



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 24.10.2007
COM(2007) 628 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με τον όρο αδήλωτη εργασία νοούνται «όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη βεβαίως των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη». Ο ορισμός αυτός¹ συνδέει την αδήλωτη εργασία με τη φοροδιαφυγή και/ή την απάτη στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και καλύπτει ποικίλες δραστηριότητες, από την άτυπη παροχή οικιακών υπηρεσιών έως την λαθραία εργασία ατόμων που διαμένουν παράνομα σε ένα κράτος, αλλά αποκλείει τις εγκληματικές δραστηριότητες. Πρόκειται για ένα πολυσύνθετο φαινόμενο που επηρεάζεται από μεγάλο φάσμα οικονομικών, κοινωνικών, θεσμικών και πολιτιστικών παραγόντων, αλλά αναγνωρίζεται, σε γενικές γραμμές, ότι η αδήλωτη εργασία τείνει να αποτελεί εμπόδια για τις οικονομικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές πολιτικές που προσανατολίζονται στην επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης

Στο πλαίσιο της αδήλωτης εργασίας μπορούν να εμπλακούν τόσο οι εργοδότες (και οι καταναλωτές) όσο και οι εργαζόμενοι (και οι αυτοαπασχολούμενοι) εξαιτίας του δυνητικού κέρδους – σε σύγκριση με το κίνδυνο κυρώσεων – που αποκομίζεται μέσω της φοροδιαφυγής και της μη καταβολής των εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης, της μη εφαρμογής κοινωνικών δικαιωμάτων (κατώτατος μισθός, νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης, δικαιώματα άδειας) και της αποφυγής του κόστους που συνεπάγεται η συμμόρφωση με τη νομοθεσία (απαιτήσεις εγγραφής των εργαζομένων, κανονισμοί για την υγεία και την ασφάλεια). Η αδήλωτη εργασία, στο βαθμό που συναγωνίζεται τις σύμφωνες με τους κανονισμούς δραστηριότητες, και μάλιστα τις υποσκελίζει, αποτελεί την κύρια πηγή κοινωνικού ντάμπινγκ. Στην περίπτωση που η αδήλωτη εργασία εκτελείται από άτομα που λαμβάνουν παροχές λόγω της μη συμμετοχής τους στην παραγωγική δραστηριότητα, υπάρχει και η διάσταση της κοινωνικής απάτης.

Η αδήλωτη εργασία έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο ανάλυσης στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 1998, με την οποία παρουσιάστηκε επισκόπηση των αιτιών και των επιπτώσεων της, και υπογραμμίστηκαν ορισμένες εμπειρίες πολιτικής. Η εν λόγω ανακοίνωση προετοίμασε το έδαφος για μια ευρύτερη συζήτηση πολιτικής σε πανευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αδήλωτη εργασία, η οποία κορυφώθηκε με την έγκριση της κοινής προσέγγισης πολιτικής που αναλύεται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση για την περίοδο 2003-2005². Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές προβάλλουν έναν ισορροπημένο συνδυασμός πρόληψης (κυρίως μέσω καλώς προσαρμοσμένων κανονισμών περί φορολογικών ελαφρύνσεων και διοικητικών κανονισμών) και ευαισθητοποίησης, κυρώσεων και επιβολής της νομοθεσίας. Αυτός ο συνδυασμός πολιτικής αναλύεται περαιτέρω στο ψήφισμα του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη

1 COM 98(219)

2 EE L197 της 5.8.2003 (ειδική κατευθυντήρια γραμμή αριθ. 9 για την αδήλωτη εργασία).

μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση³, με το οποίο απευθύνεται επίσης έκκληση για δράση εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων. Επιπλέον, η ανακοίνωση ήταν μια από τις πηγές έμπνευσης για το πείραμα που δρομολογήθηκε το 2000 για τη μείωση του ΦΠΑ επί συγκεκριμένων υπηρεσιών υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού.⁴

Δεδομένης της σημαντικής διάστασης που εξακολουθεί να έχει η παραοικονομία καθώς και της διαπιστωμένης ανάπτυξης της σε ορισμένους κλάδους (κατασκευές) και μορφές εργασίας, μπορούν να διατυπωθούν ανησυχίες σχετικά με το βαθμό της συνεχούς πολιτικής προσοχής με την οποία αντιμετωπίζεται η αδήλωτη εργασία. Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να υπογραμμίσει τη συνάφεια της πολιτικής στον τομέα της αδήλωτης εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί τα κράτη μέλη και περιγράφοντας τις δυνατότητες για αμοιβαία ανταλλαγή διδαγμάτων από τις επιτυχημένες πρακτικές. Η ανάλυση υποστηρίζεται επίσης από νέα στοιχεία εναρμονισμένης έρευνας που διενεργήθηκε για να προβληθούν περισσότερο ορισμένα χαρακτηριστικά και αίτια της αδήλωτης εργασίας.

2. ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η επιτυχημένη εφαρμογή των πολιτικών που αποσκοπούν στην μετατροπή της άτυπης εργασίας σε επίσημες μορφές απασχόλησης θα συμβάλει στην επίτευξη των κύριων στόχων της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Η αδήλωτη εργασία έχει αρνητικό αντίκτυπο που επηρεάζει και τους τρεις πυλώνες της στρατηγικής της Λισαβόνας και, ιδιαίτερα, τους πρωταρχικούς στόχους της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση (πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα στην εργασία και κοινωνική συνοχή). Από μακροοικονομική άποψη, μειώνει τα φορολογικά έσοδα και υπονομεύει τη χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Από μικροοικονομική άποψη, η αδήλωτη εργασία τείνει να στρεβλώνει το θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των εταιρειών, διευκολύνοντας το κοινωνικό ντάμπινγκ. Προκαλεί επίσης παραγωγική ανεπάρκεια, δεδομένου ότι οι αδήλωτες επιχειρήσεις αποφεύγουν κατά κανόνα να προσφεύγουν σε επίσημες υπηρεσίες και επίσημες εισροές (π.χ. πίστωση) και προτιμούν να μην αναπτύσσονται σε μεγάλη κλίμακα.

