέχρι σήμερα, στην Ελλάδα το μεγαλύτερο βάρος των φορολογικών αναπροσαρμογών έχουν σηκώσει οι μισθωτοί εργαζόμενοι και οι συνταξιούχοι, ενώ τα πλουσιότερα οικονομικά στρώματα, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι (π.χ. γιατροί, δικηγόροι) και άλλα άτομα υψηλής οικονομικής επιφάνειας, έχουν παραμείνει εκτός της απόχης της εφορίας."

Αν οι πολίτες δεν λαμβάνουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που πιστεύουν ότι είναι αντάξια των φόρων που καταβάλλουν, τότε αυξάνεται το ποσοστό μη συμμόρφωσης. Αυτό μπορεί να συμβεί, για παράδειγμα, όταν τα επίπεδα διαφθοράς είναι ιδιαιτέρως υψηλά και ο πολίτης έχει ελάχιστη εμπιστοσύνη στους επίσημους θεσμούς. Σε τέτοιες περιπτώσεις, υπάρχει ελάχιστη θέληση και κίνητρο συνεργασίας. Γενικά, η ύπαρξη διαφθοράς ελαχιστοποιεί τη διάθεση των πολιτών για συμμόρφωση, προξενώντας ένα αίσθημα αγανάκτησης. Οι πολίτες νιώθουν προδομένοι, αν πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι υψηλή και δεν γίνεται σωστή αξιοποίηση των εσόδων από τους φόρους που καταβάλλουν (Torgler, 2007, 2012). Όπως διατυπώνεται από τον Kirchgässner (2010, σελ. 28), "Αν η καταβολή φόρων γίνεται με αναγκαστικό τρόπο, τότε τα φορολογικά έσοδα θα πρέπει να αξιοποιούνται με υπεύθυνο τρόπο από τις δημόσιες αρχές και η σχέση πολιτείας-πολίτη να είναι σχέση συνεργασίας (και όχι αυταρχισμού)." Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα ότι οι κυβερνήσεις πρέπει να εκπαιδεύουν τους πολίτες σχετικά με το πώς δαπανώνται οι φόροι που

καταβάλλουν. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι πολίτες δεν γνωρίζουν ή δεν κατανοούν πλήρως ότι τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες παρέχονται μέσω της καταβολής των φόρων, η συμμόρφωσή τους είναι χαμηλότερη σε σχέση με τους πολίτες που γνωρίζουν πλήρως ότι τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες που απολαμβάνουν παρέχονται μέσω της φορολόγησής τους και συμφωνούν με τον τρόπο αξιοποίησης των φόρων (Lillemets, 2009). Συνεπώς, είναι εξαιρετικά σημαντικό να εξηγήσει η ελληνική κυβέρνηση στους φορολογούμενους πώς δαπανώνται τα χρήματά τους.

Αλλαγή των συνθηκών που διαμορφώνουν οι επίσημοι θεσμοί

Οι αλλαγές στις διαδικασίες των επίσημων θεσμών δεν είναι η μόνη μεταβολή που απαιτείται για την αύξηση της οικειοθελούς συμμόρφωσης. Όπως περιγράφεται στην ενότητα 2.1 και στην ενότητα 4, το ευρύτερο εργασιακό και προνοιακό πλαίσιο επηρεάζει το μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας σε μια χώρα. Οι μεγαλύτερες αδήλωτες οικονομίες συνδέονται άμεσα με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, δυσκίνητη γραφειοκρατία και υψηλότερα επίπεδα διαφαινόμενης διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, χαμηλότερα επίπεδα δαπανών για κοινωνική προστασία, λιγότερο αποτελεσματικά συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων και υψηλότερα επίπεδα ανισότητας και στέρησης. Συνεπώς, η αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας δεν αφορά αποκλειστικά στην επιβολή διαφορετικών κυρώσεων και την αύξηση του κινδύνου εντοπισμού ή την παροχή κινήτρων για την εργασία σε καθεστώς δηλωμένης οικονομίας. Απαιτεί επίσης την εισαγωγή αλλαγών σε μακροοικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, εφόσον ο στόχος είναι να περιοριστεί. Αν δεν επιτευχθεί αυτός ο στόχος, θα συνεχίσει να υφίσταται μια ασυμμετρία μεταξύ των επίσημων και ανεπίσημων θεσμών της χώρας και η αδήλωτη εργασία θα παραμείνει διαδεδομένη.

7. ΕΘΝΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ: ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΟΝΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ

7.1 Εθνικό Σχέδιο Δράσης

Έως πρόσφατα, οι κυβερνήσεις επιχειρούσαν να αντιμετωπίσουν την αδήλωτη εργασία ουσιαστικά επιδιώκοντας να την καταστείλουν. Σήμερα, ωστόσο, οι περισσότερες κυβερνήσεις δεν επιχειρούν πλέον να εξαρθρώσουν την αδήλωτη οικονομία. Αντιθέτως, αναγνωρίζεται σε όλο και μεγαλύτερο βαθμό ότι επιχειρούν να μετακινήσουν την αδήλωτη οικονομία προς τη δηλωμένη οικονομία (Dekker κ.ά., 2010· Eurofound, 2013· European Commission, 2007a, ILO, 2015· Small Business Council, 2004, Williams, 2006a· Williams και Nadin, 2012a,b, 2013, 2014). Η λογική αυτής της μετακίνησης αναλύεται σε πολλαπλά επίπεδα.

Για τις κυβερνήσεις, τα οφέλη της μετακίνησης της αδήλωτης εργασίας στη δηλωμένη οικονομία είναι ότι έτσι βελτιώνονται τα δημόσια έσοδα, με αποτέλεσμα να υπάρχει η δυνατότητα αύξησης των δαπανών για έργα κοινωνικής ενσωμάτωσης και κινητικότητας (Williams και Windebank, 1998). Παρέχεται επίσης η δυνατότητα να δημιουργηθούν περισσότερες θέσεις δηλωμένης εργασίας και διευκολύνεται η ενοποίηση της πολιτικής για την αδήλωτη οικονομία με τις προσεγγίσεις πολιτικής για την επιχειρηματικότητα και την κοινωνική ένταξη (Dekker κ.ά., 2010; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007a). Δεδομένου ότι ένα μεγάλο ποσοστό της αδήλωτης εργασίας είναι μη μισθωτή δραστηριότητα, η επιδίωξη να εξαλειφθεί η αδήλωτη οικονομία θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια κατάσταση όπου η κυβέρνηση από τη μία πλευρά θα καταστέλλει ακριβώς την επιχειρηματικότητα και την επιχειρηματική κουλτούρα που προσπαθεί, από την άλλη μεριά, να ενισχύσει. Αντίστοιχα, δεδομένου ότι η εργασία στην αδήλωτη οικονομία περιλαμβάνει και πληρωμένες εξυπηρετήσεις στο πλαίσιο στενών κοινωνικών σχέσεων που λαμβάνουν χώρα με λογικές αναδιανομής, αλλά και παροχής βοήθειας στους άλλους, η καταστολή της αδήλωτης οικονομίας θα μπορούσε επίσης να οδηγήσει σε μια κατάσταση όπου η κυβέρνηση θα εξαλείψει ακριβώς την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στα κοινά που επιθυμεί να καλλιεργήσει. Προσπαθώντας να τιθασεύσει την αδήλωτη οικονομία διευκολύνοντας τη μετακίνησή της προς τη δηλωμένη οικονομία, αντί να προσπαθεί να εξαλείψει την πρώτη, οι αντιφάσεις αυτές αντιμετωπίζονται. Υπάρχει μια ενοποίηση της κρατικής πολιτικής απέναντι στην αδήλωτη οικονομία και μια ενεργοποίηση πολιτικών που έχουν ως στόχο την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ενεργούς συμμετοχής στα κοινά. Η μετακίνηση της αδήλωτης οικονομίας προς τη δηλωμένη οικονομία, πάντως, δεν αποφέρει οφέλη μόνο για το κράτος.

