



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ**

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ



**ΤΕΙ
ΠΕΙΡΑΙΑ**

ΠΡΟΚΟΠΙΔΟΥ ΕΛΕΝΗ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΙ ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπων Καθηγητής :
Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος

Μελέτη για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης

Πειραιάς, 2012



UNIVERSITY OF
PEIRAEUS

POSTGRADUATE PROGRAMME
HEALTH MANAGEMENT



**TEI OF
PEIRAEUS**

PROKOPIDOU ELENI

SOCIAL SECURITY AND UNDECLARED WORK

Supervisor Professor:
Theodoros Sakellariopoulos

Study on the acquisition
M.Sc.

PEIRAEUS, 2012

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα πτυχιακή εργασία πραγματοποιήθηκε μετά την ανάθεση του θέματος από τον Καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Θεόδωρο Σακελλαρόπουλο. Από την θέση αυτή αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω τον κ. Σακελλαρόπουλο για τις συμβουλές του και υποδείξεις του οι οποίες συνέβαλαν ουσιαστικά στην πραγματοποίηση της εργασίας αυτής.

Επίσης, θα ήθελα να εκφράσω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου ως προς την αδερφή μου Δόμνα καθώς και στους γονείς μου Θωμά και Ζωή όχι μόνο για την απεριόριστη βοήθεια τους αλλά για την υπομονή και ηθική συμπαράσταση τους σε όλη την διάρκεια πραγματοποίησης αυτής της εργασίας.

Πειραιάς, 2012

Προκοπίδου Ελένη

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης. Αρχικά γίνεται αναδρομή στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης από την πρώιμη μορφή της ως αλληλοβοηθητικά ταμεία έως σήμερα με τη δημιουργία των διάφορων ασφαλιστικών φορέων καθώς και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Στη συνέχεια αναλύεται το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης στην Ευρώπη και την Ελλάδα, παραθέτονται τα χαρακτηριστικά των αδήλωτων εργαζομένων, οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντές της και τέλος προτείνονται κάποιοι τρόποι αντιμετώπισής της, αν και η καταπολέμησής της είναι δύσκολη και απασχολεί όλες τις παγκόσμιες οικονομίες.

Λέξεις κλειδιά: Ασφαλιστικό σύστημα, αδήλωτη απασχόληση, οικονομία, ΑΕΠ, παραοικονομία, μετανάστες, παραεμπόριο

Social security and undeclared work

Postgraduate student: Prokopidou Eleni

Graduate Thesis Submitted for the Degree “Master in Health Management” University of Piraeus- TEI of Piraeus, Greece.

Supervisor: Dr Sakellaropoulos Theodoros

ABSTRACT

In this paper I analyze the phenomenon of undeclared work. In the beginning, I describe the historical evolution of the institution of social security starting from its first form as funds that used to help each other until today with the creation of various security institutions and the problems that they are facing. I continue my analysis with the undeclared work in Europe and in Greece specifically, I describe the characteristics of illegal workers and the basic factors that define the undeclared work. In conclusion I propose ways to face and control the undeclared work, although it is very difficult to fight this phenomenon that worries the world economy back.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1	Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	12
1.1	Η Ιστορική Εξέλιξη των Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης	12
1.2	Τα Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης	15
1.3	Η κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα	16
1.3.1	Ιστορική Εξέλιξη	16
1.4	Η έννοια της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα	22
1.4.1	Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα	23
1.4.2	Το Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας	23
1.4.3	Το Εθνικό Σύστημα Υγείας	24
1.5	Δοκιμές Εξυγίανσης του Ασφαλιστικού Συστήματος	24
1.5.1	Προσπάθειες Επίλυσης	24
1.6	Προβλήματα και Προοπτικές	30
2	Η ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	33
2.1	Η έννοια της αδήλωτης εργασίας	33
2.2	Γιατί υπάρχει η αδήλωτη εργασία	36
2.3	Η αδήλωτη εργασία: ένα πρόβλημα με πολλές διαστάσεις	38
2.4	Εκτιμώμενο μέγεθος της Αδήλωτης Εργασίας	43
2.5	Οι επιπτώσεις	45
2.5.1	Οι επιπτώσεις στην κοινωνική ασφάλιση και στα δημόσια οικονομικά	45
2.5.2	Ατομικές συνέπειες	46
2.5.3	Επιπτώσεις στον ανταγωνισμό	47
2.6	Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας	47
3	Η ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	54
3.1	Ιστορική εξέλιξη	54

3.2	Οι Προσδιοριστικοί παράγοντες της Αδήλωτης Απασχόλησης στην Ελλάδα	57
3.2.1	Το επίπεδο της ανεργίας και της υποαπασχόλησης.....	58
3.2.2	Το φορολογικό βάρος	59
3.2.3	Το κόστος εργασίας	59
3.2.4	Ο γενικότερος ρόλος του κράτους	60
3.2.5	Ο βαθμός αποδοχής της κρατικής εξουσίας	62
3.2.6	Η διάρθρωση της απασχόλησης	62
3.2.7	Επίσημος χρόνος και διάρκεια εργασίας	65
3.2.8	Μεταναστευτικά ρεύματα	66
3.3	Οι μηχανισμοί του διεθνούς δικαίου κοινωνικής ασφάλισης	77
3.3.1	Διμερείς συμβάσεις κοινωνικής ασφάλισης	77
3.4	Μελέτες για τη μέτρηση της αδήλωτης απασχόλησης	79
3.5	Συνέπειες της παράνομης εργασίας	83
3.5.1	Αρνητικές συνέπειες	83
3.5.2	Θετικές συνέπειες	85
3.6	Πολιτικές αντιμετώπισης της αδήλωτης απασχόλησης	86
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	89
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	91

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1 Η έννοια και το περιεχόμενο της αδήλωτης εργασίας στις εθνικές έννομες τάξεις	24
Πίνακας 2 Κλάδοι οι οποίοι συγκεντρώνουν μεγάλο ποσοστό αδήλωτης εργασίας	31
Πίνακας 3 Μέγεθος της αδήλωτης εργασίας στο σύνολο του ΑΕΠ (%)	33
Πίνακας 4 Ο ρόλος της μετανάστευσης στις μεταβολές του συνολικού μεγέθους του πληθυσμού της Ελλάδας (1991-2001)	55
Πίνακας 5 Ποσοστιαία κατανομή (%) της απασχόλησης κατά κλάδο και εθνικότητα στην Ελλάδα για τα έτη 1998 και 2006	59
Πίνακας 6 Μετανάστες ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, 2003	65
Πίνακας 7 Μελέτες για το μέγεθος της παραοικονομίας	69

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΗΓΩΝ

Κεφάλαιο Δεύτερο

1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη λαθραία εργασία, COM(98)-219, Βρυξέλλες, βλ.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/work/com98_219_el.pdf

2. Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη, OECD Employment Outlook, 2004.

3. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη λαθραία εργασία, COM(98)-219, Βρυξέλλες, βλ.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/work/com98_219_el.pdf

Κεφάλαιο Τρίτο

1. F. Schneider and D. Enste, «Shadow Economies: Size, Causes and Consequences», Journal of Economic Literature, Vol 37 (March 2000), pp. 77-114.

2. Παυλόπουλος, 1989, σελ. 14, πίνακας 1

3. Stimulating Creativity and Innovation in Europe, «The UNICE Benchmarking Report 2000», May 2000.

4. OECD, Perspectives de l'Emploi, Paris, 1986

5. Ε.Σ.Υ.Ε., Ε.Ε.Δ., 1996-1999.

6. J.P. Garson, *Where Do Illegal Migrants Work?*, OECD Observer, April 26, 2000.

7. Βλ. Παπαδάκη Ε., *Προς την Ευρώπη φρούριο οδεύουν οι 15 στη Σεβίλλη*, Κυριακάτικη Αυγή, 16 Ιουνίου 2002. Οι απόψεις αυτές στηρίζονται σε έκθεση για την κοινωνική κατάσταση που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 29 Μαΐου 2002, και σε δημοσιεύματα της γαλλικής εφημερίδας Le Monde.

8. ΙΝΕ/ΓΣΕΕΑΔΕΔΥ, 2000, σελ. 146.

9. Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2005, σελ 338. Για την επικουρική σύνταξη η αντίστοιχη σχέση στην ίδια περίοδο αυξήθηκε από 2,84 σε 2,98.

10. Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2001, σελ. 80-81. Ο κλάδος σύνταξης είχε έλλειμμα -191.956.246. Ο κλάδος σύνταξης είχε πλεόνασμα 799.230.805.

11. ΕΣΥΕ Απογραφή πληθυσμού 2001. Σε σύνολο 762.191 μεταναστών 51,4% είναι εργαζόμενοι και 4% συνταξιούχοι.

12. ΕΣΥΕ, Απογραφή Πληθυσμού 2001. Σε σύνολο 762.191 μεταναστών μόνο το 51,4% εργαζόταν και το 5,3% αναζητούσε εργασία.
13. Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2001, σελ 80-81. Έλλειμμα κλάδου ασθενείας - 124.629.591. Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2005, σελ. 80-81. Έλλειμμα - 648.348.497.
14. Ν. 1975/1991 άρθρο 31 παρ. 2. Ν. 2910/2001, άρθρο 51 παρ.1.
15. Δ. Κατσορίδας, 1994, σελ 51, 63.
16. Η. Γεωργάκης, «Ανασφάλιστο το 40% των εργαζομένων», Τα Νέα, 6 Ιουλίου 2001.
17. «Ποιότητα ζωής ευπαθών ομάδων πληθυσμού». Εισήγηση στο 3^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Προαγωγής και Αγωγής Υγείας (αποσπάσματα από την ομιλία του Χ. Χρήστου, γιατρού. Εντός, τεύχος 20, Γιατροί χωρίς Σύνορα, Ιανουάριος-Φεβρουάριος, 2003.
18. Η Κυριακάτικη Αυγή, «48% αύξηση των θανατηφόρων ατυχημάτων», 16 Σεπτεμβρίου 2002.
19. ΕΚΑ, 2004, 40-41. Με δείγμα 317 άτομα.
20. Το Βήμα, «Στον Έβρο οι έμποροι της ελπίδας φορούν χακί», 23 Νοεμβρίου 2003.
21. Ιδρύθηκε με το Ν.2676/1999. Εντάχθηκαν οι φορείς ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΑ.
22. ΟΓΑ, Στατιστικό Δελτίο, Σεπτέμβριος-Δεκέμβριος 2005.
23. Κανελλόπουλος, Κουσουλάκος και Ράπανος, 1995.

ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Α.Κ.Α.ΓΕ	Ασφαλιστικό Κεφαλαίο Αλληλεγγύης Γενεών
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΥ	Εθνικού Συστήματος Υγείας
ΕΤΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης
ΕΤΕΑΜ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΕΑ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Ασφαλισμένων
ΛΑΦΚΑ	Λογαριασμός Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (βλ. OECD)
ΣΕΠΕ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΤΑΕ	Ταμείο Εμπόρων
ΤΑΚΕ	Ταμείο Ασφάλισης Κληρικών Ελλάδος
ΤΕΑΜ	Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών
ΤΕΒΕ	Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος
ΤΣΑ	Ταμείο Συντάξεως Αυτοκινητιστών
ΤΣΑΥ	Ταμείο Συντάξεως και Ασφαλίσεως Υγειονομικών
ΤΣΜΕΔΕ	Τομείς Μηχανικών και Εργοληπτών Δημόσιων Έργων
ΥΠΕΔΥΦΚΑ	Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Κεφάλαιο 1

1 Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1 Η Ιστορική Εξέλιξη των Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης

Η Κοινωνική Ασφάλιση αποτελεί σήμερα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα κατοχυρωμένο στα Εθνικά Συντάγματα των διαφόρων χωρών, καθώς και από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που υιοθετήθηκε το 1948 από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Η Κοινωνική Ασφάλιση ταυτίζεται με τη μετατόπιση πόρων από τον οικονομικά ενεργό στον οικονομικά ανενεργό πληθυσμό.

Ένας από τους βασικούς στόχους της κοινωνικής ασφάλισης είναι η αναδιανομή του εισοδήματος μέσω των παροχών για την αντιμετώπιση των αναγκών, οι οποίες αποτελούν μεταφορά εισοδήματος στα άτομα που δεν μετέχουν μόνιμα ή βρίσκονται πρόσκαιρα στην παραγωγική διαδικασία και στις οικογένειες τους. Η

κοινωνική αυτή προστασία προκειμένου να επιτελεί το βασικό της σκοπό της αναδιανομής εισοδήματος προς τις ασθενέστερες κοινωνικές τάξεις πρέπει να είναι καθολική δηλαδή να καλύπτει ολόκληρο τον πληθυσμό. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι υπάρχει μια ουσιώδης διαφορά μεταξύ της Κοινωνικής Ασφάλισης και της Κοινωνικής Ασφάλειας.

Η Κοινωνική Ασφάλιση από την μια, είναι ένα σύστημα παροχών που έχει ως συστατικό και βασικό στοιχείο την απασχόληση και στηρίζεται στην τριμερή χρηματοδότηση - από εισφορές των εργοδοτών, των εργαζομένων και του κράτους. Οι παροχές είναι συνάρτηση των εισφορών των ασφαλισμένων που στηρίζονται στο ύψος των αποδοχών τους.

Η Κοινωνική Ασφάλεια από την άλλη, αποβλέπει στην ευρύτερη κοινωνική προστασία και πρόνοια ολόκληρου του πληθυσμού όπου εξασφαλίζεται ένα ομοιόμορφο επίπεδο προστασίας. Η χρηματοδότηση του θεσμού αυτού επιτυγχάνεται με έσοδα από φορολογία που επιβάλλεται σε ολόκληρο τον πληθυσμό.

Βασικό χαρακτηριστικό ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι η υποχρεωτικότητα της ασφάλισης δεδομένου ότι μια οργανωμένη σύγχρονη κοινωνία δεν μπορεί να παραβλέπει την τυχόν αμέλεια ή αδιαφορία των μελών της για την αντιμετώπιση των κινδύνων. Αυτό σημαίνει ότι για να έχει ο ασφαλισμένος δικαιώματα από ένα τέτοιο σύστημα πρέπει να πληρώνει εισφορές, είτε ο ίδιος ή και ο εργοδότης του ή και το κράτος, σε ένα ταμείο, το οποίο είναι ο φορέας της κοινωνικής ασφάλισης. Η ασφάλιση όμως είναι κοινωνική με την έννοια ότι η εξασφάλιση των κοινωνικών παροχών αποτελεί συλλογική ευθύνη του κοινωνικού συνόλου. Χωρίς υποχρεωτικότητα ασφάλισης, η κοινωνική αλληλεγγύη που είναι το κύριο συστατικό στοιχείο της κοινωνικής ασφάλισης δε μπορεί να λειτουργήσει. Οι ασφαλιστικές παροχές προσφέρονται καθ' όλη τη διάρκεια της ενεργού επαγγελματικής ζωής των ασφαλισμένων και επεκτείνονται και μετά τη συνταξιοδότηση, δηλαδή για όλη τη ζωή.

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί έναν από τους βασικούς τομείς δράσης του κοινωνικού κράτους πρόνοιας και επηρεάζεται σε όλες τις χώρες από οικονομικές, δημογραφικές, κοινωνικές και άλλου είδους παραμέτρους που καθιστούν προβληματική τη λειτουργία του και άρα δημιουργούν μια ανησυχία για το μέλλον των παροχών του εκάστοτε συστήματος προκειμένου αυτό να καλύπτει τις βασικές κοινωνικές ανάγκες.

Συγκεκριμένα οι κοινές προκλήσεις που αφορούν στο μέλλον των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, όπως η δημογραφική εξέλιξη, η βιωσιμότητα των χρηματοδοτικών πόρων, η εκπλήρωση των κοινωνικών στόχων παράλληλα με την απαιτούμενη οικονομική ανάπτυξη, αποτέλεσαν τις βασικές προβληματικές για τη μελέτη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Η κοινωνική ασφάλιση έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής εφόσον αποβλέπει στην προστασία ορισμένων ομάδων του πληθυσμού από συγκεκριμένους κινδύνους. Πρόκειται για ένα είδος συμβολαίου μεταξύ εργαζομένων και μη εργαζομένων, που λειτουργεί ως σύστημα διαχρονικής κατανομής του εισοδήματος μεταξύ των διαφόρων γενεών, μέσω της πολιτικής διαδικασίας από το μηχανισμό της αγοράς.

Ο αρχικός στόχος της κοινωνικής προστασίας ήταν η κάλυψη των ατόμων από κινδύνους που αφορούσαν την ασθένεια, το ατύχημα και το γήρας. Με την μορφή λοιπόν του κράτους πρόνοιας δημιουργήθηκε η κοινωνική προστασία ως θεσμός για την κάλυψη των ατόμων από τους προαναφερόμενους κινδύνους.

Βέβαια η κοινωνική προστασία στην αρχή δεν ήταν κρατική μέριμνα αλλά έπαιρνε διάφορες μορφές όπως αυτή της φιλανθρωπίας της πρόνοιας και της ιδιωτικής ασφάλισης. Η βιομηχανική επανάσταση αποτέλεσε ορόσημο για τη δημιουργία του κράτους πρόνοιας.

Το γεγονός ότι τα περισσότερα άτομα κατά την περίοδο αυτή δεν είχαν κανένα περιουσιακό στοιχείο εκτός από την εργασία τους σήμαινε ότι σε περιπτώσεις ασθενειών, ατυχημάτων, ανεργίας ήταν απροστάτευτα και εξαρτιόταν από την οικογένεια ή την φιλανθρωπία. Το παραπάνω γεγονός οδήγησε και στην ανάγκη δημιουργίας μιας πολιτικής που θα προστάτευε αυτά τα άτομα.

Το κράτος πρόνοιας εμφανίζεται ιστορικά μετά την βιομηχανική επανάσταση, όταν οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες είχαν οδηγήσει πολλά άτομα σε κινδύνους ασθένειας, ατυχήματος ή και ανεργίας. Οι παραπάνω συνθήκες οδήγησαν ουσιαστικά στην ανάγκη διαμόρφωσης ενεργούς κοινωνικής πολιτικής για την προστασία και την ευημερία των πολιτών.

Η έννοια της κοινωνικής ασφάλειας με τους τρεις επιμέρους χώρους που περιλαμβάνει (κοινωνική ασφάλιση, υγεία, πρόνοια), αρχίζει να αποτελεί χώρο δράσης του ίδιου του κράτους. Με την πάροδο του χρόνου και με γνώμονα τις εκάστοτε ανάγκες διαμορφώθηκαν συγκεκριμένα μοντέλα κοινωνικής προστασίας.

1.2 Τα Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης

Οι σύγχρονες κοινωνίες έχουν αναπτύξει το θεσμό των κοινωνικών ασφαλίσεων για την κάλυψη των πολιτών τους από τους διάφορους κινδύνους όπως ανέφερα και παραπάνω. Για να μπορέσει να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να πληρούνται τρία στοιχεία σωστής οργάνωσης όπως η ικανότητά του να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ασφαλισμένων και να είναι ορθολογικά δομημένο για να ανταποκρίνεται στις μελλοντικές προκλήσεις, δεύτερον να έχει το στοιχείο της προσπελασιμότητας και τρίτον το στοιχείο της βιωσιμότητας, το οποίο εξαρτάται από την ορθολογική αξιοποίηση των πόρων της εισπρακτικής περιόδου.

Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης χωρίζονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, στα κεφαλαιοποιητικά και στα διανεμητικά.

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα χρηματοδοτείται από τις εισφορές των εργαζομένων, οι οποίες κεφαλαιοποιούνται και στο διάστημα της συνταξιοδότησης αρχίζει η ρευστοποίηση του κεφαλαίου και των κερδών, υπό μορφή χρονικών προσόδων. Βασικό πλεονέκτημά του είναι ότι προσαρμόζεται εύκολα στις δημογραφικές αλλαγές αλλά υστερεί στο ασταθές οικονομικό περιβάλλον, δηλαδή η επικράτησή του είναι επισφαλής όταν υπάρχουν εξωτερικές παρεμβάσεις, πληθωρισμός, υποτιμήσεις, χρηματιστηριακές κρίσεις και γενικά όποια εξέλιξη θίγει το κεφάλαιο και την αξία του νομίσματος.