Στο πλαίσιο της πρόσφατης πράσινης βίβλου για την εργατική νομοθεσία⁵ η αδήλωτη εργασία χαρακτηρίζεται ως ένας από τους κύριους παράγοντες κοινωνικού ντάμπινγκ και, συνεπώς, ως ένα από τα βασικά ζητήματα όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό του εργατικού δικαίου στην ΕΕ. Επιπλέον, η αδήλωτη εργασία τείνει να συνδέεται με χαμηλού επιπέδου συνθήκες εργασίας για τα άτομα και, ως εκ τούτου, με κινδύνους για την υγεία των εργαζομένων, με περιορισμένες προοπτικές επαγγελματικής ανέλιξης και με ανεπαρκή ασφαλιστική κάλυψη. Στο πλαίσιο αυτό, οι κοινωνικοί εταίροι της ΕΕ σκέφτηκαν να διενεργήσουν από κοινού ανάλυση της αδήλωτης εργασίας στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας τους για την περίοδο 2006–2008⁶. Από τις διαβουλεύσεις που ακολούθησαν σχετικά

3 EE C 260/1 της 29.10.2003.

4 Οδηγία 1999/85/EK, EE L277 της 28.10.1999 η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να μειώνουν το ΦΠΑ για συγκεκριμένες υπηρεσίες υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού, όπως ανακαίνιση ιδιωτικών κατοικιών, κομμώσεις, καθαρισμός υαλοπινάκων, κατ' οίκον φροντίδες και μικρές επισκευές. Το πείραμα αυτό παρατάθηκε έως τις 31.12.2010 με την οδηγία 2006/18/EK, EE L51 της 22.2.2006, σ.12.

5 Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα, COM (2006) 708 της 22ας Νοεμβρίου 2006.

6 Πρόγραμμα εργασίας των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων για την περίοδο 2006 – 2008.

με την πράσινη βίβλο⁷ προέκυψε ότι υπάρχει ισχυρή υποστήριξη από τις δημόσιες διοικήσεις για αυξημένη διοικητική συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ και για ευρύτερη ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών, ενώ οι κοινωνικοί εταίροι και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη επιβεβαίωσαν τις προτεραιότητες πολιτικής που καθορίστηκαν με το ψήφισμα του Συμβουλίου του 2003. Σημειωτέον ότι τα συνδικάτα τάχθηκαν υπέρ της βελτίωσης του νομικού πλαισίου και της εφαρμογής της νομοθεσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με σκοπό την καταπολέμηση της διασυννοριακής κοινωνικής απάτης.

Διαμορφώνεται όλο και μεγαλύτερη συναίνεση σχετικά με το κόστος που συνεπάγεται η αδήλωτη εργασία για τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης: όχι μόνο αποδυναμώνεται η οικονομική τους βάση με την απώλεια εισοδημάτων, αλλά επίσης υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών στα εν λόγω συστήματα και η αξιοπιστία τους. Όντως, μπορεί συχνά οι αδήλωτοι εργαζόμενοι να λαμβάνουν επιδόματα λόγω ανεργίας ή μη άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας ή οικογενειακά επιδόματα, αλλά, ταυτόχρονα, αποποιούνται κάθε πλεονεκτήματος που συνεπάγεται η εργασία με επίσημη σύμβαση, όπως η σύνταξη βάσει των αποδοχών, η επιμόρφωση, η δυνατότητα αύξησης των αποδοχών και προαγωγής, και κινδυνεύουν να απασχολούνται συνεχώς μόνο σε αδήλωτες δραστηριότητες. Οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας μπορεί να δώσουν κίνητρα για δήλωση της εργασίας, όπως επισημαίνεται στην έκθεση σύνθεσης του 2006 σχετικά με τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις⁸.

Αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο το πρόβλημα του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας, όπου μεγάλες ομάδες εργαζομένων βρίσκονται παγιδευμένες σε δραστηριότητες χωρίς επαρκή προστασία. Η αδήλωτη εργασία αποτελεί ακραία περίπτωση κατακερματισμού της αγοράς εργασίας⁹.

Η δυνατότητα εκτέλεσης αδήλωτης εργασίας αποτελεί βασικό παράγοντα έλξης της παράνομης μετανάστευσης. Για τους παράνομους μετανάστες, οι οποίοι δεν εντάσσονται στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, η αδήλωτη εργασία συχνά προσφέρεται με όρους κοινωνικά απαράδεκτους και κατά παράβαση των κανονισμών περί υγείας και ασφάλειας. Στις 16 Μαΐου 2007 η Επιτροπή πρότεινε οδηγία για την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών¹⁰.

3. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

A. Αίτια της αδήλωτης εργασίας

Εκφράζεται η ανησυχία ότι μπορεί να διευρυνθεί το πεδίο για ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας εξαιτίας των εξής παραγόντων:

η αυξανόμενη ζήτηση για οικιακές υπηρεσίες και υπηρεσίες φροντίδας ως αποτέλεσμα των κοινωνικών και δημογραφικών αλλαγών, πιθανώς σε συνδυασμό με τη μείωση του χρόνου εργασίας·

7 Αποτέλεσμα της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με την πράσινη βίβλο της Επιτροπής «Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα» (COM(2007)xxx).