Σε ό,τι αφορά τις νόμιμες επιχειρήσεις, αποτρέπει τον αθέμιτο ανταγωνισμό και επιτρέπει στην επιχειρηματική κοινότητα να υιοθετήσει "υψηλά", και όχι "χαμηλά" πρότυπα, υιοθετώντας ανώτερου επιπέδου ρυθμιστικά πρότυπα για τις συνθήκες εργασίας, όπως για παράδειγμα πρότυπα υγιεινής, ασφάλειας και εργασίας (Williams και Windebank, 1998). Στο μεταξύ, τα κύρια οφέλη για τους αδήλωτους εργαζόμενους είναι ότι θα μπορούν να επιτύχουν τα ίδια επίπεδα νομικής προστασίας που ισχύουν για τους δηλωμένους εργαζόμενους (ILO, 2015b). Περαιτέρω, για τους πελάτες τα πλεονεκτήματα της νομιμοποίησης της αδήλωτης οικονομίας είναι ότι θα μπορούν να επωφελούνται από τη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής σε περίπτωση ανεπαρκούς ποιότητας της παρασχεθείσας εργασίας, να έχουν πρόσβαση σε ασφαλιστική κάλυψη, να απολαμβάνουν εγγυήσεις για την εκτελεσθείσα εργασία και να αισθάνονται μεγαλύτερη βεβαιότητα για το ότι τηρούνται οι σχετικοί κανονισμοί υγιεινής και ασφάλειας (Williams και Martinez, 2014c). Στόχος των περισσότερων κυβερνήσεων, λοιπόν, είναι πλέον λιγότερο να πατάξουν και περισσότερο να νομιμοποιήσουν την αδήλωτη οικονομία. Πώς λοιπόν μπορεί να επιτευχθεί αυτό;

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας συνιστά μια ολιστική προσέγγιση, η οποία βασίζεται στη διάγνωση του χαρακτήρα που έχει σήμερα η αδήλωτη οικονομία στην Ελλάδα και αντιμετωπίζει την κατάσταση αυτή αξιοποιώντας την πλήρη κλίμακα άμεσων και έμμεσων ελέγχων, αλλά ταυτόχρονα επιδιώκοντας τόσο την αναγκαστική συμμόρφωση, όσο και την οικειοθελή συνεργασία. Στον Πίνακα 6 παρατίθενται τα μέτρα πολιτικής που απαιτούνται στην Ελλάδα για την επίτευξη των παραπάνω.

ΣΧΕΔΙΟ

Πίνακας 6. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΝΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Δραστηριότητα	Σκεπτικό	Αναμενόμενο Αποτέλεσμα	Εμπλεκόμενοι
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:			
<p>1. Υλοποίηση μίας ολιστικής και χρονικά καθορισμένης, ολοκληρωμένης στρατηγικής για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η οργάνωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας (σε ό,τι αφορά τη στρατηγική, τις λειτουργίες και την συγκέντρωση στοιχείων) αυτή τη στιγμή είναι κατακερματισμένη σε διάφορα υπουργεία, τμήματα, υποτομείς και υπηρεσίες που εργάζονται μεμονωμένα, με περιορισμένη συνεργασία ή ενοποιημένη τακτική και ενέργειες. • Είναι, ωστόσο απαραίτητο, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η αδήλωτη εργασία, να υπάρξει μια ενοποίηση στις στρατηγικές, τις λειτουργίες και τη γνώση όλων των κρατικών υπηρεσιών και των κοινωνικών εταίρων σε μια συντονισμένη προσέγγιση. • Η ίδρυση ενός είδους Συντονιστικού Φορέα, ο οποίος θα προκύψει μέσα από τριμερή διάλογο, θα προσφέρει τη δυνατότητα διαμόρφωσης και υλοποίησης μιας ολιστικής, ολοκληρωμένης στρατηγικής. • Ο φορέας αυτός θα πρέπει να εστιάσει στον καθορισμό στρατηγικών στόχων οι οποίοι θα μπορούν να υιοθετηθούν μεμονωμένα ή από κοινού από τα διάφορα Υπουργεία και υπηρεσίες που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, καθώς και από τους κοινωνικούς εταίρους. Οι στόχοι θα πρέπει να ακολουθούν την αρχή SMART (Συγκεκριμένοι (Specific), Μετρήσιμοι (Measurable), Επιτεύξιμοι (Achievable), Συναφείς (Relevant) και Χρονικά Καθορισμένοι (Time-bound)). Για τη μέτρηση της προόδου σε σχέση με αυτούς τους στρατηγικούς στόχους, θα πρέπει να καταρτιστούν βασικοί δείκτες απόδοσης (KPI) για όλα τα Υπουργεία που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Αυτοί οι δείκτες KPI θα πρέπει να αναπτύσσονται κλιμακωτά προς τα κάτω, σε επίπεδο μονάδας και σε επιμέρους στόχους που θα εφαρμόζονται οριζοντίως και καθέτως στα διάφορα Υπουργεία και υπηρεσίες. 	<ul style="list-style-type: none"> • Έτσι θα προκύψει μια συντονισμένη εθνική στρατηγική, η οποία προς το παρόν δεν υπάρχει. • Η δημιουργία μιας τέτοιας ολιστικής, ολοκληρωμένης και χρονικά καθορισμένης στρατηγικής προσέγγισης θα στείλει ένα μήνυμα σε όσους εμπλέκονται στην αδήλωτη εργασία ότι το κράτος αντιμετωπίζει με σοβαρότητα αυτό το ζήτημα (σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους). • Η χρήση δεικτών KPI για τη μέτρηση της προόδου σε σχέση με τους στρατηγικούς στόχους SMART θα διευκολύνει τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών και την ανάπτυξη ενός πιο αποτελεσματικού και αποδοτικού συστήματος δημόσιας διοίκησης. 	<p>Προεδρία της Κυβέρνησης και Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικοκομικών, καθώς και το ΕΣΥΚΑ που έχουν την ευθύνη για τις βασικές πτυχές της αδήλωτης εργασίας, κοινωνικοί εταίροι και, ενδεχομένως, επιμέρους ομάδες σε κλαδικό επίπεδο. Κοινωνικοί εταίροι</p>
ΑΜΕΣΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ			
<i>Μέτρα Αποτροπής</i>			