Το διανεμητικό σύστημα, είναι αυτό που τα εισοδήματά του προέρχονται από τις εισφορές των εργαζομένων, ενώ οι παροχές του αναφέρονται στους παρόντες δικαιούχους. Το σύστημα αυτό εξαρτάται άμεσα από την δημογραφική κατάσταση της χώρας, το ποσοστό της ανεργίας και της απασχόλησης αλλά και των μορφών της, την παραγωγικότητα και την οικονομική ανάπτυξη, το ύψος των συνταξιοδοτικών εισφορών, το ηλικιακό όριο συνταξιοδότησης, την βάση και τον τρόπο υπολογισμού της, και τις κρατικές παρεμβάσεις.

Το σύστημα αυτό εφαρμόζει διαγενεακή αναδιανομή του πλούτου, μια που οι εκμεταλλευόμενες θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν από την ανάπτυξη που προκάλεσαν οι σημερινοί συνταξιούχοι, προσφέρουν σε αυτούς ασφαλιστικές παροχές και εργασία στους σημερινούς εργαζόμενους.

Οι αξίες που φαίνεται να εδράζουν στο σύστημα αυτό από την υποχρεωτικότητα του, την καθολικότητά του και τον αναδιανεμητικό του χαρακτήρα, είναι η κοινωνική αλληλεγγύη, και η κάθετη και η οριζόντια ισότητα.

Για να είναι βιώσιμο ένα διανεμητικό σύστημα θα πρέπει τα έσοδα του τουλάχιστον να ισούνται με τα έξοδα του. Τέτοια συστήματα λειτουργούν με επιτυχία για αρκετά μεγάλα διαστήματα σε νεοϊδρυόμενους ασφαλιστικούς οργανισμούς, εκεί που υπάρχουν περισσότεροι εισερχόμενοι (που πληρώνουν εισφορές) από ότι εξερχόμενοι (που συνταξιοδοτούνται). Αν κάποτε η σχέση αλλάξει, και μοιραία αυτό γίνεται αφού οι ασφαλιστικοί οργανισμοί υπόκεινται σε «κύκλο ζωής», τα διανεμητικά συστήματα κινδυνεύουν να βρεθούν σε αδυναμία να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, τουλάχιστον από τους πόρους που θεσπίστηκαν όταν πρωτοϊδρύθηκαν. Ο κύκλος ζωής ενός τυπικού φορέα περνάει από τρεις φάσεις. Στην πρώτη, όπου και πρωτοϊδρύεται, έχει πολλούς εργαζομένους που πληρώνουν εισφορές και λίγους συνταξιούχους. Στην δεύτερη φάση ο φορέας ισορροπεί, οι συνταξιούχοι πληθαίνουν σε σχέση με τους εργαζομένους και οι εισφορές απλώς καλύπτουν τις παροχές. Η φάση αυτή λέγεται ωρίμανση. Στην πραγματικότητα, η ωρίμανση είναι ένα μεταβατικό στάδιο που διέρχεται ένας ασφαλιστικός φορέας καθοδόν προς την προβληματικότητα. Στην τρίτη φάση του κύκλου η δαπάνη για συντάξεις και άλλες παροχές ξεπερνά τα έσοδα από τις εισφορές. Αν δεν υπάρχουν συμπληρωματικά έσοδα από διαχείριση συσσωρευμένου κεφαλαίου, ο φορέας γίνεται ελλειμματικός. Στα διανεμητικά συστήματα το ύψος των συντάξεων δεν αποτελεί αυτόματη μεταβλητή διάσταση. Το σύστημα δεν προβλέπει δυνατότητα μείωσης, άρα, για να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του, πρέπει να βρίσκει νέους πόρους.

1.3 Η κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα

1.3.1 Ιστορική Εξέλιξη

Η ιστορική εξέλιξη του Ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης μπορεί να διακριθεί σε πέντε περιόδους:

1.3.1.1 Η περίοδος γέννησης του θεσμού της Κοινωνικής Ασφάλισης

Στην πρώτη περίοδο του νεοελληνικού κράτους, η κοινωνική ασφάλιση εισέρχεται στο πρώτο στάδιο διαμόρφωσής της με την ίδρυση αλληλοβοηθητικών ταμείων κατά κλάδους (1836) και αργότερα με την ίδρυση ασφαλιστικών φορέων για τους ναυτικούς (NAT 1861), τις χήρες και τα ορφανά των αξιωματικών του στρατού (1853) και του πολεμικού ναυτικού (1856), των δημοσίων υπαλλήλων (Μετοχικό ταμείο, 1861) και των μεταλλευτών (1882) καλύπτοντας τους κινδύνους γήρατος, επαγγελματικών ατυχημάτων, ασθένειας, ανικανότητας και θανάτου.

Η παγκόσμια οικονομική ύφεση της περιόδου 1873-1896, η οποία επηρέασε και την ελληνική οικονομία, καθώς και η επέκταση της χώρας μας και η προσθήκη κατοίκων οδήγησαν τον Χαρίλαο Τρικούπη, να λάβει μέτρα που στόχευαν στη δημιουργία υποδομών και τη βελτίωση της οικονομικής θέσης της Ελλάδας με στόχο την αύξηση των εσόδων. Έτσι η πολιτική αυτή, οδήγησε στον απαραίτητο εκσυγχρονισμό και συνέβαλε στην εκβιομηχάνιση, μέσω των υποδομών που δημιουργήθηκαν. Η σταδιακή ανάπτυξη της βιομηχανίας, και η αύξηση της εργατικής τάξης οδήγησαν σε σταδιακούς κοινωνικούς μετασχηματισμούς και σιγά σιγά έκαναν την πρόωμη εμφάνισή τους τα εργατικά συνδικάτα με πρώτο αυτό της Σύρου το 1879, από τους εργάτες ξύλου των ναυπηγείων. Έτσι, το 1893 έχουμε την πρώτη οργανωμένη συγκέντρωση στην απεργία της Εργατικής Πρωτομαγιάς, όπου διατυπώθηκε και το κύριο αίτημα για κοινωνική προστασία και ασφάλιση καθώς και το αίτημα για θεσμοθέτηση ασφάλισης ατυχήματος υπό τον Σταύρο Καλλέργη.

Προς το τέλος της περιόδου, έχουμε την ίδρυση του Ταμείου Συντάξεως των Σιδηροδρομικών Πειραιώς - Αθηνών - Πελοποννήσου το 1907 καθώς και των Θεσσαλικών Σιδηροδρομικών και των Σιδηροδρομικών Βορειοδυτικής Ελλάδας το 1908 που ήταν και από τα πιο οργανωμένα που λειτουργούσαν την περίοδο εκείνη στην Ελλάδα.

Με την αλλαγή στο πολιτικό σκηνικό της χώρας, και την ανάληψη της κυβέρνησης από τον Ελευθέριο Βενιζέλο μετά το Κίνημα στο Γουδί το 1909, διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Το κόμμα των Φιλελευθέρων υλοποίησε μια σειρά μεταρρυθμίσεων στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης και της εργασίας που αφορούσαν ώρες εργασίας, ασφάλεια εργαζομένων και συνθήκες υγιεινής.

1.3.1.2 Η περίοδος εδραίωσης του θεσμού της Κοινωνικής Ασφάλισης και η θεμελίωση του ΙΚΑ

Το 1915 ψηφίστηκε ο Νόμος 551/1915 «Περί ευθύνης προς αποζημιώσεις των εξ ατυχήματος παθόντων εν τη υπηρεσία εργατών ή υπαλλήλων», με τον οποίο την πλήρη ευθύνη αντιμετώπισης των εργατικών ατυχημάτων την αναλάμβανε ο εργοδότης, λόγω έλλειψης αντίστοιχης ασφαλιστικής κάλυψης. Δύο χρόνια αργότερα ιδρύθηκε το Υπουργείο Πρόνοιας, που αποτελούσε τον πρώτο μηχανισμό σχεδιασμού και εποπτείας της παροχής κοινωνικής πρόνοιας και το 1918 ιδρύθηκε η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ), η οποία ασκούσε πιέσεις για την επέκταση της κοινωνικής ασφάλισης.

Το 1922 ψηφίστηκε ο πρώτος γενικός ασφαλιστικός νόμος 2868/1922 της Ελλάδας «Περί υποχρεωτικής ασφαλίσεως των εργατών και των ιδιωτικών υπαλλήλων». Συγκεκριμένα με αυτό το νόμο ιδρύθηκαν τα ταμεία ασφάλισης των καπνεργατών, των μυλεργατών, των τυπογράφων και των λιμενεργατών (1923-1925). Επίσης το ΤΣΑΥ (1928), το Ταμείο Νομικών και των Εφημεριδοπωλών (1929), το ΤΑΚΕ (1930), το Ταμείο Εκτελωνιστών και το Ταμείο Τυπογράφων (1931), το ΤΣΑ(1932).

Τον Οκτώβριο του 1932 η κυβέρνηση του Ελ. Βενιζέλου, ψήφισε τον Νόμο 5733/1932 για την Ίδρυση του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η εφαρμογή του νόμου, παρά τα εμπόδια που συνάντησε, άρχισε οριστικά στις 19 Δεκεμβρίου 1937 μόνο στην Αθήνα, στον Πειραιά και στη Θεσσαλονίκη και επεκτάθηκε σε άλλες πόλεις της χώρας στα τέλη του 1938. Ο Νόμος προέβλεπε την ίδρυση ενός ασφαλιστικού ταμείου υποχρεωτικής ασφάλισης για τους μισθωτούς και τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, τους οποίους θα κάλυπτε για τους κινδύνους της ασθένειας, του εργατικού ατυχήματος, του γήρατος και του θανάτου, καθώς επίσης παρείχε και επιδόματα για την προστασία της μητρότητας.