8 SEC(2006)304.2

9 «Για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια», COM(2007)359 της 27.6.2007.

10 Βλέπε COM(2007)249 της 16.05.2007.

η τάση για συντομότερες και λιγότερο ιεραρχικές σχέσεις εργασίας με πιο ευέλικτα συστήματα αμοιβής ή υπολογισμού του χρόνου εργασίας·

η αυτοαπασχόληση (συμπεριλαμβανομένης της ψευδούς αυτοαπασχόλησης) και η υπεργολαβία και, γενικότερα, οι ευέλικτες συμβάσεις και η περιστασιακή εργασία όταν χρησιμοποιούνται καταχρηστικά για τη μη δήλωση μέρους των εισοδημάτων·

η αυξανόμενη ευκολία με την οποία συγκροτούνται διασυνοριακοί όμιλοι επιχειρήσεων, για τους οποίους απαιτείται επαρκής διεθνής συνεργασία μεταξύ των φορέων και/ή συστημάτων παρακολούθησης και επιβολής της νομοθεσίας.

B. Στατιστικά στοιχεία σε επίπεδο ΕΕ

Προβλήματα υπολογισμού

Το γεγονός ότι η αδήλωτη εργασία δεν παρατηρείται ούτε καταγράφεται και ότι μπορεί να ορίζεται με διαφορετικό τρόπο στην εθνική νομοθεσία δυσχεραίνει την κατάρτιση αξιόπιστων εκτιμήσεων για την έκταση του φαινομένου στα κράτη μέλη. Όμως η εκτίμηση της έκτασης και των χαρακτηριστικών της αδήλωτης εργασίας είναι απαραίτητη για να τεθούν σε εφαρμογή τα κατάλληλα μέτρα πολιτικής.

Η αδήλωτη εργασία μπορεί να υπολογιστεί τόσο με άμεσο όσο και με έμμεσο τρόπο. Οι έμμεσες μετρήσεις βασίζονται στη σύγκριση των μακροοικονομικών μεγεθών (όπως οι εθνικοί λογαριασμοί, η κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος, οι συναλλαγές σε μετρητά). Οι έμμεσες (συνήθως νομισματικές) μέθοδοι συχνά υπερεκτιμούν το μέγεθος της αδήλωτης εργασίας και δεν παρέχουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τα κοινωνικοοικονομικά της χαρακτηριστικά. Οι άμεσες μέθοδοι, αντιθέτως, βασίζονται σε στατιστικές έρευνες και παρουσιάζουν πλεονεκτήματα ως προς τη συγκρισιμότητα και τα στοιχεία, αλλά τείνουν να υποτιμούν την έκταση της αδήλωτης εργασίας. Συνεπώς, για να γίνει επαρκώς κατανοητή η έκταση της αδήλωτης εργασίας και οι αιτίες της απαιτείται συνδυασμός και των δύο μεθόδων. Επιπλέον, υπάρχει πληθώρα διοικητικών πληροφοριών που δεν αξιοποιούνται συστηματικά, οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να συμπληρωθούν τα ευρήματα των άμεσων και έμμεσων αναλύσεων (π.χ. στατιστικές από επιθεωρήσεις).

Εθνικές εκτιμήσεις

Οι καλύτερες εκτιμήσεις που είναι διαθέσιμες μέχρι σήμερα σχετικά με τη συνολική έκταση της αδήλωτης εργασίας στα κράτη μέλη, οι οποίες βασίζονται σε έμμεσες μεθόδους, συγκεντρώθηκαν μέσω έρευνας που διενεργήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής το 2004¹¹. Φαίνεται ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς την έκταση και τα χαρακτηριστικά της αδήλωτης εργασίας μεταξύ των κρατών μελών, με τις ανώτατες τιμές να φθάνουν στο 20% του ΑΕγχΠ σε ορισμένες χώρες της Νότιας και της Ανατολικής Ευρώπης. Με πρόσφατο απολογισμό που πραγματοποίησαν οι εμπειρογνώμονες του δικτύου του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης¹² διαπιστώνεται ότι η αδήλωτη εργασία εξακολουθεί να

11 «Undeclared work in an enlarged Union» (Η αδήλωτη εργασία στη διευρυμένη Ένωση), Μάιος 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

σημειώνει ανοδική πορεία σε αρκετά κράτη μέλη¹³, ενώ σε ορισμένα νέα κράτη μέλη η θεαματική δημιουργία θέσεων εργασίας τα τελευταία χρόνια και η εμφάνιση ελλείψεων εργατικού δυναμικού οδήγησαν σε μείωση του φαινομένου.

Γ. Χαρακτηριστικά και μορφές της αδήλωτης εργασίας σύμφωνα με το Ευρωβαρόμετρο

Εκτός από την έρευνα του 2004, κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2007 πραγματοποιήθηκε στην ΕΕ των 27 ειδική έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (αριθ. 284) για την αδήλωτη εργασία με χρήση άμεσων μεθόδων· η εν λόγω έρευνα επικεντρώθηκε στις απόψεις της κοινής γνώμης για την αδήλωτη εργασία, στην πλευρά της ζήτησης και της προσφοράς, στους λόγους για συμμετοχή στην αδήλωτη εργασία και στα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των καταναλωτών και των παραγωγών.