<p>2. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ηλεκτρονικών συστημάτων για εξόρυξη δεδομένων, διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων και ανταλλαγή δεδομένων.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Δεν είναι λειτουργικά όλα τα ηλεκτρονικά συστήματα εξόρυξης δεδομένων, ενώ υπάρχει έλλειψη πλήρους διαμοιρασμού των δεδομένων σε αυτά τα συστήματα όποτε απαιτείται. • Το πρόβλημα αυτό δεν είναι αποκλειστικά τεχνοκρατικό· είναι και οργανωτικό και πρέπει να επιλυθεί. Σήμερα οι επιμέρους εμπλεκόμενοι φορείς δείχνουν να είναι απρόθυμοι να κοινοποιήσουν τα στοιχεία τους σε άλλους φορείς, και καθένας εξ αυτών επιθυμεί να υπερισχύσει το δικό του πληροφοριακό σύστημα ως το μοναδικό ενιαίο σύστημα. • Για να επιλυθεί αυτό, τα εν λόγω ηλεκτρονικά συστήματα θα μπορούσαν να ενοποιηθούν οργανωτικά, στα πλαίσια ενός συντονιστικού μηχανισμού. 	<ul style="list-style-type: none"> • Αυτό θα οδηγήσει σε ενοποίηση των διαφόρων στοιχείων και θα καθιστούσε εφικτή την αποτελεσματική εξόρυξη δεδομένων από το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών. • Οι ελεγκτές θα λαμβάνουν καλύτερη πληροφόρηση ώστε να σχεδιάζουν αποτελεσματικότερους ελέγχους. • Οι ελεγκτές θα μπορούν να καταρτίζουν στρατηγικές καταμερισμού, ώστε οι πόροι να επικεντρώνονται στους μεγαλύτερους κινδύνους (π.χ. στους μεγαλύτερους φορολογούμενους, τα άτομα υψηλής οικονομικής επιφάνειας και αυτοαπασχολούμενοι με υψηλά εισοδήματα). • Βελτιωμένο ποσοστό εντοπισμού αδήλων εργαζομένων 	<p>Προεδρία της Κυβέρνησης ΣΕΠΕ Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Υπουργείο Οικονομικών ΕΣΥΚΑ</p>
<p>3. Στόχευση και προγραμματισμός επιθεωρήσεων</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Σήμερα, οι επιθεωρήσεις δεν στοχεύουν αναγκαστικά σε κλάδους και επιχειρήσεις όπου η αδήλωτη εργασία είναι διαδεδομένη (π.χ. γεωργία και μικρές επιχειρήσεις). Μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση (σε συνδυασμό με διάφορα κίνητρα που αναφέρονται παρακάτω) θα οδηγούσε σε μια αποτελεσματικότερη τακτική όσον αφορά στην αναγκαστική συμμόρφωση. • Οι συντονισμένοι και σχεδιασμένοι έλεγχοι από το ΣΕΠΕ, το ΕΣΥΚΑ και τις φορολογικές αρχές στην ίδια επιχείρηση, και ειδικά στους αυτοαπασχολούμενους, θα ενέτειναν τον αντίκτυπο. Επίσης, θα έπαιναν να υπάρχουν κίνητρα για τους πολίτες να καταφεύγουν στη μη μισθωτή δραστηριότητα, πράγμα που συχνά δεν προκύπτει από γνήσιο πνεύμα επιχειρηματικότητας, αλλά αποτελεί έναν τρόπο να επωφελούνται από τα υψηλά περιθώρια κέρδους και τη φοροδιαφυγή. 	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλό ποσοστό εντοπισμού των παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας, της φορολογικής μη συμμόρφωσης και της απάτης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. 	<p>ΣΕΠΕ Υπουργείο Οικονομικών ΕΣΥΚΑ</p>
<p>4. Εκπαίδευση επιθεωρητών</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Σήμερα η επίσημη εκπαίδευση επιθεωρητών εργασίας, φορολογικών ελεγκτών και επιθεωρητών κοινωνικής ασφάλισης 	<ul style="list-style-type: none"> • Βελτιωμένη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των 	<p>ΔΓΕ Υπουργείο</p>

	<p>στο θέμα της αντιμετώπισης της αδήλωτης οικονομίας είναι περιορισμένη.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Με τη διαρκή εκπαίδευση των επιθεωρητών στο θέμα της αντιμετώπισης της αδήλωτης οικονομίας, θα προκύψει μια αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη προσέγγιση, καθώς και μια αλλαγή νοοτροπίας μακριά από τη λογική του "κλέφτες και αστυνόμοι", όπου προάγεται η φιλικότητα και σε ό,τι αφορά τις μεθόδους και τις τεχνικές των επιθεωρήσεων. • Το πολυτομεακό εκπαιδευτικό πρόγραμμα στη Γαλλία θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα. 	<p>επιθεωρητών στην αντιμετώπιση της αδήλωτης οικονομίας.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ανάπτυξη δυνατοτήτων των υπηρεσιών επιθεώρησης. • Διευκολύνεται η αλλαγή της οργανωτικής νοοτροπίας προς την κατεύθυνση μιας προσέγγισης περισσότερο φιλικής προς τον αποδέκτη. 	<p>Οικονομικών ΣΕΠΕ ΕΣΥΚΑ</p>
<p>5. Παρουσίαση μίας εθελοντικής πρωτοβουλίας ευθύνης εφοδιαστικής αλυσίδας (supply chain)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η βελτίωση των ποσοστών εντοπισμού δεν είναι απαραίτητο να αποτελεί ευθύνη αποκλειστικά των κρατικών αρχών. Οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν επίσης να αναλάβουν ρόλο στον εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας. • Για να επιτευχθεί αυτό, μπορεί να υλοποιηθεί μια εθελοντική πρωτοβουλία με πρωταγωνιστικό ρόλο των εργοδοτών, ώστε να καταργηθεί η εφοδιαστική αλυσίδα της αδήλωτης εργασίας. Ο εργοδότης στην κορυφή της εφοδιαστικής αλυσίδας θα αναλαμβάνει τη σχετική ευθύνη· εναλλακτικά, θα μπορούσε να υλοποιηθεί μια πρωτοβουλία βασισμένη στην κοινή ευθύνη. Αυτό θα μπορούσε να εφαρμοστεί με την επιλογή περίπου 15 μεγάλων ελληνικών επιχειρήσεων (μέσω του ΣΕΒ), αλλά και επιχειρήσεων του τουριστικού κλάδου (μέσω του ΣΕΤΕ). • Οι κοινωνικοί εταίροι θα μπορούσαν να εμπλακούν στον εντοπισμό και την εξάλειψη της αδήλωτης εργασίας στην εφοδιαστική αλυσίδα, και επίσης να προσφέρουν σαφή κίνητρα σε μικρότερες επιχειρήσεις που βρίσκονται χαμηλότερα στην εφοδιαστική αλυσίδα, προκειμένου αυτές να συμμορφώνονται και έτσι να αναλαμβάνουν έργα από μεγαλύτερες επιχειρήσεις. • Σε αυτήν την εθελοντική πρωτοβουλία όπου πρωταγωνιστούν οι εργοδότες, θα μπορούσε να ζητείται από επιχειρήσεις να αποδεικνύουν ότι συμμορφώνονται με τις φορολογικές και ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις μέσω ελεγκτών, ή και αναφέροντας την απουσία ανεξόφλητων οφειλών για μισθούς, φόρους και ασφαλιστικές εισφορές, καθώς και τις κυρώσεις που τους έχουν τυχόν υποβληθεί τα τελευταία χρόνια. 	<ul style="list-style-type: none"> • Αυξάνονται τα ποσοστά εντοπισμού της αδήλωτης εργασίας με συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία εντοπισμού. • Μειώνονται οι ευκαιρίες για αδήλωτη εργασία. • Παρέχεται στις μικρότερες επιχειρήσεις ένα ξεκάθαρο μήνυμα για το ότι οι μεγαλύτεροι εργοδότες λαμβάνουν σοβαρά το θέμα της συμμόρφωσης, και ότι και αυτές θα πρέπει να κάνουν το ίδιο. • Ο εντοπισμός της αδήλωτης εργασίας δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικά ευθύνη του κράτους, καθώς στη διαδικασία εμπλέκονται ενεργά και ιδιωτικές επιχειρήσεις. 	<p>ΣΕΒ ΣΕΤΕ Εμπορικό Επιμελητήριο Αθηνών Ελληνο-Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο</p>
<p>6. Ένταξη ευθύνης εφοδιαστικής</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ένας άλλος τρόπος αύξησης των ποσοστών εντοπισμού μέσω 	<ul style="list-style-type: none"> • Αυξάνονται τα ποσοστά 	<p>Όλα τα Υπουργεία</p>