Το Υπουργείο Εργασίας ιδρύθηκε το 1935 και ανέλαβε την εποπτεία των περισσότερων ασφαλιστικών ταμείων ενώ ένα χρόνο αργότερα η ιδρύθηκε το Συμβούλιο Κοινωνικής Ασφάλισης και την ίδια περίοδο (1934-1940) έχουμε την ίδρυση νέων ταμείων όπως του ΤΣΜΕΔΕ, του ΤΕΒΕ και του Ταμείου Εργατών Τύπου, του Ταμείου Χρηματιστών και το ΤΑΕ. Παράλληλα την ίδια περίοδο είχαν δημιουργηθεί και οι πρώτοι φορείς επικουρικής ασφάλισης όπως των εργατών μετάλλου, των αρτοποιιών, των υπαλλήλων εμπορικών καταστημάτων. Το χαμηλό επίπεδο των συντάξεων γήρατος αποτέλεσε τη βασική προϋπόθεση συγκρότησης

αυτών των ταμείων. Έτσι μεταξύ της περιόδου 1934-1940 ο αριθμός των κλαδικών ταμείων (επικουρικών και κυρίων) έφτανε συνολικά τα 160.

1.3.1.3 Η περίοδος της σταδιακής επέκτασης του θεσμού της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα

Με το Νόμο 1951/1951 το 1951 θεσπίστηκε η συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση του ΙΚΑ σε μια προσπάθεια αναδιοργάνωσης του ΙΚΑ, ο οποίος προέβλεπε τη συγχώνευση στο ΙΚΑ όσων ταμείων δεν ήταν ικανά να καλύψουν τις υποχρεώσεις τους και να παρέχουν ίσες ή υψηλότερες παροχές από αυτές του ΙΚΑ.

Δύο χρόνια αργότερα το 1953, καθιερώθηκαν τα κατώτατα όρια σύνταξης με τον Νόμο 2698 και επαναπροσδιορίστηκε η συμβολή του κρατικού προϋπολογισμού στους πόρους του ΙΚΑ. Την περίοδο αυτή, είχαμε τη δημιουργία μιας σειράς οργανισμών κοινωνικής προστασίας και το 1958 με τον Νόμο 3868 δημιουργήθηκε ειδικός Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών. Οι εισφορές τόσο του ΟΑΕΔ όσο και των Οικογενειακών Επιδομάτων, συνεισπράττονταν με εκείνες του ΙΚΑ, επιφορτίζοντας έτσι το ΙΚΑ με ένα ιδιαίτερα σημαντικό και οργανωτικό βάρος. Περίπου την ίδια εποχή έχουμε θεσπιστηκαν οι πρώτες εισοδηματικές ενισχύσεις στις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, με πρώτες εκείνες των τυφλών (1951) και των απροστάτευτων παιδιών (1960).

Το πιο σημαντικό ίσως, γεγονός της περιόδου στην εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης ήταν η ίδρυση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων με το Νόμο 4169/1961 «περί Γεωργικών Ασφαλίσεων», σε μια προσπάθεια των τότε κυβερνήσεων να διατηρήσουν τον αγροτικό πληθυσμό της χώρας που συνεχώς μειωνόταν από την μετανάστευση (εσωτερική και εξωτερική). Σκοπός του νόμου αυτού ήταν κατ' αρχήν η χορήγηση παροχών συντάξεων γήρατος – χηρείας και η παροχή ιατρικής περίθαλψης στον αγροτικό πληθυσμό της χώρας ασχέτως οικονομικής κατάστασης και χωρίς την υποχρέωση καταβολής εισφορών. Επίσης ο ΟΓΑ παρείχε αποζημιώσεις για τις γεωργικές καταστροφές μέσω του ειδικού κλάδου ασφαλίσεως της γεωργικής παραγωγής. Το 1963, με την άνοδο στην κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου, το πολιτικό σκηνικό της χώρα άλλαξε. Η κυβέρνηση, στα πλαίσια της οικονομικής πολιτικής, χαλάρωσε στην αυστηρή δημοσιονομική πολιτική και

προχώρησε στην εισοδηματική ενίσχυση των αγροτών, των δημοσίων υπαλλήλων και γενικότερα των μισθωτών με αύξηση των μισθών.

Κατά τη δεκαετία του 1960, ιδρύθηκε επίσης, το ταμείο για τους εργαζομένους στην ΕΤΒΑ (1965) και στη ΔΕΗ (1966).

Η πορεία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα διακόπηκε για μια ακόμη φορά από τη στρατιωτική Δικτατορία (1967-1974).

1.3.1.4 Η περίοδος ολοκλήρωσης της επέκτασης και της αντιμετώπισης των πρώτων προβλημάτων ωρίμανσης του θεσμού

Μετά την πτώση της δικτατορίας, η Ελλάδα εισέρχεται σε μια νέα κοινωνικοπολιτική κατάσταση.

Από το Σύνταγμα του 1975 όπου αναφέρεται ότι «το κράτος μεριμνά για την Κοινωνική Ασφάλιση των εργαζομένων όπως ο νόμος ορίζει», η κοινωνική ασφάλιση αναγνωρίστηκε ως κοινωνικό δικαίωμα. Την ίδια χρονιά ψηφίστηκε ο Νόμος 103/1975 που αφορούσε την καταβολή εφ' άπαξ χρηματικού βοηθήματος για όσους υπαλλήλους Ν.Π.Δ.Δ. αποχωρούσαν από την εργασία τους λόγω συνταξιοδότησης. Τρία χρόνια αργότερα με το Νόμο 825/1978 θεσπίστηκε μια νέα μέθοδος προσδιορισμού του συντάξιμου μισθού. Η σύνταξη θα υπολογιζόταν με βάση το μέσο όρο των μισθών των δυο τελευταίων ετών, από τέσσερα που ήταν πριν, ενώ αναγνωρίστηκε και ο συντάξιμος χρόνος, για όσες περιοχές εντάχθηκαν αργότερα από τα μεγάλα αστικά κέντρα στο ΙΚΑ.

Το 1979, με τον Νόμο 997/1979, ψηφίστηκε η εφαρμογή της επικουρικής ασφάλισης για το σύνολο των μισθωτών με την ίδρυση του ΙΚΑ - ΤΕΑΜ, που το 1983 εντάχθηκε πλήρως στο ΙΚΑ και το 2003 αντικαταστάθηκε από το νέο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ).

Το 1981 το ΠΑΣΟΚ ανέλαβε την διακυβέρνηση της χώρας, το οποίο είχε σαν συνέπεια την πλήρη αναδιάταξη της κοινωνικής και πολιτικής ζωής του τόπου με τη θεμελιώδη εισοδηματική μεταρρύθμιση των μέχρι τότε περιθωριοποιημένων λαϊκών τάξεων στο πολιτικό προσκήνιο.

Ένα από τα βασικά μέτρα που εφάρμοσε η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ήταν η επέκταση της ασφάλισης στις αγρότισσες με ταυτόχρονη παροχή δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε όλο τον πληθυσμό των αγροτών και ο διπλασιασμός των βασικών συντάξεων του ΟΓΑ. Με τον Νόμο 1305/1982

πραγματοποιήθηκε η προσπάθεια βελτίωσης των παροχών, με τη βελτίωση των κατώτερων ορίων σύνταξης και την ευθυγράμμιση του μηχανισμού αναπροσαρμογής των συντάξεων με το δείκτη τιμών του καταναλωτή. Σημαντική επίσης εξέλιξη ήταν και η καθιέρωση της Σύνταξης Ανασφάλιστων Υπερήλικων με τον Νόμο 1296/1982, που η χορήγησή του πραγματοποιείται από τον ΟΓΑ.

Το 1987, ο Νόμος 1745/1987 σύστησε έναν ειδικό και αυτοτελή κλάδο πρόσθετης υποχρεωτικής ασφάλισης των αγροτών, ο οποίος χορηγεί ανταποδοτικές παροχές με τη μορφή πρόσθετης σύνταξης στους ασφαλισμένους του ΟΓΑ σε περίπτωση γήρατος και αναπηρίας καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους σε περίπτωση θανάτου του ασφαλισμένου ή συνταξιούχου. Με τον Νόμο αυτό ολοκληρώθηκε η επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης σε ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας.

Η νέα κυβέρνηση έδωσε άμεση προτεραιότητα στην μεταρρύθμιση και αναβάθμιση της Δημόσιας Υγείας με τη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), με τον Νόμο 1397/1983, προκειμένου να προσφέρει άμεση εξυπηρέτηση και υψηλού επιπέδου υπηρεσίες υγείας και περίθαλψης σε κάθε πολίτη, σε κάθε γωνιά της χώρας.

1.3.1.5 Η περίοδος των παρεμβάσεων

Από το 1990 έως σήμερα, το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στη χώρα μας έχει υποστεί διάφορες αλλαγές και διαχειριστικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο κυρίως της χρηματοοικονομικής του εξυγίανσης. Προωθήθηκαν σημαντικές παρεμβάσεις για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες επικεντρώθηκαν σε ζητήματα οργάνωσης, χρηματοδότησης και χορήγησης των ασφαλιστικών παροχών με έμφαση στις συνταξιοδοτικές παροχές. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις εντάσσονται σε πέντε περιόδους που εμφανίζουν σχετικά αυτοτελή γνωρίσματα και ιδιαιτερότητες:

- Η πρώτη περίοδος (1990-1992) χαρακτηρίζεται από την υιοθέτηση πολιτικών που επιδίωκαν πρωταρχικά την κάλυψη των χρηματοδοτικών ελλειμμάτων του ασφαλιστικού συστήματος μέσω αύξησης των πόρων και μείωσης των ασφαλιστικών παροχών.

- Η δεύτερη περίοδος (1993-1999) χαρακτηρίζεται από την προώθηση της οργανωτικής αναδιάρθρωσης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και την έναρξη των διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου για τη συνολική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος.

- Η τρίτη περίοδος (2000-2002) χαρακτηρίζεται από την τυποποίηση των αρχών της μεταρρύθμισης, όπως συζητήθηκαν κατά τη διάρκεια δύο φάσεων.

Η πρώτη φάση (Μάιος 2000 Μάιος 2001) επικεντρώθηκε στην εξέταση της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος.

Η δεύτερη φάση (Οκτώβριος 2001 Οκτώβριος 2002) προσανατολίστηκε στην κατοχύρωση των κοινωνικών διαστάσεων της μεταρρύθμισης.

- Η τέταρτη περίοδος (2002-2008) χαρακτηρίζεται από την προώθηση πολιτικών που είχαν στόχο πρωταρχικά την κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων και τον έλεγχο της εκτεταμένης εισφοροδιαφυγής και εισφοροαποφυγής. Εισάγεται η έννοια της ενοποίησης κάποιων Ταμείων.