Εξαιτίας του ευαίσθητου χαρακτήρα του θέματος, της πειραματικής φύσης της έρευνας και του μικρού αριθμού συμμετεχόντων που ανέφεραν ότι εμπλέκονται σε αδήλωτη εργασία, τα αποτελέσματα πρέπει να ερμηνευτούν με μεγάλη προσοχή. Συγκεκριμένα, τα ποσοτικά αποτελέσματα είναι πιθανόν να είναι πολύ χαμηλότερα από τις πραγματικές τιμές. Καθώς η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου βασίζεται σε καθιερωμένο δείγμα, δεν ήταν δυνατόν να δοθούν αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με την παράνομη διαμονή υπηκόων από τρίτες χώρες ή πολιτών από τα νέα κράτη μέλη που υπόκεινται σε προσωρινούς περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας. Εντούτοις, από τα αποτελέσματα προκύπτουν τα εξής:

υπάρχει μεγάλη αγορά αδήλωτης εργασίας σε όλη την ΕΕ, ιδιαίτερα όσον αφορά τις οικιακές υπηρεσίες·

τα κύρια κίνητρα για αδήλωτη εργασία είναι η αποφυγή της φορολογίας και των διοικητικών επιβαρύνσεων (κυρίως στην περίπτωση άτυπης εργασίας, π.χ. εποχιακών δραστηριοτήτων) και λιγότερο η ανάγκη·

ο ρόλος των αμοιβών με «φακελάκι»¹⁴ είναι πολύ σημαντικός, ιδιαίτερα στον τομέα των κατασκευών·

το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα διαδεδομένο στις τάξεις των φοιτητών, των αυτοαπασχολούμενων και των ανέργων·

υπάρχει ελάχιστη επίγνωση των κυρώσεων που επιβάλλονται στην περίπτωση εντοπισμού.

4. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΑΔΗΛΩΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Δεδομένης της πολυπλοκότητας και της ετερογένειας της αδήλωτης εργασίας, δεν υπάρχει απλή λύση για την αντιμετώπισή της. Απαιτείται μια ισορροπημένη προσέγγιση πολιτικής, με συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, η οποία θα περιλαμβάνει μέτρα για τον περιορισμό ή την αποτροπή της εμφάνισής της και για την επιβολή τους. Μια τέτοια προσέγγιση

13 Δεν λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα των πρόσφατων εκστρατειών που πραγματοποιήθηκαν στην Ιταλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία για τη νομιμοποίηση των παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

14 Δηλ. το τμήμα των συνολικών αμοιβών που καταβάλλεται τοις μετρητοίς και δεν δηλώνεται.

περιγράφεται στο ψήφισμα του Συμβουλίου του 2003 για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση, με το οποίο ζητείται

να περιοριστεί η οικονομική ελκυστικότητα της αδήλωτης εργασίας, η οποία απορρέει από τον τρόπο με τον οποίο έχουν σχεδιαστεί τα συστήματα φορολογίας και επιδομάτων, καθώς και η ανεκτικότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε σχέση με την εκτέλεση αδήλωτης εργασίας·

να πραγματοποιηθούν διοικητικές μεταρρυθμίσεις και απλούστευση, ούτως ώστε να περιοριστεί το κόστος που συνεπάγεται η συμμόρφωση με τους κανονισμούς·

να ενισχυθούν οι μηχανισμοί εποπτείας και επιβολής κυρώσεων, με συμμετοχή των επιθεωρήσεων εργασίας, των φορολογικών αρχών και των κοινωνικών εταίρων·

να αναπτυχθεί διακρατική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών· και

να αναπτυχθούν δραστηριότητες ευαισθητοποίησης.

Στη συνέχεια εξετάζονται οι βασικές εξελίξεις της πολιτικής όσον αφορά τα προαναφερθέντα σημεία και δίνονται παραδείγματα καινοτομικών πρακτικών¹⁵ που εφαρμόστηκαν στα κράτη μέλη.

A. Οικονομική ελκυστικότητα της αδήλωτης εργασίας

Τα διαθέσιμα στοιχεία επιβεβαιώνουν ότι το ύψος, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των διαφόρων ειδών φορολογίας (κυρίως η φορολόγηση του εισοδήματος από την εργασία και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης) αποτελούν παράγοντες που ευνοούν την αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλοι καθοριστικοί παράγοντες, όπως μεταξύ άλλων η εμπιστοσύνη του κοινού στα συστήματα φορολογίας και κοινωνικής προστασίας.

Από την άποψη αυτή, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν βελτιώσει τα οικονομικά κίνητρα για τακτική εργασία, κυρίως με την αύξηση του αφορολογήτου ορίου για τα εισοδήματα που προέρχονται από εργασία και με τον κατάλληλο καθορισμό κατώτατων μισθών, είτε μέσω της νομοθεσίας, είτε μέσω συλλογικών συμβάσεων. Οι στατιστικές επιβεβαιώνουν τη γενικευμένη αλλά αργή μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης της χαμηλόμισθης εργασίας. Στην ΕΕ, η συνολική φορολογική επιβάρυνση της εργασίας μειώθηκε κατά περίπου 1,2 ποσοστιαίες μονάδες κατά μέσο όρο μεταξύ του 2000 και του 2005¹⁶. Ωστόσο, δεδομένου ότι το μέσο ακαθάριστο επίπεδο φορολογίας παραμένει γύρω στο 40%, οι μειώσεις αυτές ενδεχομένως εξακολουθούν να είναι πειστικές όταν κάποιος έχει την επιλογή της αδήλωτης εργασίας (κυρίως σε συνδυασμό με επιδόματα). Επιπλέον, το αποτέλεσμα των μειώσεων αυτών μπορεί να εξαιρεθεί στην περίπτωση υπερωριών, οι οποίες υπόκεινται σε πολύ υψηλότερη φορολογία σε πολλά κράτη μέλη.