<p>αλυσίδας σε όλες τις συμβάσεις δημοσίων έργων, με συμβατική ρήτρα όπου θα βεβαιώνεται ότι η ανακηρυχθείσα ανάδοχος επιχείρηση δεσμεύεται να μην προσλάβει αδήλωτους εργαζόμενους και να υιοθετήσει μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τυχόν υπεργολάβοι της επίσης δεν θα απασχολήσουν αδήλωτους εργαζόμενους.</p>	<p>των κοινωνικών εταίρων είναι να ενταχθεί μια ρήτρα σε όλες τις συμβάσεις δημοσίων έργων, βάσει της οποίας η επιχείρηση στην οποία ανατίθεται το έργο θα δεσμεύεται να μην προσλάβει αδήλωτους εργαζόμενους και να υιοθετήσει μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τυχόν υπεργολάβοι της επίσης δεν θα απασχολήσουν αδήλωτους εργαζόμενους.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι συμβάσεις δημοσίων έργων είναι συμβάσεις τις οποίες ελέγχει το κράτος, οπότε υπάρχει δυνατότητα προσθήκης ρητρών. • Η προσθήκη μιας τέτοιας ρήτρας θα δημιουργήσει μια σημαντική υποχρέωση στους αναδόχους δημοσίων έργων να συμμορφώνονται με τη φορολογική, ασφαλιστική και εργατική νομοθεσία και, κάτι εξίσου σημαντικό, να εξασφαλίζουν ότι οι υπεργολάβοι που τυχόν θα χρησιμοποιήσουν δεν θα απασχολούν αδήλωτους εργαζόμενους. • Επιπλέον, θα βοηθούσε το να καταστεί υποχρεωτική η κατάθεση δύο τραπεζικών εγγυητικών επιστολών, με τις οποίες θα διασφαλίζεται η καταβολή μισθών και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. • Εάν οι επιθεωρητές του κράτους εντοπίζουν κύριους αναδόχους να απασχολούν αδήλωτους εργαζόμενους στην εφοδιαστική τους αλυσίδα, θα μπορούσε να τους επιβάλλεται αποκλεισμός από διαγωνισμούς δημοσίων έργων για μια συγκεκριμένη περίοδο, με ταυτόχρονη αφαίρεση των αναδόχων αυτών από τη "λευκή λίστα" (βλ. παρακάτω). • 18% των ΜμΕ συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς προμήθειας. 	<p>εντοπισμού της αδήλωτης εργασίας με συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία εντοπισμού.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Μειώνονται οι ευκαιρίες για αδήλωτη εργασία. • Ο εντοπισμός της αδήλωτης εργασίας δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικά ευθύνη του κράτους, καθώς στη διαδικασία εμπλέκονται ενεργά και ιδιωτικές επιχειρήσεις. 	
<p>Άμεσοι Έλεγχοι: Κίνητρα</p>			
<p>Κίνητρα στην πλευρά της προσφοράς</p>			
<p>7. "Λευκή λίστα" νόμιμων εργοδοτών (όχι "μαύρη λίστα" για τις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας κ.λπ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Προκειμένου να μειωθεί η αδήλωτη εργασία, όλες οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς θα πρέπει να αποκτούν ένα "Πιστοποιητικό Έγκρισης" από τον ΣΕΠΕ, το ΕΣΥΚΕ και τη Φορολογική Διοίκηση. Αυτό η πιστοποίηση θα μπορούσε να διατηρηθεί απλή και να αναφέρεται στην απουσία ανεξόφλητων οφειλών για μισθούς, φόρους και ασφαλιστικές εισφορές, καθώς και στις κυρώσεις που έχουν τυχόν υποβληθεί τα τελευταία χρόνια. • Το μέτρο αυτό θα πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του 	<ul style="list-style-type: none"> • Παρέχει κίνητρο και θετικό όφελος από τη συμμόρφωση, καθώς αυτοί που συμμορφώνονται ανταμείβονται με τη δυνατότητα συμμετοχής σε δημόσιους διαγωνισμούς. • Αυστηρότερος έλεγχος από το ΣΕΠΕ και το Υπουργείο Οικονομικών για τη διασφάλιση της 	<p>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης Υπουργείο Οικονομικών ΕΣΥΚΑ</p>

	<p>συστήματος ΠΕΡΣΕΑΣ, το οποίο δεν έχει υλοποιηθεί πλήρως.</p>	<p>συμμόρφωσης, προβλέποντας οφέλη για αυτούς που συμμορφώνονται.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Μειώνονται οι ευκαιρίες για αδήλωτη εργασία. 	
<p>8. Λήψη μέτρων για την κατάργηση των εμποδίων ένταξης στην επίσημη οικονομία κατά περίπτωση.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Συνέχιση της απλοποίησης της συμμόρφωσης στους τομείς της φορολογικής, εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, έτσι ώστε να διευκολύνεται ο εντοπισμός όσων συμμορφώνονται και όσων δεν συμμορφώνονται. • Ένα παράδειγμα καλής πρακτικής είναι ο Απλοποιημένος Νόμος περί Απασχόλησης του 2010 (Egyszerűsített foglalkoztatási törvény) στην Ουγγαρία, με τον οποίο μεταφέρονται στη δηλωμένη οικονομία μικρές θέσεις εργασίας οι οποίες, σε διαφορετική περίπτωση, θα ήταν αδήλωτες (βλ. Πλαίσιο 6 στην Έκθεση). 	<ul style="list-style-type: none"> • Μειώνεται τόσο η οικειοθελής, όσο και η ακούσια μη συμμόρφωση. 	<p>ΣΕΠΕ Υπουργείο Οικονομικών ΕΣΥΚΑ ΙΚΑ</p>
<p>9. Βελτίωση της εισπραξιμότητας των οφειλόμενων φόρων και της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων και ποινών</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ακόμα και όταν υπάρχουν οφειλές φόρου και διαπιστώνεται η ανάγκη διοικητικών κυρώσεων και ποινών, η διαδικασία είσπραξης των φόρων και η επιβολή των κυρώσεων είναι μη αποδοτική και αναποτελεσματική. Οι δικαστικές διαδικασίες είναι αργές και αναποτελεσματικές. • Υπάρχει, συνεπώς, ανάγκη να αξιοποιηθούν αποκλειστικά περισσότεροι πόροι στην είσπραξη, παρά στη βεβαίωση των οφειλών. • Προκειμένου να καταστεί δυνατή η απελευθέρωση των σχετικών πόρων και να διευκολυνθεί η είσπραξη, και κυρίως να αποφεύγεται ο τόσο μεγάλος αριθμός δικαστικών προσφυγών, θα πρέπει να εξεταστεί η εφαρμογή μιας 'πάγιας έκπτωσης' για τις επιχειρήσεις και τους αυτοαπασχολούμενους (βλ. πλαίσιο 4 στην Έκθεση). 	<ul style="list-style-type: none"> • Βελτιωμένη είσπραξη οφειλόμενων φόρων. • Βελτίωση φορολογικών εξόδων με τον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης • Απλοποίηση του προσδιορισμού φόρου και της συμμόρφωσης 	<p>Υπουργείο Οικονομικών</p>
<p>10. Παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις για την ένταξη τους στην επίσημη οικονομία, επεκτείνοντας την πρωτοβουλία "επιχειρηματικές διαδρομές" του INEMY-ΕΣΕΕ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Οι επιχειρήσεις αιτούν κίνητρα για την ένταξή τους στην επίσημη οικονομία. Ένα τέτοιο κίνητρο είναι η αύξηση των ευκαιριών για την απόκτηση μεγαλύτερου μεριδίου αγοράς. Η πρωτοβουλία "Επιχειρηματικές διαδρομές" του INEMY-ΕΣΕΕ προσφέρει δωρεάν υπηρεσίες μάρκετινγκ σε επιχειρήσεις που λειτουργούν επισήμως, διαφημίζοντας τις υπηρεσίες τους ώστε να αυξηθούν οι ευκαιρίες δραστηριοποίησής τους. • Η πρωτοβουλία αυτή σήμερα είναι περιορισμένη σε μια μικρή σειρά τοπικών περιφερειακών υπηρεσιών. Θα μπορούσε να 	<ul style="list-style-type: none"> • Παρέχεται κίνητρο και όφελος σε επιχειρήσεις που λειτουργούν νόμιμα, καθώς τους προσφέρονται δωρεάν υπηρεσίες μάρκετινγκ. • Παρέχεται κίνητρο για δηλωμένη εργασία. 	<p>Οργανώσεις εργοδοτών σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης</p>