- Η πέμπτη περίοδος (2008-2011) κυριαρχεί το θέμα της ενοποίησης των Ταμείων προς ευκολότερη αντιμετώπιση των ελλειμμάτων και των άλλων προβλημάτων του ασφαλιστικού.

1.4 Η έννοια της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα

Η έννοια της κοινωνικής ασφάλειας στην Ελλάδα αντιστοιχεί στον κύριο στόχο του εθνικού μοντέλου κοινωνικής προστασίας, ο οποίος εξυπηρετείται μέσω τριών συστημάτων:

- του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης για την προστασία των εργαζομένων
- του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας για την φροντίδα των ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης και
- του εθνικού συστήματος υγείας για την κάλυψη όλων των ατόμων που διαμένουν στην Ελληνική επικράτεια

Από διοικητική άποψη, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης συντονίζεται και εποπτεύεται κατά κύριο λόγο από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών

Ασφαλίσεων, ενώ τα συστήματα υγείας και πρόνοιας συντονίζονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

1.4.1 Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα

Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, εξαιτίας της τριμερούς χρηματοδότησής του (εργαζόμενοι, εργοδότες και κράτος) είναι διανεμητικό. Αποτελεί τον κύριο άξονα του Ελληνικού μοντέλου κοινωνικής προστασίας. Η λειτουργία του, όπως έχει διαμορφωθεί ιστορικά από τη δεκαετία του 1950 μέχρι σήμερα, επιδιώκει την κάλυψη των κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι, χορηγώντας παροχές και υπηρεσίες που αναπληρώνουν τη μείωση ή την απώλεια εισοδήματος από απασχόληση. Πρόκειται για ένα σύστημα κύριας και επικουρικής δημόσιας ασφάλισης, το οποίο λειτουργεί με βάση αυτόνομους ασφαλιστικούς φορείς. Οι φορείς αυτοί συγκροτούν τον πρώτο πυλώνα ασφάλισης στην Ελλάδα.

Χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και πολυκερματισμό, που εκφράζεται μέσω του εύρους των συντάξεων και των παροχών. Συγκεκριμένα, οι πόροι για τη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης προέρχονται κατά κύριο λόγο από τις εισφορές των ασφαλισμένων, των εργοδοτών, από την ιδιωτική δαπάνη των ασφαλισμένων και από την έμμεση φορολογία. Ως προς τις παροχές του ανήκει στα αναδιανεμητικά συστήματα, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις συνταξιούχων παρουσιάζει στοιχεία ανταποδοτικότητας.

Ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας ασφάλισης δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένοι σε σχέση με την εφαρμογή τους σε άλλα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.4.2 Το Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας

Το Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση μη ανταποδοτικών εισοδηματικών παροχών, παροχών σε είδος και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω ειδικών φορέων (προνοιακοί φορείς), που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, σε άτομα που τελούν σε κατάσταση ανάγκης και δεν μπορούν να την αντιμετωπίσουν με δικά τους μέσα.

Κοινωνικές υπηρεσίες σε μικρότερη έκταση παρέχονται επίσης από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και από ένα πλέγμα εθελοντικών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται έντονα ιδίως στο πεδίο προστασίας των παιδιών, των προσφύγων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες. Η

κοινωνική πρόνοια δεν αποσκοπεί στην αναπλήρωση εισοδημάτων, αλλά στη διασφάλιση κάθε ανθρώπου από καταστάσεις βιοποριστικής αδυναμίας, ένδειας και κοινωνικού αποκλεισμού, οι οποίες προσβάλλουν ευθέως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τη δυνατότητα του ατόμου να συμμετέχει στην κοινωνική και οικονομική ζωή.

Λειτουργεί με βάση προγράμματα προστασίας, τα οποία εγκαινιάστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1960 και επεκτάθηκαν ουσιαστικά καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και το 1998 με την ψήφιση του Νόμου 2646/1998 προωθήθηκε το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003, θέτοντας τις βάσεις για ένα σύγχρονο μοντέλο προνοιακής παρέμβασης από πλευράς διοικητικής και οργανωτικής λειτουργίας.

1.4.3 Το Εθνικό Σύστημα Υγείας

Το Εθνικό Σύστημα Υγείας θεσμοθετήθηκε μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1980, αποβλέποντας στην ιατροφαρμακευτική και νοσηλευτική κάλυψη των αναγκών του ελληνικού πληθυσμού μέσω της παροχής δωρεάν υπηρεσιών. Η λειτουργία του εξυπηρετεί όλα τα άτομα που διαμένουν στην Ελληνική επικράτεια. Ειδικά όμως για τους ασφαλισμένους σε φορείς δημόσιας ασφάλισης προβλέπεται η παροχή υπηρεσιών υγείας και από τους κλάδους υγείας των ταμείων τους.

1.5 Δοκιμές Εξυγίανσης του Ασφαλιστικού Συστήματος

1.5.1 Προσπάθειες Επίλυσης

Η δεκαετία 1980 – 1990 επιτάχυνε την επιδείνωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Στο διάστημα αυτό δόθηκαν αθρόες παροχές, αυξήσεις συντάξεων, μειώσεις ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, τιμαριθμικές προσαρμογές, προνόμια και εξαιρέσεις. Τα ταμεία φορτώθηκαν, επίσης, με χιλιάδες πρόωρα συνταξιοδοτημένους. Τις αρχές της δεκαετίας του 1990, το σύστημα αντιμετώπιζε οξεία ταμειακή κρίση και κίνδυνο αδυναμίας καταβολής συντάξεων. Ακόμη χειρότερα, το βάρος της υποστήριξης του συστήματος κινδύνευε να καταποντίσει την οικονομία.

Το 1990 η κυβέρνηση ψήφισε τον Νόμο 1902/1990, γνωστό ως νόμο Σουφλιά, και ακολούθησε μετά από δύο χρόνια ο Νόμος 2084/1992, γνωστός ως νόμος Σιούφα. Οι νόμοι είχαν στόχο να δρομολογήσουν την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού. Τα βασικά χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων ήταν:

- Ξεχώρισαν τους ήδη ασφαλισμένους από τους μελλοντικούς. Οι ήδη ασφαλισμένοι θα συνέχιζαν με το παλιό σύστημα και όσοι ασφαλιζόνταν από 1.1.1993 θα υπάγονταν σε πιο αυστηρό, λιτό και ιδίως ιδιόμορφο καθεστώς. Με την πάροδο του χρόνου και τη βιολογική αποχώρηση των πιο γενναιόδωρα συνταξιοδοτημένων γερόντων, το ασφαλιστικό θα γινόταν υγιέστερο.
- Αναγνωρίστηκε η αρχή ότι τα ταμεία με πλεόνασμα έπρεπε να βοηθούν τα ελλειμματικά. Έτσι, ιδρύθηκε ο Λογαριασμός Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ). Η αναδιανομή μέσω του ΛΑΦΚΑ όμως αποδείχτηκε στην πράξη πολύ περιορισμένη.
- Έγιναν προσπάθειες να υποχρεωθούν τα ταμεία να κάνουν αναλογιστικές μελέτες και αποφασίστηκε η δημιουργία «ενιαίου μητρώου ασφαλισμένων».
- Έγινε μια πολύ μεγάλη, αύξηση των εισφορών εργαζομένων και εργοδοτών. Με την αύξηση αυτή, λύθηκε προσωρινά το ταμειακό πρόβλημα.

Οι νόμοι αυτοί προσπάθησαν να στρέψουν το ασφαλιστικό προς τη σωστή κατεύθυνση. Οι περισσότερες όμως μεταρρυθμιστικές συθμίσεις δεν εφαρμόστηκαν, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση περισσότερων προβλημάτων και ελλειμμάτων.

Το 1996 συστήθηκε επιτροπή με πρόεδρο τον Ι. Σπράο για να εξετάσει, μεταξύ άλλων, το ασφαλιστικό. Στα τέλη του 1997, η επιτροπή υπέβαλε στην κυβέρνηση την έκθεσή της «Οικονομία και Συντάξεις – Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο», η οποία ήταν περισσότερο ένα επιστημονικό σύγγραμμα και λιγότερο ένα σχέδιο δράσης.

Η επόμενη επέμβαση στο ασφαλιστικό ήταν το 1998 και 1999 με νόμους γνωστούς ως μίνι ασφαλιστικό. Οι δύο νόμοι προέβλεπαν:

- Κατάργηση ή συγχώνευση περίπου 70 ταμείων επικουρικής ασφάλισης
- Δημιουργία ενιαίου φορέα ασφάλισης αυτοαπασχολούμενων

- Σύσταση ειδικής υπηρεσίας ελέγχου δαπανών (ΥΠΕΔΥΦΚΑ) κοινωνικής ασφάλισης
- Ανάθεση μηχανογραφικών εφαρμογών
- Ειδική επιτροπή ελέγχου και εποπτείας της διαχείρισης της περιουσίας των ασφαλιστικών φορέων
- Πλήθος άλλων οργανικών μεταρρυθμίσεων

Χωρίς να αμφισβητείται η καλή πρόθεση των νομοθετησάντων, το «μίνι ασφαλιστικό» ήταν μια κλασική περίπτωση αντιμετώπισης του προβλήματος με ημίμετρα.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 έγιναν επίσης μελέτες από τη Διεθνή Τράπεζα και τον ΟΟΣΑ για το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα. Η μελέτη του ΟΟΣΑ ασκούσε σκληρή κριτική στο σύστημα και εισήγαγε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα ριζικών αλλαγών, όπως:

- Η κρίση θα έρθει το 2005 το αργότερο
- Η αναβολή άμεσης, ριζικής μεταρρύθμισης θα κάνει τις αλλαγές περισσότερο σκληρές και επικίνδυνες
- Το σύστημα είναι άδικο
- Το σύστημα είναι ένα πολυδαίδαλο, γραφειοκρατικό συνονθύλευμα
- Η οικονομία δεν θα αντέξει την πλήρη κάλυψη των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων στο μέλλον
- Οι πιο ευνοημένοι του συστήματος είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι εργαζόμενοι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα
- Το σύστημα, όπως λειτουργεί, ενθαρρύνει την πρόωρη συνταξιοδότηση
- Πρέπει να καταργηθούν όλα τα προνόμια και για τους ήδη ασφαλισμένους
- Σύνταξη για όλους στα 65
- Κατάργηση των πολλών ταμείων, δημιουργία ενός ενιαίου φορέα.