15 Τα παραδείγματα δεν δίνονται κατά σειρά προτίμησης ούτε είναι εξαντλητικές οι αναφορές σε χώρες. Εκτενέστερος κατάλογος των καινοτομικών πρακτικών δίνεται στο δικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Απασχόληση (www.eu-employment-observatory.net) και στα έγγραφα που παρουσιάστηκαν στο διεθνές συνέδριο για την αδήλωτη εργασία και τη φοροδιαφυγή που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 21-22 Ιουνίου 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 Βλ. Eurostat, Διαρθρωτικοί δείκτες, φορολογική επιβάρυνση χαμηλόμισθων.

Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αυξήσεις των κατώτατων μισθών, κυρίως στα νέα κράτη μέλη. Οι αυξήσεις αυτές έγιναν συνήθως με προσοχή (ποσοστό μικρότερο από το ήμισυ του μέσου μισθού) για να αποφευχθεί η κατάργηση τακτικών θέσεων απασχόλησης και η αντικατάστασή τους από αδήλωτη εργασία. Επιπλέον, σε πολλά νέα κράτη μέλη όπου είναι διαδεδομένη η πρακτική της αμοιβής με «φακελάκι», η αύξηση των κατώτατων μισθών μειώνει το περιθώριο για διαπραγμάτευση τέτοιων αμοιβών.

Τα επιδόματα που συνδέονται με την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας και τα επιδόματα ελάχιστης κοινωνικής πρόνοιας πρέπει να καθορίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, και, παράλληλα, η τακτική εργασία πρέπει να εξακολουθεί να είναι οικονομικά πιο ελκυστική από το συνδυασμό αδήλωτης εργασίας και επιδομάτων. Στα περισσότερα κράτη μέλη έχουν καθιερωθεί αυστηρότεροι έλεγχοι των δικαιούχων επιδομάτων.

Το σημαντικό ποσοστό της αυτοαπασχόλησης σε ορισμένα κράτη μέλη επισημαίνει ότι ενδέχεται να υπάρχουν στρεβλώσεις μεταξύ των συστημάτων φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, εξαιτίας της χαμηλότερης φορολόγησης των εταιρειών σε σχέση με τη φορολόγηση του εισοδήματος από την εργασία ή εξαιτίας της διαφορετικής αντιμετώπισης των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Η καθιέρωση ενός ενιαίου κατ' αποκοπή φορολογικού συντελεστή στη Σλοβακία και στην Εσθονία μπορεί να θεωρηθεί προσπάθεια για εξάλειψη των στρεβλώσεων αυτών, αν και αφήνει μικρό περιθώριο για εφαρμογή προοδευτικής φορολόγησης των εισοδημάτων.

Προκύπτουν ορισμένα διδάγματα πολιτικής:

από την προοπτική της αδήλωτης εργασίας, η εξισορρόπηση των κινήτρων και των αντικινήτρων που παρέχουν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να βελτιωθεί με τη διασφάλιση επαρκών επιπέδων υποστήριξης του εισοδήματος, με την αναγνώριση της σχέσης μεταξύ δικαιωμάτων και εισφορών, με τον έλεγχο των δικαιούχων κοινωνικών επιδομάτων και με την επιβολή κατάλληλων οικονομικών κυρώσεων για φοροδιαφυγή και απάτη στην καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

τα σημεία στα οποία πρέπει να δοθεί προσοχή περιλαμβάνουν (i) τη φορολόγηση των υπερωριών, (ii) την τήρηση των κατώτατων μισθών και των μισθών που ορίζονται στις συλλογικές συμβάσεις και το πιθανό ρόλο τους ως επιπέδων αναφοράς για τις αμοιβές σε «φακελάκια», (iii) τις φορολογικές στρεβλώσεις μεταξύ των συστημάτων που εφαρμόζονται στους μισθωτούς και αυτών που εφαρμόζονται στους αυτοαπασχολούμενους, και (iv) τη μείωση της φορολόγησης των εργασιών χαμηλής παραγωγικότητας.

B. Διοικητική μεταρρύθμιση και απλούστευση

Σε συνδυασμό με τη φορολόγηση της εργασίας, η διοικητική επιβάρυνση, κυρίως της άτυπης και της εποχιακής εργασίας, φαίνεται ότι αποτελεί το ισχυρότερο κίνητρο για αδήλωτη εργασία. Σε ορισμένες ακραίες περιπτώσεις, ο συνδυασμός χαμηλής παραγωγικότητας και διοικητικής και/ή φορολογικής επιβάρυνσης καθιστά ορισμένες δραστηριότητες της επίσημης οικονομίας μη βιώσιμες από οικονομική άποψη.

Απλουστευμένα συστήματα για την εγγραφή των εργαζομένων καθιερώθηκαν στην Ελλάδα (για τα συμβοηθούντα μέλη οικογένειας), στη Γαλλία (για τους εποχικούς εργαζόμενους στους κλάδους της γεωργίας, των ξενοδοχείων και της εστίασης), στις Κάτω Χώρες (για τις οικιακές βοηθούς), και στη Γερμανία (για τις «μικροδουλειές») με αποτέλεσμα τη σημαντική δημιουργία θέσεων εργασίας. Στην Ισπανία, όπου οι περιφερειακές συγκρίσεις αποκάλυψαν σχέση μεταξύ των περιπτώσεων προσωρινών συμβάσεων εργασίας και αδήλωτης εργασίας, η συμφωνία των κοινωνικών εταίρων που συνήφθη το 2005 για τη μείωση της προσωρινής απασχόλησης, μπορεί επίσης να θεωρηθεί ελπιδοφόρο βήμα προς τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε τακτική απασχόληση.

Δελτία υπηρεσιών και διευκολύνσεις για την παροχή τακτικών οικιακών υπηρεσιών καθιερώθηκαν στο Βέλγιο, στην Αυστρία και στην Ισπανία, ενώ περιορίστηκαν στη Δανία το 2001. Συχνά υπάρχει θετικός αντίκτυπος για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, αλλά τα αποτελέσματα από δημοσιονομική άποψη είναι συγκεχυμένα.