	<p>επεκταθεί σε περισσότερες τοπικές περιφέρειες και υπηρεσίες όπου είναι γνωστό ότι επικρατεί η αδήλωτη οικονομία (π.χ. υπηρεσίες επισκευής κατοικιών, ηλεκτρολόγοι, υδραυλικοί), προκειμένου να παρέχεται στις επιχειρήσεις το κίνητρο της δωρεάν διαφήμισης και μάρκετινγκ, ώστε να λειτουργούν σε νόμιμη βάση.</p>		
<p>11. Παροχή συμβουλών για την ένταξη στην επίσημη οικονομία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πολλές επιχειρήσεις χρειάζονται συμβουλές σχετικά με το πώς να διευθετούν τις υποθέσεις τους και να λειτουργούν σε απολύτως επίσημη βάση, αλλά και συμβουλές κατά την έναρξή τους αναφορικά με τη νόμιμη λειτουργία τους. • Μία τέτοια πρωτοβουλία είναι η γραμμή βοήθειας INEMY-ΕΣΣΕ/ΓΣΕΒΕΕ και οι σύμβουλοί της που ενημερώνουν τις επιχειρήσεις για θέματα φορολογικής, ασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας. Σήμερα απασχολούνται 15-20 σύμβουλοι. Η υπηρεσία αυτή θα μπορούσε να επεκταθεί και επίσης να εστιάσει περισσότερο στην υποστήριξη σε θέματα ένταξης στην επίσημη οικονομία, αλλά και στην παροχή συμβουλών σε κρίσιμους κλάδους όπου η αδήλωτη οικονομία είναι διαδεδομένη. • Σε μια πιο διευρυμένη πρωτοβουλία θα μπορούσαν ίσως να συμπεριληφθούν "πρότυπα εταιρειών" υπό την αιγίδα, π.χ. εμπορικών επιμελητηρίων που θα λειτουργούν ως μέντορες για τους εκκολαπτόμενους επιχειρηματίες οι οποίοι ξεκινούν τις επιχειρήσεις τους. 	<ul style="list-style-type: none"> • Καθιστά δυνατή την έναρξη λειτουργίας επιχειρήσεων με νόμιμο τρόπο • Επιτρέπει σε επιχειρήσεις που λειτουργούν σε εν μέρει αδήλωτη βάση να λαμβάνουν συμβουλές για το πώς θα τακτοποιήσουν τις υποθέσεις τους 	<p>Οργανώσεις εργοδοτών σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης</p> <p>Εμπορικά επιμελητήρια</p>
<p>12. Ειδοποιητήριες επιστολές κανονιστικού χαρακτήρα (με χρήση εξόρυξης δεδομένων)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Προκειμένου η εξόρυξη δεδομένων να αξιοποιηθεί με προληπτικό και θεραπευτικό τρόπο, αλλά και για να μειωθεί η ανάγκη για δαπανηρές επιθεωρήσεις διαπίστωσης αδήλωτης εργασίας, στις επιχειρήσεις που θεωρούνται ότι ενδεχομένως απασχολούν αδήλωτους ή ελλιπώς δηλωμένους εργαζόμενους (π.χ. με μισθούς κάτω του μέσου όρου του κλάδου ή του μεγέθους της επιχείρησης) θα πρέπει να αποστέλλονται ειδοποιητήριες επιστολές κανονιστικού χαρακτήρα. • Με τις επιστολές αυτές, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να ενημερώνονται για τα εξής: (i) ότι οι φορολογικές, εργασιακές ή και ασφαλιστικές αρχές έχουν εντοπίσει πιθανές παρατυπίες στην επιχείρηση, (ii) ότι ενδεχομένως στο άμεσο μέλλον να αποτελέσουν στόχο επιθεώρησης, και (iii) να τους τονίζονται τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας και το κόστος της αδήλωτης 	<ul style="list-style-type: none"> • Ενθάρρυνση επιχειρήσεων να τακτοποιήσουν τις υποθέσεις τους με οικονομικά αποδοτικό τρόπο • Διεύρυνση της φορολογικής βάσης 	<p>ΣΕΠΕ</p> <p>Υπουργείο Οικονομικών</p> <p>ΕΣΥΚΑ</p>

	<p>εργασίας τόσο για την κοινωνία, όσο και για τις νόμιμες επιχειρήσεις. Στις επιστολές θα μπορούσε επίσης να αναφέρεται ότι η τεράστια πλειοψηφία των επιχειρήσεων της περιοχής ή του κλάδου συμμορφώνεται με τη νομοθεσία, έτσι ώστε να βελτιωθεί η οριζόντια εμπιστοσύνη.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Στον αγροτικό κλάδο, θα ενθαρρυνθεί η υιοθέτηση του εργόσημου έναντι της απασχόλησης αδήλων εργαζομένων • Μέσο επέκτασης στις περιφερειακές περιοχές, τις οποίες σήμερα οι επιθεωρήσεις επισκέπτονται σπανίως 		
13. Επανεξέταση του συστήματος επιβολής κυρώσεων και της είσπραξης προστίμων	<ul style="list-style-type: none"> • Το 2014 γνωστοποιήθηκε μια νέα μεταρρύθμιση για τις επιθεωρήσεις και τις κυρώσεις. Οι κυρώσεις αυστηροποιήθηκαν σημαντικά και η διαδικασία εφαρμογής τους έγινε ευκολότερη. Ακόμα δεν έχει αποτιμηθεί η επίδραση αυτής της αναθεώρησης σε ό,τι αφορά το βαθμό αποτροπής και συμμόρφωσης. • Από την άλλη μεριά, το ΣΕΠΕ εφαρμόζει από το 2015 μια περισσότερο προληπτική προσέγγιση, με την οποία στην ουσία δεν χρησιμοποιούνται τα πρόστιμα που προβλέπει η νομοθεσία. 	<ul style="list-style-type: none"> • Θα πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση μιας λεπτομερέστερης αξιολόγησης των επιπτώσεων των κυρώσεων. • Θα μπορούσε εν τέλει να προταθεί μια νομοθετική αναθεώρηση του θέματος, και επίσης να καθοριστούν από το ΣΕΠΕ νέες στρατηγικές για την αδήλωτη εργασία. 	ΣΕΠΕ ΙΚΑ
Κίνητρα στην πλευρά της ζήτησης			
14. Ηλεκτρονικές πληρωμές	<ul style="list-style-type: none"> • Η Ελλάδα έχει ένα από τα χαμηλότερα επίπεδα κατά κεφαλήν ηλεκτρονικών πληρωμών ετησίως μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. • Προκειμένου να αποθαρρυνθεί η χρήση μετρητών και να προβλεφθούν κίνητρα για την αύξηση των ηλεκτρονικών πληρωμών έτσι ώστε να μειωθούν οι ευκαιρίες για αδήλωτη εργασία, η Ελλάδα θα πρέπει: (1) να θέσει σε ισχύ ένα ανώτατο όριο συναλλαγών με μετρητά, καθώς και την υποχρεωτική χρήση ψηφιακών πληρωμών για συναλλαγές αξίας άνω των 30€ σε κλάδους με υψηλό κίνδυνο αδήλων συναλλαγών, (2) να αποθαρρύνει την εύκολη πρόσβαση σε μετρητά, (3) να εφαρμόσει τη χρήση μηχανημάτων αυτόματων συναλλαγών (POS) σε όλους τους κλάδους, συμπεριλαμβανομένης της υποχρεωτικής αποδοχής ψηφιακών πληρωμών, με επιδότηση για την τοποθέτηση τερματικών αυτόματων συναλλαγών σε επιχειρήσεις με ετήσιο κύκλο εργασιών κάτω των 150.000 € που δραστηριοποιούνται σε κλάδους με μέσο ή υψηλό κίνδυνο αδήλων συναλλαγών, (4) οι φορείς κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης θα πρέπει να προχωρήσουν στην πληρέστερη υιοθέτηση των ηλεκτρονικών 	<ul style="list-style-type: none"> • Τα φορολογικά έσοδα αυξάνονται κατά 0,24 ποσοστιαίες μονάδες με κάθε μία ποσοστιαία μονάδα αύξησης της χρήσης καρτών πληρωμής. • Το καθαρό δημοσιονομικό όφελος εκτιμάται στα 700 εκατ. ευρώ τον πρώτο χρόνο εφαρμογής. • Στη συνέχεια, καθώς θα επιτυγχάνονται οι στόχοι για τις ηλεκτρονικές πληρωμές και η χρήση ψηφιακών καρτών θα καθιερώνεται στο πλαίσιο των καταναλωτικών συνηθειών, τα κίνητρα μπορούν σταδιακά να αποσύρονται, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το δημοσιονομικό όφελος. 	Τράπεζα της Ελλάδας Τράπεζες Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα Όλες οι κρατικές υπηρεσίες