Το 2000 η κυβέρνηση ανέθεσε στη βρετανική εταιρεία Government Actuaries εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης και προβλέψεων για την εξέλιξη του ασφαλιστικού στην Ελλάδα. Ένα χρόνο αργότερα, τον Απρίλιο του 2001, ο τότε υπουργός

Εργασίας κ. Τ. Γιαννίτσης ανήγγειλε την πρόθεση της κυβέρνησης να προχωρήσει σε μια ριζική μεταρρύθμιση προτάσεις της οποίας ήταν:

- Ενιαίο όριο ηλικίας, για άνδρες – γυναίκες, στα 65, αλλά μετά το 2007 και τότε σταδιακά
- Ενιαίος τρόπος υπολογισμού σύνταξης και καπάκι 80% στο ποσοστό αναπλήρωσης, 60% από τον κύριο και 20% από τον επικουρικό φορέα
- Περιορισμός των ταμείων κύριας ασφάλισης σε οκτώ και κατάργηση των επικουρικών. Η επικούριση θα γινόταν κλάδος των κύριων φορέων
- Κατώτατη σύνταξη για όλους, συμπεριλαμβανομένων απόρων και ανασφάλιστων

Με τις αλλαγές αυτές, η κυβέρνηση στόχευε να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα του συστήματος για 20-25 χρόνια. Τα μέτρα Γιαννίτση, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν επαναστατικά. Διατηρούσαν πολλά από τα παλιά χαρακτηριστικά του συστήματος και έδιναν πολλές περιόδους χάριτος. Οι εισηγήσεις των Βρετανών ήταν πολύ πιο σκληρές από τις προτάσεις Γιαννίτση. Η αναγγελία τους ακολούθησε ένας γενικός ξεσηκωμός με αποτέλεσμα οι Βρετανοί κλήθηκαν να αναθεωρήσουν την μελέτη τους και η Κυβέρνηση να οργανώσει διάλογο προώθησης της λύσης του ασφαλιστικού.

Ο διάλογος κατέληξε στον Νόμο 3029/2002, γνωστό ως « νόμο Ρέππα », ο οποίος δεν στόχευε στη λύση του προβλήματος αλλά οι ρυθμίσεις αφορούσαν την χρηματοδότηση του Ασφαλιστικού Συστήματος (ΙΚΑ-ΤΕΑΜ), οι οποίες βασιζόνταν στα πορίσματα της Βρετανικής Αναλογιστικής Αρχής.

Ο Νόμος προωθούσε την ένταξη μεγάλων και προβληματικών ταμείων στο ΙΚΑ-ΤΕΑΜ. Μέσω του ΙΚΑ-ΤΕΑΜ η ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ταμείων που εντάσσονταν περνούσε στον προϋπολογισμό. Οι ήδη ασφαλισμένοι στα εν λόγω ταμεία, διατηρούσαν όμως το προνομιακό καθεστώς τους, πολύ ευνοϊκότερο από εκείνο της μεγάλης μάζας των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ. Επίσης προέβλεπε την δημιουργία προαιρετικών Ταμείων Επαγγελματικής Αλληλεγγύης που ιδρύονται από εργαζομένους και εργοδότες, δεν έχουν κρατική εγγύηση και λειτουργούν με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Για να επιτύχει όμως το μέτρο αυτό θα έπρεπε, μεταξύ άλλων, να δοθούν φοροαπαλλαγές. Τέλος δημιούργησε την «Εθνική Αναλογιστική

Αρχή», με την οποία επιδιωκόταν η αυτονόμηση της αναλογιστικής παρακολούθησης από το Υπουργείο Εργασίας.

Στα χρόνια που ακολούθησαν μετά την ψήφισή του το ΙΚΑ εξακολούθησε να αδυνατεί να απορροφήσει τα ευγενή ταμεία, ενώ οι περισσότερες άλλες διατάξεις του νόμου δεν ενεργοποιήθηκαν.

Τον Απρίλιο του 2008, ψηφίστηκε ο Νόμος 3655/2008 ο οποίος αφορούσε τη διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η βασική μεταρρύθμιση του Νόμου ήταν η ενοποίηση των ασφαλιστικών φορέων, ενοποιήθηκαν, λοιπόν, οι ασφαλιστικοί φορείς σε:

- 5 φορείς κύριας ασφάλισης
- 6 φορείς επικουρικής ασφάλισης
- 2 φορείς πρόνοιας

Μαζί με τις ενοποιήσεις των ασφαλιστικών φορέων που επέβαλε ο Νόμος 3655/2008 επιβλήθηκε και η σταδιακή αύξηση των ειδικών ορίων ηλικίας για τη λήψη πρόωρης σύνταξης. Ισχυρό αντίκτυπο είχαν οι αυξήσεις στις μητέρες με ανήλικα παιδιά που το όριο ηλικίας επαναπροσδιορίστηκε από 50 στα 55 χρόνια.

Ωστόσο οι μητέρες με ανήλικα παιδιά επωφελήθηκαν από τις διατάξεις του Νόμου καθώς πρώτη φορά θεσπίστηκε η ειδική άδεια προστασίας της μητρότητας και για τον ιδιωτικό τομέα. Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού κατά τη διάρκεια της ειδικής άδειας προστασίας της μητρότητας κατέβαλλε ειδική παροχή στην εργαζόμενη μητέρα.

Άλλη μία σημαντική διάταξη του Νόμου 3655/2008 ήταν η δημιουργία του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (Α.Κ.Α.ΓΕ), σκοπός της οποίας ήταν η δημιουργία αποθεματικών για την χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, αρμοδιότητας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Οι πόροι του Κεφαλαίου θα αντλούνταν από : 10% των κοινωνικών πόρων, 4% των ετήσιων εσόδων από το ΦΠΑ, 10% από τις αποκρατικοποιήσεις.

Ούτε και αυτός ο Νόμος έφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα αφού τα προβλήματα συνεχίστηκαν να υπάρχουν και μετά την ενοποίηση των ταμείων.

Στις 15 Ιουλίου 2010 ψηφίστηκε ο Νόμος 3863/2010, η πρώτη ουσιαστική-ριζική αλλαγή στην κοινωνική ασφάλιση, διαμορφώνοντας μια νέα δομή του συστήματος. Τα κεντρικά στοιχεία των αλλαγών που επιφέρει το νέο σύστημα είναι τα εξής:

- Συγχώνευση υφισταμένων ασφαλιστικών φορέων
- Εισαγωγή ενός ενιαίου ορίου ηλικίας στα 65 έτη για όλους. Μειωμένη στα 60 αλλά με 40 έτη ασφάλισης
- Τροποποίηση του τύπου και τρόπου απονομής σύνταξης
- Καθιέρωση βασικής (προνοιακής) και ανταποδοτικής σύνταξης
- Υπολογισμός συντάξιμων αποδοχών στο σύνολο του εργασιακού βίου
- Μείωση ανωτάτου ορίου στις συντάξεις
- Μέτρα περιορισμού πρόωρης συνταξιοδότησης
- Μείωση συντάξιμων παροχών πρόωρα αποχωρούντων
- Αυστηρότεροι όροι για αναπηρικές συντάξεις
- Αναστολή σύνταξης εργαζομένων συνταξιούχων
- Ανακαθορισμός βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων
- Κίνητρα παραμονής στην εργασία
- Κατάργηση πλασματικών χρόνων για πρόωρη συνταξιοδότηση
- Ενιαίος φορέας διαχείρισης αποθεματικών
- Διεκπεραίωση συναλλαγών μέσω τραπεζικού συστήματος
- Χρονοδιάγραμμα αλλαγών έως το 2013
- Νέος τρόπος υπολογισμού συντάξεων από το 2015 με χαμηλότερους συντελεστές
- Εισφορά ΛΑΦΚΑ συνταξιούχων για συντάξεις άνω των 1400 ευρώ
- Ενιαίος μηχανισμός ελέγχου (ΣΕΠΕ, ΙΚΑ, ΑΣΦΑΛ. ΦΟΡΕΩΝ)
- Σύσταση κέντρου εξυπηρέτησης ασφαλισμένων (ΚΕΑ)

Ήδη από τη δεκαετία του '90 η «ανταποδοτική» πλευρά της σύνταξης παίρνει το προβάδισμα σε βάρος της αλληλεγγύης. Η ενίσχυση αυτή μειώνει το επίπεδο των συντάξεων. Αυτή η επιμήκυνση του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης τιμωρεί τα πιο ευάλωτα τμήματα του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Μέσα από τον τονισμό της αναλογικότητας βγαίνουν πιο ζημιωμένες οι γυναίκες που αμείβονται χαμηλότερα.

Σε μια εποχή ζοφερών προοπτικών, όπου δύσκολα συσσωρεύονται συνταξιοδοτικές προσδοκίες, ο τονισμός της ασφαλιστικής τεχνικής εντός του θεσμού σημαίνει περαιτέρω εξασθένηση της αλληλεγγύης και την αναδιανομής.

1.6 Προβλήματα και Προοπτικές

Το ασφαλιστικό σύστημα της Ελλάδας βιώνει μια δύσκολη περίοδο κατά την οποία τα δικαιώματα και οι κατακτήσεις των εργαζομένων συμπιέζονται και το κοινωνικό κράτος συρρικνώνεται.

Η απουσία αρχικού και μετέπειτα προγραμματισμού, η έλλειψη κανόνων κοινωνικής δικαιοσύνης και ισότητας και οι πιέσεις ισχυρών συντεχνιακών ομάδων οδήγησαν το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας μας στον κατακερματισμό και την πολυδιάσπαση του στη συνεχή αναζήτηση διεξόδων κυρίως σε διαχειριστικό επίπεδο.

Η οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει σήμερα το ασφαλιστικό σύστημα και η οποία εκδηλώνεται στην οικονομική σφαίρα της κοινωνικής ασφάλισης με την αδυναμία ικανοποίησης των κοινωνικοασφαλιστικών αναγκών του πληθυσμού είναι αποτέλεσμα διαχρονικών προβλημάτων, τα οποία ταλανίζουν την κοινωνική ασφάλιση από δεκαετίες.