Στο βαθμό που η αδήλωτη εργασία μπορεί να συνοδεύονται από τη διαφυγή των έμμεσων φόρων, ορισμένα κράτη μέλη έδραξαν τη δυνατότητα που παρέχει η οδηγία 1999/85/EK για να μειώσουν το ΦΠΑ που επιβάλλεται σε συγκεκριμένες υπηρεσίες υψηλής έντασης εργατικού δυναμικού. Τα στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο που είχε, από μόνη της, η μείωση του ΦΠΑ στη δημιουργία θέσεων εργασίας είναι περιορισμένα. Στον τομέα της αναπαλαίωσης και της συντήρησης κτιρίων, αρκετά κράτη μέλη (πχ η Φινλανδία, η Σουηδία και η Ιταλία) επέλεξαν ως πιο αποτελεσματικό μέσο την έκπτωση από τη φορολογητέα βάση των καταναλωτών.

Μετά την προσχώρηση των 10 νέων κρατών μελών την 1η Μαΐου 2004, μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Σουηδία άνοιξαν τις αγορές εργασίας τους σε εργαζόμενους από εν λόγω κράτη μέλη, ενώ τα υπόλοιπα εφάρμοζαν μεταβατικές ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους που κατάγονται από οκτώ από τα εν λόγω κράτη μέλη.

Στην έκθεσή της σχετικά με τη λειτουργία των μεταβατικών διατάξεων που ορίζονται στη συνθήκη προσχώρησης του 2003, η Επιτροπή δηλώνει ότι οι περιορισμοί όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας μπορεί να επιτείνουν την προσφυγή σε αδήλωτη εργασία¹⁷.

Από την 1η Μαΐου 2006 ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ των 15 κατήγγειλαν πλήρως τους περιορισμούς τους, ενώ άλλα προέβησαν σε απλούστευση των περιορισμών που επιβάλλουν, δεδομένης της εμφάνισης στενώσεων στην αγορά εργασίας. Προσφάτως, η Γερμανία και η Αυστρία εξήγγειλαν την απελευθέρωση της πρόσβασης για άτομα με υψηλό επίπεδο ειδίκευσης. Την 1η Ιανουαρίου 2007, δέκα από τα κράτη μέλη της ΕΕ των 25 (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία και Σουηδία) απελευθέρωσαν την πρόσβαση των εργαζομένων από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία στις αγορές εργασίας τους βάσει της εθνικής νομοθεσίας.

Ορισμένα διδάγματα πολιτικής:

υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω βελτίωση του εργατικού δικαίου και των διοικητικών συστημάτων ώστε να αντιμετωπίζουν καλύτερα τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες και τις ελλείψεις της αγοράς εργασίας·

17 COM (2006) 48 σχετικά με την περίοδο από 1ης Μαΐου 2004 έως 30 Απριλίου 2006. Μια νέα έκθεση αναμένεται πριν από το τέλος της δεύτερης φάσης στις 30 Απριλίου 2009 και, αντιστοίχως, πριν από το τέλος της πρώτης φάσης για την Βουλγαρία και τη Ρουμανία στις 31 Δεκεμβρίου 2008.

υπάρχει μεγάλο περιθώριο για ειδικές σε τομεακές προσεγγίσεις για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση (ιδίως στους τομείς των ξενοδοχείων και της εστίασης, της γεωργίας, και των οικιακών υπηρεσιών)·

πρέπει να γενικευτεί και να διευκολυνθεί η εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (κυρίως μέσω του EURES)·

πρέπει να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες της ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης και της ηλεκτρονικής καταγραφής και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ διοικητικών βάσεων δεδομένων.

Γ. Εποπτεία και κυρώσεις

Στην πράσινη βίβλο της Επιτροπής για την εργατική νομοθεσία¹⁸ επισημαίνεται η ανάγκη για αποτελεσματικότερη συνεργασία σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών οργανισμών, όπως οι επιθεωρήσεις εργασίας, οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης και οι φορολογικές αρχές, και αναφέρεται ότι «οι βελτιώσεις των πόρων και της εμπειρίας αυτών των αρχών επιβολής του νόμου καθώς και η συνεργασία τους με τους κοινωνικούς εταίρους θα συμβάλουν στη μείωση των κινήτρων της αδήλωτης εργασίας».

Σε αρκετά κράτη μέλη (Γερμανία, Φινλανδία, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβακία κτλ.) εφαρμόστηκαν διατάξεις και σχέδια δράσης για τον καλύτερο εντοπισμό της αδήλωτης εργασίας. Σε πολλές περιπτώσεις ο ορισμός της αδήλωτης εργασίας τροποποιήθηκε για να καλύψει τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας (εργασία μέσω πρακτορείων εξεύρεσης εργασίας, υπεργολαβία κτλ.) και υιοθετήθηκαν κριτήρια για τον εντοπισμό της ψευδούς αυτοαπασχόλησης.

Η βελτίωση της ικανότητας ελέγχου των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, των επιθεωρήσεων εργασίας και των συνδικάτων έχει καταστεί προτεραιότητα σε πολλά κράτη μέλη. Συγκροτήθηκαν δομές διυπουργικού συντονισμού στη Γαλλία, στο Βέλγιο, στην Ιρλανδία και στην Ιταλία. Δημιουργήθηκαν διεπαφές μεταξύ των σχετικών βάσεων δεδομένων (π.χ. στην Πορτογαλία).