	<p>συναλλαγών και (5) να προσφέρει κίνητρα για τη χρήση καρτών στο σημείο πώλησης. Η διαδικασία αυτή μπορεί να περιλαμβάνει:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Επιστροφή ποσού ίσου με το 1% της αξίας συναλλαγής για ψηφιακές πληρωμές μέσω τερματικών POS (κάρτες πληρωμής και ηλεκτρονικό χρήμα) που αφορούν στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών από άτομα σε κλάδους με χαμηλό κίνδυνο αδήλωτων συναλλαγών. • Επιστροφή ποσού ίσου με το 5% της αξίας συναλλαγής για ψηφιακές πληρωμές μέσω τερματικών POS που αφορούν στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών από άτομα σε κλάδους με μέσο κίνδυνο αδήλωτων συναλλαγών. • Επιστροφή ποσού ίσου με το 10% της αξίας συναλλαγής για ψηφιακές πληρωμές μέσω τερματικών POS που αφορούν στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών από άτομα σε κλάδους με υψηλό κίνδυνο αδήλωτων συναλλαγών. • Κλήρωση δώρων για καταναλωτές που χρησιμοποιούν ηλεκτρονικές πληρωμές σε κλάδους με υψηλό κίνδυνο αδήλωτων συναλλαγών. 		
<p>15. Χρήση κουπονιών παροχής υπηρεσιών, για παράδειγμα για τις οικιακές υπηρεσίες και τη γεωργία, για την κάλυψη της πληρωμής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, αλλά πραγματοποίηση έρευνας για την αξιολόγηση του αποτελέσματος της υποκατάστασης.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Στον αγροτικό κλάδο υπάρχουν υψηλά επίπεδα προσωρινής εποχιακής εργασίας. Οι περισσότεροι εργαζόμενοι απασχολούνται για σύντομα χρονικά διαστήματα, ενώ οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι επωφελούνται από την έλλειψη ρύθμισης σε αυτόν τον κλάδο. Στο επίκεντρο της διαδικασίας βρίσκεται η διευκόλυνση των εργοδοτών αυτού του κλάδου έτσι ώστε να προσλαμβάνουν νόμιμους εργαζόμενους με ένα σύστημα κουπονιών και να μπορούν να συμμορφώνονται εύκολα. • Οι οικιακές υπηρεσίες αποτελούν αντίστοιχα έναν κλάδο με υψηλά επίπεδα αδήλωτης εργασίας. • Τα κουπόνια αυτά καλύπτουν την πληρωμή φόρων και ασφαλιστικών εισφορών με ένα εφάπαξ ποσό, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται ότι το κράτος εισπράττει φόρους και ασφαλιστικές εισφορές, ενώ οι εργαζόμενοι καταγράφονται. • Το σύστημα αυτό θα μπορούσε να επεκταθεί σε περισσότερους κλάδους με τάση προς την αδήλωτη εργασία. • Σε όλους τους κλάδους όπου θα εφαρμοστεί αυτό το σύστημα, θα πρέπει να πραγματοποιείται αξιολόγηση με εξέταση ενός αντιπροσωπευτικού δείγματος της επίδρασης υποκατάστασης 	<ul style="list-style-type: none"> • Ο αγροτικός κλάδος, όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός εποχιακών εργατών οι οποίοι είναι παράτυποι μετανάστες, θα ρυθμιστεί καλύτερα και αυτό θα οδηγήσει σε μια πιο αξιόπιστη μέθοδο ελέγχου της αδήλωτης εργασίας στον κλάδο. • Στις οικιακές και προσωπικές υπηρεσίες, με το σύστημα αυτό η αδήλωτη εργασία μεταφέρεται προς τη δηλωμένη οικονομία. 	<p>Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ΕΣΥΚΑ Υπουργείο Εργασίας</p>

	που έχει το πρόγραμμα (π.χ. αντικαθιστά τη νόμιμη απασχόληση ή την αδήλωτη απασχόληση):		
16. Εισαγωγή ενός προγράμματος κινήτρων με εκπτώσεις φόρου για ιδιοκτήτες σπιτιών που προβαίνουν στην απασχόληση (i) οικιακών βοηθών και (ii) νόμιμων εργολάβων οικοδομών ή επαγγελματιών οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες επισκευής και ανακαίνισης κατοικιών.	<ul style="list-style-type: none"> • Οι έρευνες δείχνουν ότι, όπως και σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ένα υψηλό ποσοστό αδήλωτης εργασίας παρατηρείται στον τομέα των εργασιών επισκευής και ανακαίνισης κατοικιών, καθώς και σε αυτόν των οικιακών υπηρεσιών. • Η παροχή εκπτώσεων φόρου σε ιδιοκτήτες κατοικιών όταν απασχολούν νόμιμους εργαζόμενους θα ενθαρρύνει τους ιδιοκτήτες αυτούς προς την κατεύθυνση της απασχόλησης δηλωμένων εργαζόμενων για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών. • Τα προγράμματα παροχής εκπτώσεων φόρου για οικιακές υπηρεσίες και για εργασίας επισκευής και ανακαίνισης κατοικιών έχει αποδειχθεί σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ (για παράδειγμα: Δανία, Γερμανία, Βέλγιο, Σουηδία) ότι αποτελούν σημαντικό κίνητρο για την απασχόληση δηλωμένων εργαζομένων και την απόρριψη αδήλων. • Η έκπτωση φόρου δεν χρειάζεται να είναι υψηλή - συνήθως υπολογίζεται μόνο επί του κόστους της εργασίας και ανέρχεται σε ένα μικρό ποσοστό του κόστους αυτού (π.χ. 20%), αν και σε ορισμένες χώρες το ποσοστό αυτό φτάνει μέχρι και το 50%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Αποτελεί ένα κίνητρο για τους πολίτες να απασχολούν δηλωμένους εργαζόμενους και αυξάνει την ευαισθητοποίηση για τις αρνητικές επιπτώσεις της απασχόλησης αδήλων εργαζομένων. • Προσφέρει το διπλό όφελος της αύξησης των εισοδηματικών δυνατοτήτων για τους νόμιμους οικοδόμους και επαγγελματίες, ενώ αυξάνει και την ποιότητα των εργασιών επισκευής και συντήρησης κατοικιών. 	Υπουργείο Οικονομικών
ΕΜΜΕΣΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ			
Αλλαγή αξιών, προτύπων και πεποιθήσεων των πολιτών			
17. Διενέργεια Εκστρατείας Ευαισθητοποίησης του Κοινού σχετικά με τα Οφέλη της Δηλωμένης Εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> • Εκτενείς έρευνες αποκαλύπτουν ότι, όταν η ηθική των πολιτών δεν ευθυγραμμίζεται με τους νόμους και τους κανονισμούς, προκύπτουν υψηλότερα επίπεδα αδήλωτης εργασίας. Τα μέτρα βελτίωσης της δέσμευσης για συμμόρφωση (π.χ. οικειοθελής συνεργασίας) είναι λοιπόν σημαντικά για την καταπολέμηση της αδήλωτης οικονομίας. • Μια εκστρατεία ευαισθητοποίησης του κοινού για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας μπορεί να αυξήσει το επίπεδο οικειοθελούς συμμόρφωσης. • Η εκστρατεία αυτή θα μπορούσε να απευθυνθεί σε νεότερους ανθρώπους που είναι πιθανότερο να θεωρούν την αδήλωτη εργασία κοινωνικά αποδεκτή, καθώς και ενδεχομένως σε επαγγελματικές ομάδες όπως οι γιατροί, οι δικηγόροι και οι λογιστές. Τα μέσα ενημέρωσης και τα μηνύματα που θα 	<ul style="list-style-type: none"> • Η μείωση της ανοχής στην αδήλωτη εργασία θα οδηγήσει σε χαμηλότερα επίπεδα αδήλωτης εργασίας. • Το ποσοστό των πολιτών που εμπλέκονται στην αδήλωτη εργασία θα μειωθεί. • Θα υπάρξει αύξηση του αριθμού καταγγελιών στις γραμμές υποστήριξης και τις επιθεωρήσεις. • Τα τεθούν τα θεμέλια για μια πιο δίκαιη και ισότιμη κοινωνία. • Θα διευρυνθεί η φορολογική βάση. 	Υπουργείο Οικονομικών Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Αλληλεγγύης Κοινωνικοί εταίροι και άλλοι φορείς όπως το Ελληνο-Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο και το Εμπορικό Επιμελητήριο Αθηνών.