Πιο συγκεκριμένα η νομοθετική πολυπλοκότητα, η οποία οδηγεί σε αδιαφάνεια και κατ' επέκταση σε αδικία αποτελεί ελληνικό χαρακτηριστικό, εργαζόμενοι με ίδιες εισφορές, ίδια έτη υπηρεσίας και ίδιους μισθούς παίρνουν διαφορετικές συντάξεις. Η πολυδιάσπαση αποτελεί ακόμη ένα σημαντικό πρόβλημα, το σύστημα κατακερματίζεται σε επιμέρους ταμεία. Επιπλέον οι αναποτελεσματικές επενδύσεις εξαιτίας του χαμηλού ύψους των αποθεματικών των επιμέρους κλάδων και της μη εφαρμογής από ειδικούς επιφέρει την σπατάλη των πόρων, υπάρχει έλλειψη ανταποδοτικότητας δηλαδή οι εισφορές δεν σχετίζονται με τις παροχές. Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί ακόμη και η αποδιοργάνωση, λόγω της πολυδιάσπασης, της πολυνομίας και της πολυπλοκότητας είναι αδύνατον να καταγραφεί το σύστημα με ενιαίο λογιστικό και μηχανογραφικό τρόπο.

Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν επίσης η αύξηση της ανεργία, ως αποτέλεσμα της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης και η δημογραφία, η δραματική γήρανση του πληθυσμού που παρουσιάζει σοβαρή έξαρση στην Ελλάδα. Η αναλογία

ασφαλισμένων-συνταξιούχων ολοένα και χειροτερεύει σε βάρος των πρώτων. Η επιστροφή των μεταναστών και η μαζική παλιννόστηση ανασφάλιστων ομογενών τα τελευταία χρόνια, επέτεινε τη δημογραφική γήρανση και την οικονομική ανισορροπία της κοινωνικής ασφάλισης. Τέλος, πρόβλημα αποτελεί και το απαρχαιωμένο σύστημα εισπράξης των εσόδων το οποίο εκτός των άλλων συμβάλλει και στη διεύρυνση της εισφοροδιαφυγής. Η ανασφάλιστη εργασία έχει λάβει εκρηκτικές διαστάσεις και η εισφοροδιαφυγή αυξάνεται με υψηλούς ρυθμούς από χρόνο σε χρόνο. Τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλές επιχειρήσεις, η απουσία ελέγχων, η έλλειψη κινήτρου ασφάλισης σε πολλές περιπτώσεις, οι επαναλαμβανόμενες ρυθμίσεις οφειλών είναι βασικές αιτίες για την αύξηση της εισφοροδιαφυγής.

Η αντιμετώπιση του χρόνιου ασφαλιστικού προβλήματος, δεν είναι εύκολη υπόθεση. Ακόμα και όταν υπάρχουν κάποιες γνωστές ορθολογικές λύσεις, προσκρούουν σε κατεστημένα συμφέροντα ισχυρών ομάδων, σε αδυναμία να ξεπεραστεί το λεγόμενο πολιτικό κόστος, σε ασυνέχεια και ασυνέπεια στη λήψη αποφάσεων αλλά και σε διαφορετικές πολιτικές απόψεις και κατευθύνσεις.

Εκείνο που προέχει πάνω από όλα, είναι η λήψη πρακτικών μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος όπως:

- Λήψη μέτρων για τη δημογραφική γήρανση με γενναία μέτρα ενίσχυσης της γεννητικότητας, ελληνοποίηση και ασφάλιση παλιννοστούντων ομογενών
- Καθιέρωση της εθνικής σύνταξης με σύνδεση των κατώτερων συντάξεων με το μισθό, καθορισμός της ανώτατης σύνταξης όχι πάνω από τον τελευταίο μισθό, και κατάργηση προνομιακών συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων
- Αντικατάσταση των συντάξεων αναπηρίας με επιδόματα αναπηρίας που θα απονέμονται με αντικειμενικά κριτήρια, με συνυπολογισμό του βαθμού αναπηρίας και της ηλικίας
- Απαγόρευση της εργασίας στους συνταξιούχους με οριακές εξαιρέσεις. Η απαγόρευση θα αίρεται εφόσον αναστέλλεται η συνταξιοδότηση ή συνδυάζεται η μερική συνταξιοδότηση με μερική απασχόληση
- Δημιουργία τριών μεγάλων ταμείων του ΙΚΑ, του ΟΓΑ και όλων των υπολοίπων
- Καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής

- Αναμόρφωση της διαδοχικής ασφάλισης, επέκτασή της στους ασφαλισμένους του ΟΓΑ και συντονισμός μεταξύ κυρίας και επικουρικής σύνταξης με παράλληλη κατάργηση της πολυασφάλισης
- Εκπαίδευση στελεχών κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής διοίκησης, προώθηση της έρευνας, εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και καθολική εφαρμογή μηχανογράφησης

Για να μπορέσει να αντιμετωπιστεί το ασφαλιστικό πρόβλημα επιτυχώς, θα πρέπει να εφαρμοστούν μέτρα όπως τα παραπάνω με τη σύμφωνη γνώμη όλων των πολιτών της ελληνικής επικράτειας, μόνο έτσι θα επιτευχθεί η οικονομική και δημογραφική βιωσιμότητα του ασφαλιστικού μας συστήματος.

Κεφάλαιο 2

2 Η ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

2.1 Η έννοια της αδήλωτης εργασίας

Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας πλήττει όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφέρεται σε μορφές απασχόλησης που παρακάμπτουν τους κανόνες της εργατικής νομοθεσίας. Η αδήλωτη εργασία εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική τροχοπέδη για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρώπη. Επιπλέον, μειώνει τα φορολογικά έσοδα και πλήττει τη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης. Η αδήλωτη εργασία αποτελεί αιτία κοινωνικού ντάμπινγκ, κατά το μέτρο που υποσκελίζει τις δραστηριότητες που ασκούνται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας και τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων, τις αποδοχές και την κοινωνική ασφάλιση. Το

φαινόμενο αυτό όχι μόνο δεν υποχωρεί, αλλά τείνει να λάβει μεγαλύτερες διαστάσεις σε ορισμένους τομείς δραστηριότητας και για ορισμένα είδη απασχόλησης.

Είναι δύσκολο να βρεθεί ένας ορισμός της αδήλωτης εργασίας, οποίος να είναι κοινά αποδεκτός σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λόγω του διαφορετικού ρυθμιστικού πλαισίου που ισχύει στα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζει την αδήλωτη εργασία ως «κάθε αμειβόμενη δραστηριότητα που είναι νόμιμη ως προς τη φύση της αλλά δε δηλώνεται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη των διαφορών που ισχύουν στο ρυθμιστικό σύστημα των κρατών μελών»[1]. Ο ορισμός αυτός παραπέμπει στην έννοια της «κρυμμένης απασχόλησης», την οποία είχε εισαγάγει ο ΟΟΣΑ[2], περιγράφοντάς την ως την απασχόληση που «αν και δεν είναι καθαυτή παράνομη, δεν έχει δηλωθεί σε μια ή περισσότερες διοικητικές αρχές».

Πέραν των προβλημάτων που εντοπίζονται ως προς τον ορισμό και τον υπολογισμό της έκτασης του φαινομένου, το ζήτημα της αδήλωτης εργασίας καθίσταται ακόμα πιο περίπλοκο, γιατί άπτεται του ιδιαίτερα ευαίσθητου θέματος της μετανάστευσης. Η μετανάστευση τροφοδοτεί παραδοσιακά το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας. Μετά τη διεύρυνση, τα περισσότερα από τα κράτη μέλη της ΕΕ των 15 υιοθέτησαν μέτρα για να περιορίσουν το ευρωπαϊκό δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης των προσώπων, θεωρώντας ότι είναι αναγκαία μια μεταβατική περίοδος πριν την ενσωμάτωση εργαζομένων προερχόμενων από τα νέα κράτη μέλη. Στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης από την άλλη, ο δημόσιος διάλογος για την αδήλωτη εργασία είναι περιορισμένος.

Στα περισσότερα κράτη μέλη ως αδήλωτη εργασία νοείται κάθε είδους εργασία που δεν έχει δηλωθεί στις αρμόδιες αρχές. Στην Φιλανδία και τη Γαλλία θεωρείται ως αδήλωτη εργασία η παραβίαση γενικότερων κανόνων του εργατικού δικαίου. Ο φιλανδικός ποινικός κώδικας μάλιστα προβλέπει συγκεκριμένο ποινικό αδίκημα, την «καταχρηστική εργασιακή διάκριση», που συνίσταται στην εκμετάλλευση από τον εργοδότη της οικονομικής ή άλλης αδυναμίας του εργαζομένου. Στην Αυστρία αντίθετα η αδήλωτη εργασία δεν θεωρείται ποινικό αδίκημα, οπότε δεν επιβάλλονται και ποινικές κυρώσεις. Συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση του φαινομένου προβλέπεται μόνο στη Γερμανία, όπου το 2002 ψηφίστηκε νόμος για την καταπολέμηση της μαύρης εργασίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Η έννοια και το περιεχόμενο της αδήλωτης εργασίας στις εθνικές έννομες τάξεις

<i>Αυστρία</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Αδήλωτος χρόνος εργασίας (φορολογική απάτη)</i> • <i>Παράνομη απασχόληση αλλοδαπών</i> • <i>Εικονική φιλική εξυπηρέτηση, η οποία υποκρύπτει μισθωτή εργασία</i> • <i>Δε θεωρείται ποινικό αδίκημα, άρα δεν υπάρχουν ποινικές κυρώσεις</i>
<i>Βέλγιο</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Βουλγαρία</i>	<i>Δραστηριότητες που δεν είναι καταγεγραμμένες στις στατιστικές («απαρατήρητη εργασία»)</i>
<i>Γαλλία</i>	<i>Κάθε είδους παραβίασης της οικονομικής, κοινωνικής και δημόσιας τάξης που καλύπτεται από τον Εργατικό Κώδικα</i>
<i>Γερμανία</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Νόμος για την καταπολέμηση της μαύρης εργασίας</i> • <i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i> • <i>Παράνομη απασχόληση αλλοδαπών</i>
<i>Δανία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία</i>
<i>Ελλάδα</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Εσθονία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία</i>
<i>Ηνωμένο Βασίλειο</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία</i> • <i>Η παραβίαση των ορίων του κατώτατου μισθού</i> • <i>Δραστηριότητα που δεν έχει δηλωθεί και εκτελείται από όσους λαμβάνουν επίδομα ανεργίας</i> • <i>Παιδική εργασία</i> • <i>Εργασία από όσους δεν διαθέτουν άδεια διαμονής</i>
<i>Ιρλανδία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Ισπανία</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Εργασία που εκτελείται από όσους λαμβάνουν επίδομα ανεργίας</i> • <i>Παραβίαση του φορολογικού δικαίου και του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Ιταλία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Κύπρος</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Λετονία</i>	<i>Κάθε εργασία που παρέχεται χωρίς να συναθφεί σύμβαση</i>
<i>Νορβηγία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Ολλανδία</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i> • <i>Παράνομη απασχόληση αλλοδαπών</i>
<i>Ουγγαρία</i>	<i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>
<i>Πολωνία</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Κάθε εργασία που παρέχεται χωρίς να συναθφεί σύμβαση</i> • <i>Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης</i>