Γενικεύτηκε η υποχρέωση των εργοδοτών να δηλώνουν τους εργαζόμενους από την πρώτη ημέρα της απασχόλησης. Επίσης, στη Γερμανία επιβάλλονται κυρώσεις στους δυνητικούς χρήστες αδήλωτης εργασίας (υποχρέωση από το 2004 για τα νοικοκυριά να διατηρούν τιμολόγια για τις υπηρεσίες κατασκευής και συντήρησης), κ όπως και στην Αυστρία (υποχρέωση συνεχούς επικαιροποίησης των λογιστικών αρχείων με βάση τις πληρωμές σε χρήμα στον τομέα των ξενοδοχείων και της εστίασης).

Σε πολλές χώρες έχουν συναφθεί συμφωνίες κοινωνικών εταίρων, κυρίως στον κατασκευαστικό τομέα (Γερμανία, Φινλανδία, Ιταλία). Στην Ιταλία, σύμφωνα με το νόμο για τον προϋπολογισμό, το 2007 ο Υπουργός Εργασίας, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, θα εισαγάγει κανονιστικό σύστημα για τον υπολογισμό του αριθμού των πραγματικών ωρών εργασίας («*indici di congruità*»).

Θεσπίστηκαν κυρώσεις για εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών (π.χ. Φινλανδία, Γερμανία, Κάτω Χώρες, Ηνωμένο Βασίλειο) και, σε πολλές περιπτώσεις, ενισχύθηκαν, μεταξύ άλλων, με την απαγόρευση της συμμετοχής σε

18 Προαναφερθέν Com (2006) 708

διαγωνισμούς κρατικών προμηθειών. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε προσφάτως οδηγία με σκοπό να εξασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη θα καθιερώσουν και θα επιβάλουν παρόμοιες κυρώσεις κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση¹⁹.

Ορισμένα διδάγματα πολιτικής:

η υποχρεωτική εγγραφή των εργαζομένων αποτελεί προϋπόθεση για την ανίχνευση της αδήλωτης εργασίας. Οι εξαιρέσεις από την πρακτική των γραπτών συμβάσεων εργασίας πρέπει να περιορίζονται στο ελάχιστο·

υπάρχει σημαντικό περιθώριο για ειδικές ανά τομέα λύσεις για τον έλεγχο της αδήλωτης εργασίας και τη μετατροπή της σε κανονική απασχόληση με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων·

η επιτυχία των πολιτικών για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας εξαρτάται από τη συνεργασία των διαφόρων φορέων που είναι αρμόδιοι για τη φορολογία, το εργατικό δυναμικό και τη μετανάστευση, καθώς και για την επιβολή της νομοθεσίας και των κυρώσεων.

Δ. Διασυνοριακή συνεργασία με την ΕΕ

Έχουν συναφθεί διμερείς συμφωνίες συνεργασίας στο πλαίσιο της οδηγίας 96/71 για την απόσπαση εργαζομένων μεταξύ, συν τοις άλλοις, της Γαλλίας, του Βελγίου και της Γερμανίας, ενώ προβλέπεται να συναφθούν και άλλες (μεταξύ της Ιταλίας, της Ισπανίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας). Επιπλέον, μια ομάδα κρατών μελών θέσπισε συνεργασία με σκοπό την ανάπτυξη και την ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης στο πλαίσιο μιας ευρύτερης ατζέντας πολιτικής για την αδήλωτη εργασία²⁰.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πρέπει να βελτιωθεί η διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, κυρίως στον τομέα των αποσπασμένων εργαζομένων²¹. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προγραμματίζει την έκδοση σύστασης για την ενίσχυση της συνεργασίας αυτής με τη χρήση του συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά, καθώς και απόφασης για τη συγκρότηση επιτροπής υψηλού επιπέδου. Η εν λόγω επιτροπή θα υποστηρίζει και θα επικουρεί τα κράτη μέλη για τον καθορισμό και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών σχετικά με τον έλεγχο και την επιβολή της νομοθεσίας για τους αποσπασμένους εργαζομένους.

Επιπλέον, η πρόταση της Επιτροπής, του 2006, για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (ο οποίος θα αντικαταστήσει τον κανονισμό 1408/71 αμέσως μετά την έκδοση του κανονισμού εφαρμογής) περιέχει επίσης διατάξεις για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών.

19 Βλέπε COM(2007)249 της 16 Μαΐου 2007.

20 Το ENUW (ευρωπαϊκό δίκτυο για την αδήλωτη εργασία) δημιουργήθηκε από τους κοινωνικούς εταίρους πέντε κρατών μελών (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Βέλγιο και Ρουμανία) και συντονίζεται από τον Υπουργό Εργασίας της Ιταλίας.

21 COM(2007) 304 τελικό της 13ης Ιουνίου 2007 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών.

Διδάγματα πολιτικής

Απαιτείται συνεχής προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου για τον έλεγχο των διασυνοριακών μετακινήσεων των εργαζομένων στην επιτάχυνση και στην αυξανόμενη πολυπλοκότητα των διασυνοριακών δραστηριοτήτων.

Ε. Ευαισθητοποίηση

Έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές επιτυχημένες εκστρατείες ευαισθητοποίησης (π.χ. η εκστρατεία «fair play» της Δανίας). Στην περίπτωση των νέων κρατών μελών, οι εκστρατείες ήταν μεγάλης κλίμακας και εστιάζονταν σε συγκεκριμένα θέματα όπως οι αμοιβές «με φακελάκι» (π.χ. η εκστρατεία «Work Contract Works» στη Λετονία).

Διδάγματα πολιτικής:

υπάρχει περιθώριο για ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σχετικά με τους κινδύνους που εγκυμονεί η αδήλωτη εργασία, ιδίως όσον αφορά τις κυρώσεις που συνεπάγεται (βλέπε αποτελέσματα του Ευρωβαρόμετρου): στο σημείο αυτό καθοριστικός είναι ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων.