	<p>χρησιμοποιηθούν θα πρέπει να προσαρμοστούν σε αυτές τις επιλεγμένες ομάδες.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι, καθώς μειώνεται η δημόσια αποδοχή της αδήλωτης εργασίας, αυτό μεταφράζεται σε αντίστοιχη πτώση του αριθμού των πολιτών που εμπλέκονται στην αδήλωτη εργασία. 		
18. Εκστρατεία ευαισθητοποίησης της επιχειρηματικής κοινότητας για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> • Για την αύξηση της ευαισθητοποίησης των επιχειρήσεων για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας και το κόστος της αδήλωτης εργασίας, έτσι ώστε να αυξηθεί το επίπεδο οικειοθελούς συνεργασίας και να μειωθεί η ανάγκη για αναγκαστική συμμόρφωση. • Περιοδεύουσα παρουσίαση (roadshow) σε περίπου 50 Εμπορικά Επιμελητήρια • Ενίσχυση προτύπων/μεντόρων με ανάπτυξη ενός συστήματος καθοδήγησης (buddy system), όπου νόμιμοι επιχειρηματίες καθοδηγούν νεότερους εκκολλαπτόμενους επιχειρηματίες, βοηθώντας τους να νομιμοποιηθούν, και παρέχουν υποστήριξη και συμβουλές για τη νόμιμη ανάπτυξη των νέων επιχειρήσεων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η μείωση της ανοχής στην αδήλωτη εργασία θα οδηγήσει σε χαμηλότερα επίπεδα αδήλωτης εργασίας. • Το ποσοστό των ατόμων που εμπλέκονται στην αδήλωτη εργασία θα μειωθεί. • Θα υπάρξει αύξηση του αριθμού καταγγελιών στις γραμμές υποστήριξης και τις επιθεωρήσεις. • Τα θεθούν τα θεμέλια για μια πιο δίκαιη και ισότιμη κοινωνία. • Θα διευρυνθεί η φορολογική βάση. 	Ελληνο-Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο Εμπορικό Επιμελητήριο Αθηνών ΣΕΒ ΔΓΕ
19. Επιμόρφωση των πολιτών σχετικά με το φορολογικό σύστημα	<ul style="list-style-type: none"> • Μπορεί να αποστέλλεται κάθε χρόνο μια επιστολή σε όλους τους φορολογούμενους, όπου θα αναφέρεται το ποσοστό των φόρων τους που δαπανάται σε κάθε κατηγορία δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. • Επιπλέον, μπορούν να υπάρχουν πινακίδες με μηνύματα όπως "αυτό πληρώθηκε με τους φόρους σας" σε δημόσια τεχνικά έργα (π.χ. νέους δρόμους), νοσοκομειακά οχήματα, αίθουσες αναμονής ιατρών, νοσοκομεία και σχολεία. Έτσι μεταφέρεται στο κοινό ένα ξεκάθαρο μήνυμα ότι οι φόροι τους χρησιμοποιούνται για την πληρωμή αυτών των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μεγαλύτερος βαθμός κατανόησης από πλευράς πολιτών της σχέσης ανάμεσα στην καταβολή φόρων και τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που απολαμβάνουν. • Προκύπτουσα μείωση της αδήλωτης εργασίας. 	Υπουργείο Οικονομικών Υπουργείο Παιδείας Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας
20. Ενημέρωση μαθητών για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> • Στόχευση μαθητών, ώστε οι πολίτες να ενημερώνονται - πριν αρχίσουν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας - για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας και το κόστος της αδήλωτης εργασίας. • Εισαγωγή στη δημόσια εκπαίδευση μαθημάτων σχετικά με τους λόγους για τους οποίους οι άνθρωποι πληρώνουν φόρους, τα οφέλη της κοινωνικής ασφάλισης και της δηλωμένης εργασίας, καθώς και το κόστος της αδήλωτης εργασίας. • Θέσπιση μιας εθνικής εβδομάδας Αδήλωτης Εργασίας για τους 	<ul style="list-style-type: none"> • Βελτιωμένος βαθμός κατανόησης, από πλευράς των παιδιών, των ωφελειών της πληρωμής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, καθώς και της δηλωμένης εργασίας. • Η έμμεση πίεση που θα προκύψει από τα παιδιά προς τους γονείς θα μειώσει την αδήλωτη εργασία. 	Υπουργείο Παιδείας

	<p>μαθητές, όπου θα τους εξηγούνται τα οφέλη της συμμόρφωσης και το κόστος της μη συμμόρφωσης.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Συμμετοχή αθλητών, τραγουδιστών ή ηθοποιών, προκειμένου να υπάρξει "υιοθέτηση από διασημότητες" στα πλαίσια μιας μεγάλης εκστρατείας για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας, η οποία θα διεξαχθεί στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και θα απευθύνεται σε νέους. 		
21. Εθνικός διαγωνισμός σχετικά με τους λόγους για τους οποίους πρέπει να πληρώνει κάποιος τους φόρους του	<ul style="list-style-type: none"> • Αξιοποίηση διασημοτήτων ως πρότυπα για τη δημιουργία ενός βίντεο στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης με θέμα "γιατί να πληρώνετε τους φόρους σας", έτσι ώστε η ομάδα-στόχος να διαπιστώσει ότι οι διασημότητες αυτές υιοθετούν το μήνυμα. • Το βίντεο αυτό θα χρησιμοποιηθεί για την οργάνωση ενός διαγωνισμού, όπου θα μπορεί ο καθένας να φτιάξει το δικό του βίντεο με θέμα "γιατί να πληρώνετε τους φόρους σας". Θα υπάρχει βραβείο 50.000 € για το καλύτερο βίντεο σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης (π.χ. YouTube) με το εν λόγω θέμα. • Έτσι, οι πολίτες θα αναρωτηθούν οι ίδιοι γιατί είναι σημαντικό να πληρώνει κανείς τους φόρους του, αντί απλώς να υπάρχει κάποιος που θα τους λέει τι πρέπει να κάνουν. Μια τέτοια ανακλαστική αυτοδιδαχτή είναι πολύ πιο αποτελεσματική στην ενσωμάτωση γνώσης και κατανόησης απ' ό,τι οι εκστρατείες ενημέρωσης. • Μία ακόμα επιλογή είναι να συνδυαστεί ο εν λόγω διαγωνισμός με την παραπάνω πρόταση για την εισαγωγή αυτού του θέματος στο σχολικό πρόγραμμα μαθημάτων. Εάν γίνει αυτό, οι μαθητές μπορούν να δημιουργήσουν τέτοια βίντεο στην τάξη. • Είναι σημαντικό να υπάρξει χρονικός προγραμματισμός ενός τέτοιου διαγωνισμού με τα παρακάτω μέτρα πολιτικής. Προκειμένου να είναι αποτελεσματικός, ο διαγωνισμός θα πρέπει να διενεργηθεί μετά και όχι πριν τις μεταρρυθμίσεις των δημόσιων φορέων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ενθαρρύνει την αυτοαντανάκλαση σε ένα μεγάλο τμήμα του στοχευόμενου πληθυσμού (π.χ. στους νέους), προκειμένου να εξετάσουν τα πλεονεκτήματα της φορολογικής συμμόρφωσης και τα μειονεκτήματα της αντίστοιχης μη συμμόρφωσης. • Αντί της μετάδοσης μηνυμάτων με ηθικολογικό τρόπο, ενθαρρύνεται η αυτοαντανάκλαση και η αυτοεπιμόρφωση. 	Υπουργείο Οικονομικών Υπουργείο Παιδείας
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΕΠΙΣΗΜΩΝ ΘΕΣΜΩΝ			
22. Ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου	<ul style="list-style-type: none"> • Προκειμένου να βελτιωθεί η συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, υπάρχει ανάγκη επίτευξης συναίνεσης στους κύριους θεσμούς της αγοράς εργασίας, και ειδικά στους κοινωνικούς εταίρους. • Ενίσχυση των τριμερών δυνατοτήτων για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. 	<ul style="list-style-type: none"> • Διεύρυνση συμμετοχής • Βελτιωμένη διακυβέρνηση 	Όλοι οι κοινωνικοί εταίροι

	<ul style="list-style-type: none"> •Καθώς η αυτοαπασχόληση είναι εκτενής και αποτελεί ένα από τα βασικά δομικά χαρακτηριστικά που οδηγούν στην επικράτηση της αδήλωτης οικονομίας, θα πρέπει να υπάρξει διμερής κοινωνικός διάλογος που θα ασχοληθεί ειδικά με την ψευδή αυτοαπασχόληση και τα μέτρα αποτελεσματικής αντιμετώπισής της. •Η πρόοδος στο θέμα αυτό θα πρέπει να παρακολουθείται ετησίως και να υποστηρίζεται με δεδομένα σε κλαδικό επίπεδο, αλλά και από εκθέσεις επιθεώρησης του ΣΕΠΕ, σε μια προσπάθεια συνεργασίας. 		
23. Συλλογικές συμβάσεις εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> •Σε όλες τις συνεντεύξεις των συμμετεχόντων υπάρχει η κοινή εκτίμηση ότι η επέκταση της συλλογικών συμβάσεων που ανεστάλη με το άρθρο 37 του Ν. 4024/20111 θα πρέπει να επανέλθει (όπως προβλεπόταν με τον Ν. 1876/1990), καθώς η αναστολή της επιτρέπει σε κάποιους εργοδότες να καταβάλλουν τον νόμιμο κατώτατο μισθό ακόμα και σε ειδικευμένους εργαζόμενους, καταβάλλοντας ταυτόχρονα έναν αδήλωτο μισθό ώστε η αμοιβή να μην υπολείπεται αυτής που προσφέρουν οι ανταγωνιστές τους. 	<ul style="list-style-type: none"> •Μειώνεται η αδήλωτη εργασία 	<p>ΓΣΕΕ ΣΕΒ ΓΣΕΒΕΕ ΕΣΕΕ ΣΕΤΕ ΟΜΕΔ</p>
ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ ΕΝΟΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ			
24. Βασική εκτίμηση της έκτασης και της φύσης της αδήλωτης εργασίας	<ul style="list-style-type: none"> •Χωρίς μια βασική εκτίμηση θα είναι δύσκολο να παρακολουθείται η επίδραση των πολιτικών στην αδήλωτη εργασία. •Μια ενημερωμένη αποτύπωση του χαρακτήρα της (π.χ. ποιοι εμπλέκονται, τι κάνουν και γιατί) θα επιτρέψει τη στόχευση πολιτικών. •Προτείνονται κατά πρόσωπο δομημένες συνεντεύξεις με ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα περίπου 2.000 συμμετεχόντων σε εθνικό επίπεδο, ενδεχομένως στο πλαίσιο συλλογικών ερευνών. •Αυτό απαιτεί (i) μια έρευνα των πολιτών που χρησιμοποιούν τα νοικοκυριά ως επίπεδο ανάλυσης/έρευνας, με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου για την αδήλωτη εργασία να αποτελεί το σημείο έναρξης για τον σχεδιασμό της έρευνας αυτής, και ii) μια έρευνα σε επιχειρήσεις, προκειμένου να αξιολογηθεί η αδήλωτη εργασία και οι επιπτώσεις της σε αυτές. •Έτσι θα καταστεί δυνατή μια περισσότερο εστιασμένη ιεράρχηση των σημαντικότερων κλάδων, ομάδων, τύπων αδήλωτης εργασίας 	<ul style="list-style-type: none"> •Μια βασική εκτίμηση επιτρέπει τη μέτρηση της μελλοντικής προόδου στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. •Μπορεί να υπάρξει λήψη αποφάσεων βάσει στοιχείων σχετικά με τους τύπους αδήλωτης εργασίας, τους κλάδους, τις ομάδες κ.λπ. όπου θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα. •Τα παραπάνω προτεινόμενα μέτρα πολιτικής μπορούν να διαμορφωθούν με βάση τα ευρήματα (π.χ. τις ομάδες στις οποίες απευθύνονται οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης, τους κλάδους στους οποίους επικεντρώνονται οι 	<p>Ελληνική Στατιστική Αρχή ΣΕΠΕ Υπουργείο Οικονομικών</p>

	κ.λπ.	πρωτοβουλίες, τους τύπους αδήλωτης εργασίας που εξετάζονται κατά προτεραιότητα).	
25. Αξιολόγηση πολιτικών βάσει μελετών/στοχευμένων μελετών	<ul style="list-style-type: none"> • Είναι αναγκαίο να καλλιεργηθεί μια νοοτροπία αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών βάσει μελετών/στοχευμένων μελετών. Όταν εφαρμόζονται οποιεσδήποτε από τις παραπάνω πολιτικές και ενέργειες, για τις οποίες απαιτείται η επένδυση δημόσιου χρήματος, θα πρέπει να γίνεται αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δαπανών (π.χ. δείκτες εσόδων-κόστους) και της αποτελεσματικότητας του εκάστοτε μέτρου πολιτικής (π.χ. αντίκτυπος του μετασχηματισμού της αδήλωτης εργασίας σε δηλωμένη εργασία). • Υπάρχει ανάγκη για εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεις των μέτρων πολιτικής βάσει μελετών/στοχευμένων μελετών. 	<ul style="list-style-type: none"> • Αποτελεσματικότερη προσέγγιση της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας. • Αποτελεσματικότερη χρήση του δημόσιου χρήματος. 	Διακυβερνητικά

7.2 Χρονικός προγραμματισμός των μέτρων πολιτικής

Κατά την εφαρμογή των παραπάνω προτεινόμενων μέτρων πολιτικής, είναι σημαντικό να υλοποιηθούν:

- μέτρα για τη βελτίωση της ηθικής των πολιτών είτε ταυτόχρονα, είτε μετά από μέτρα μεταρρύθμισης των επίσημων θεσμών, και
- άμεσοι έλεγχοι που παρέχουν κίνητρα και ενισχύουν τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας, είτε πριν, είτε ταυτόχρονα με μέτρα που βελτιώνουν τις κυρώσεις και τους κινδύνους εντοπισμού.

7.3 Καθορισμός κατάλληλου κλάδου ή/και περιφέρειας για την υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος

Προκειμένου να υποστηριχθεί η μετάβαση στη δηλωμένη εργασία, προτείνεται η διεξαγωγή μιας πιλοτικής μελέτης με χρήση αυτού του ολοκληρωμένου πλαισίου πολιτικής, προκειμένου να εκτιμηθούν οι επιδράσεις του στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας. Αυτό απαιτεί την επιλογή ενός συγκεκριμένου κλάδου της οικονομίας ή και περιφέρειας όπου θα απευθυνθεί αυτό το πιλοτικό πρόγραμμα, λαμβάνοντας υπόψη της αιτίες, τις συνθήκες και τις μορφές αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, καθώς και τις επιθυμίες, τις ικανότητες και τις δυνατότητες αυτών που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Με τον τρόπο αυτόν θα δοθεί η δυνατότητα να αξιολογηθεί την πράξη η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα αυτής της πλειονομερούς ολοκληρωμένης ολιστικής προσέγγισης πολιτικών, και θα επιλυθούν τυχόν αρχικά προβλήματα πριν την ευρύτερη υλοποίηση.