είναι σημαντικό να ενημερώνονται οι πολίτες σχετικά με τα οφέλη που συνεπάγεται η πλήρης καταβολή των φόρων και σχετικά με την πτυχή των κοινωνικών εισφορών που συνδέεται με την παροχή ασφάλειας.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΧΕΙΑ

Δεν υπάρχουν πειστικές ενδείξεις για αισθητή μείωση της αδήλωτης εργασίας κατά τα τελευταία χρόνια. Η αδήλωτη εργασία παραμένει ελκυστική επιλογή από οικονομική άποψη, ιδιαίτερα σε συνδυασμό με την απάτη στην καταβολή του ΦΠΑ και τις δυνατότητες δραστηριοποίησης σε μεγαλύτερη κλίμακα σε επίπεδο ΕΕ. Έχουν ληφθεί αποσπασματικά μέτρα σε διάφορα κράτη μέλη, αλλά δεν έχει, προφανώς, πραγματοποιηθεί αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ούτε συγκέντρωση εμπειρογνωμοσύνης. Πρέπει πλέον τα κράτη μέλη να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

- Παρά το γεγονός ότι έχει συντελεστεί πρόοδος (φορολόγηση της εργασίας για τους χαμηλόμισθους), πρέπει να ληφθούν περισσότερα μέτρα, λαμβανομένων υπόψη των εθνικών συνθηκών, για να μειωθεί περαιτέρω η φορολόγηση της εργασίας, με τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων οικονομικών, κυρίως, της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και των φορολογικών συστημάτων, με τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας και με τη μετάθεση της φορολογικής επιβάρυνσης σε εναλλακτικές πηγές εισοδήματος²². Υπάρχει επίσης περιθώριο για μείωση της διοικητικής πολυπλοκότητας των συστημάτων φορολογίας και επιδομάτων, η οποία ενδέχεται να λειτουργεί ως

22 Βλ τις κατευθυντήριες γραμμές 2, 3, 5 και 22. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση έκαναν προηγουμένως λόγο για μετατόπιση της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας στην έμμεση ή την περιβαλλοντική φορολογία (βλ. έκδοση του 2001). Βλ. επίσης την πράσινη βίβλο όσον αφορά τα αγορακεντρικά μέσα για το περιβάλλον και την εξυπηρέτηση αντίστοιχων πολιτικών επιδιώξεων, COM(2007)140 της 28.3.2007, και την ανακοίνωση «Ευρωπαϊκές αξίες και παγκοσμιοποίηση», COM(2005)525 της 03.11.2005.

κίνητρο για αδήλωτη εργασία, ιδίως για τους αυτοαπασχολούμενους και τις μικρές εταιρείες.

- Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι μεταβατικές ρυθμίσεις που περιορίζουν την κινητικότητα των εργαζομένων από τα νέα κράτη μέλη αποτελούν παράγοντα που παρεμποδίζει την προσφυγή σε δηλωμένη εργασία και, κατά συνέπεια, ενδέχεται να επιτείνουν το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας, τη στιγμή που οι τρέχουσες εξελίξεις στην αγορά εργασίας δημιουργούν μεγαλύτερες δυνατότητες για κανονική εργασία. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη που είναι αρμόδια για τις ρυθμίσεις αυτές να τις επανεξετάσουν το συντομότερο δυνατό και, πάντως, πριν από το τέλος της δεύτερης φάσης στις 30 Απριλίου 2009, για τα 8 νέα κράτη μέλη και πριν από το τέλος της πρώτης φάσης την 1η Δεκεμβρίου 2008, για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία).
- Τα κράτη μέλη καλούνται να εστιάσουν την προσοχή τους στην αδήλωτη εργασία κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα μέτρα που προτίθενται να λάβουν για την εφαρμογή των αρχών της ευελιξίας με ασφάλεια.
- Η Επιτροπή καλεί τους κοινωνικούς εταίρους να συμφωνήσουν επί συγκεκριμένων πρωτοβουλιών σχετικά με την αδήλωτη εργασία στο πλαίσιο των κοινών προγραμμάτων εργασίας τους, σε διεπαγγελματικό και διατομεακό επίπεδο, τόσο σε ευρωπαϊκή όσο και σε εθνική κλίμακα.
- Η αποτελεσματική εποπτεία και επιβολή της νομοθεσίας αποτελούν σημαντικά στοιχεία μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει τη νομοθετική της πρόταση για επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.
- Η Επιτροπή θα διερευνήσει περαιτέρω τη σκοπιμότητα της δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής πλατφόρμας συνεργασίας μεταξύ των επιθεωρήσεων εργασίας και άλλων σχετικών φορέων παρακολούθησης και επιβολής.
- Για να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση, τα κράτη μέλη θα εξετάσουν, από κοινού με την Επιτροπή, την καταλληλότερη μεθοδολογία για την ποσοτικοποίηση της αδήλωτης εργασίας. Θα διεξαχθεί έρευνα για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο του προγράμματος PROGRESS εντός του 2008.
- Η Επιτροπή θα αντιμετωπίσει την αδήλωτη εργασία ως προτεραιότητα στο πλαίσιο του προγράμματος αμοιβαίας μάθησης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη θα έχουν τη δυνατότητα, στο πλαίσιο του προγράμματος PROGRESS, να υποβάλουν προτάσεις για εκστρατείες ενημέρωσης, μελέτες και δραστηριότητες αξιολόγησης, καθώς και πρωτοβουλίες για ανταλλαγή πληροφοριών όσον αφορά τις ορθές πρακτικές.