Ρουμανία	Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία
Σλοβακία	Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία και τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης
Σλοβενία	<ul style="list-style-type: none"> Κάθε εταιρία που δεν έχει καταχωρηθεί στο βιβλίο εταιριών Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στο Ινστιτούτο Ασφάλειας Υγείας
Σουηδία	<ul style="list-style-type: none"> Αποδοχές που εργαζόμενοι δεν δηλώνουν στην εφορία Εισόδημα από εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία
Φιλανδία	<ul style="list-style-type: none"> Κάθε εργασία που δεν έχει δηλωθεί στην εφορία Κάθε είδους «καταχρηστική εργασιακή διάκριση» (η εκμετάλλευση της οικονομικής ή άλλης ανάγκης του εργαζομένου)

Πηγή: EIRO thematic feature Industrial relations and undeclared work, σελ 3, βλέπε: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature11.html>

Σε γενικές γραμμές, μπορούν να διακριθούν τρεις μορφές αδήλωτης εργασίας:

- Αδήλωτη εργασία μέσα από "αδήλωτες βάρδιες" ως μέρος μιας μόνιμης δουλειάς (εργασία το Σάββατο χρησιμοποιώντας τον εξοπλισμό της εταιρίας, τις επαφές ή τις διασυνδέσεις. Οι εταιρίες δηλώνουν ένα μέρος της εργασίας και το κέρδος μοιράζεται μεταξύ της εταιρίας και των εργαζομένων)
- Εργαζόμενοι με μια ή περισσότερες δουλειές τις οποίες δεν έχουν δηλώσει
- Κύρια εργασία εργαζομένου, η οποία δεν είναι δηλωμένη, συμπεριλαμβανομένου ενός μικρού αριθμού ωρών εργασίας ανά βδομάδα/μήνα.

Πολλές πρόσφατες εξελίξεις φαίνεται ότι αυξάνουν το ποσοστό της αδήλωτης εργασίας, πιο συγκεκριμένα η αύξηση της ζήτησης για οικιακές υπηρεσίες και υπηρεσίες φροντίδας λόγω της κοινωνικής και δημογραφικής εξέλιξης, η εμφάνιση λιγότερο ιεραρχικών σχέσεων εργασίας και πιο ευέλικτων συστημάτων πληρωμής, η άνθηση της αυτοαπασχόλησης, της υπεργολαβίας, των ευέλικτων συμβάσεων και της περιστασιακής εργασίας και η ευκολότερη συγκρότηση διασυννοριακών ομίλων επιχειρήσεων, είναι μερικές από τις πιο σημαντικές αιτίες

2.2 Γιατί υπάρχει η αδήλωτη εργασία

Το κύριο κίνητρο για τους εργοδότες, τους εργαζόμενους και τους αυτοαπασχολούμενους για τη συμμετοχή και την ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας είναι τα οικονομικά οφέλη. Η εργασία στην άτυπη οικονομία προσφέρει την

ευκαιρία να αυξηθούν τα κέρδη και να αποφευχθεί η φορολογία του εισοδήματος και οι κοινωνικές εισφορές. Για τους εργοδότες, το κίνητρο είναι η μείωση του κόστους. Υπάρχουν τρεις παράγοντες που συμβάλλουν από κοινού, αλλά σε διαφορετικό βαθμό, στην ύπαρξη της αδήλωτης εργασίας:

- Η εμφάνιση ζήτησης για «υπηρεσίες» σε οικογένειες και άτομα που χρήζουν ανάγκης (όπως φροντίδα ηλικιωμένου, καθαρισμό κλπ), οι υπηρεσίες αυτές έχουν υψηλό φόρτο εργασίας αλλά μικρή αύξηση της παραγωγικότητας
- Η αναδιοργάνωση της βιομηχανίας και των επιχειρήσεων ώστε να γίνει η παραγωγή πιο ευέλικτη και να αυξηθεί η ικανότητα για καινοτομίες σε ειδικές καταστάσεις και στις διακυμάνσεις της αγοράς. Αυτό το είδος της ελαστικοποίησης οδηγεί σε αύξηση της αυτοαπασχόλησης των επιχειρηματιών, ορισμένοι από τους οποίους μπορεί να λειτουργούν στα πλαίσια της αδήλωτης εργασίας
- Η ανάπτυξη της τεχνολογίας, η οποία προσφέρει νέες ευκαιρίες εργασίας και ανοίγει νέους τομείς δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών

Το πεδίο εφαρμογής και η έκταση της αδήλωτης εργασίας ποικίλλει ανάλογα με τις διαφορετικές θεσμικές πτυχές της οικονομίας κάθε κράτους μέλους όπως:

- **Η φορολογία και οι κοινωνικές εισφορές:** Τα επίπεδα των φόρων και των κοινωνικών εισφορών επηρεάζουν το επίπεδο της αδήλωτης εργασίας. Μια υψηλή φορολογική επιβάρυνση είναι ένα κίνητρο για την αύξηση της αδήλωτης εργασίας, τόσο για τον εργαζόμενο όσο και για τον εργοδότη.
- **Οι κοινωνικές παροχές:** Υψηλές κοινωνικές παροχές μπορεί να αποτελέσουν αντικίνητρο για τα άτομα που τις καρπούνται για να εργαστούν στην επίσημη οικονομία. Αυτά τα άτομα έχουν συμφέρον να εργάζονται ως αδήλωτοι εργαζόμενοι και να παίρνουν ταυτόχρονα ένα επίδομα ανεργίας για την «αποχή» τους από την επίσημη οικονομία.
- **Γραφειοκρατία:** Τα υπερβολικά έξοδα και οι διοικητικές διαδικασίες (π.χ. για την εγγραφή ως φορέας παροχής υπηρεσιών) μπορούν να αποθαρρύνουν τη δήλωση της εργασίας.
- **Ακατάλληλη νομοθεσία για την αγορά εργασίας:** Περιορισμένη αναγνώριση εντός της ισχύουσας νομοθεσίας για νέα είδη εργασίας (π.χ. η μερική

απασχόληση, συμβάσεις ορισμένου χρόνου) μπορεί επίσης να αποτρέψει τη δήλωση της εργασίας

- **Βιομηχανική υποδομή:** Σε περιοχές όπου κυριαρχούν μεγάλες εταιρείες η αδήλωτη εργασία είναι σε μικρό ποσοστό ενώ σε τοπικές οικονομίες που αποτελούνται από μικρομεσαίες επιχειρήσεις η εμφάνιση της αδήλωτης εργασίας σε οργανωμένη και όχι σε ατομική βάση είναι πιο πιθανή. Ωστόσο, όταν οι εργαζόμενοι ξέρουν τα δικαιώματά τους, η αδήλωτη εργασία είναι λιγότερο διαδεδομένη
- **Χαμηλή ανταγωνιστικότητα:** η προσφυγή στην αδήλωτη εργασία σημαίνει μείωση του κόστους από επιχειρήσεις σε φθίνοντες κλάδους που υπό άλλες συνθήκες δεν θα μπορούσαν να επιβιώσουν στην ανταγωνιστική αγορά
- **Πολιτιστική αποδοχή:** υπάρχει μια συγκεκριμένη πολιτισμική κατανόηση και αποδοχή της άτυπης οικονομίας. Η συμμετοχή στην άτυπη οικονομία σε τοπικό επίπεδο είναι συχνά αντιληπτή ως ανταλλαγή υπηρεσιών ή ως αμοιβαία συνδρομή η οποία δεν χρειάζεται να δηλωθεί
- **Ατομική επιλογή:** κάθε άτομο επιλέγει αν θα συμμετάσχει στην αδήλωτη εργασία. Μπορεί να κάνει μια ανάλυση κόστους-οφέλους στην οποία θα μετρήσει τα πλεονεκτήματα, όπως τα υψηλότερα έσοδα και τα μειονεκτήματα, όπως τις κυρώσεις, τον κίνδυνο της σύλληψης ή τους ηθικούς του προβληματισμούς. Όσο μικρότερος είναι ο κίνδυνος τόσο πιο εύκολα ωθείται το άτομο στην αδήλωτη εργασία.
- **Ο ρόλος του κράτους:** το κράτος επηρεάζει το μέγεθος της αδήλωτης απασχόλησης μέσω της δυνατότητά του να αποτρέπει και να καταστέλλει πράξεις φοροδιαφυγής και από το βαθμό αποδοχής της κρατικής εξουσίας του. Συγκεκριμένα, η ικανότητα του κράτους για περιορισμό της τάσης για απόκρυψη της εργασίας εξαρτάται από το βαθμό οργάνωσης των φοροτεχνικών υπηρεσιών, από το ισχύον φορολογικό σύστημα και από το βαθμό λογιστικής οργάνωσης των επιχειρήσεων. Ο κίνδυνος εντοπισμού και τιμωρίας των αδήλωτων εργαζομένων αποτελεί έναν από τους κυριότερους αποτρεπτικούς παράγοντες.

2.3 Η αδήλωτη εργασία: ένα πρόβλημα με πολλές διαστάσεις

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε το 2004 μία μελέτη, η οποία παρέχει εκτιμήσεις για πρώτη φορά για την έκταση της αδήλωτης εργασίας στην ΕΕ25. Η έκθεση με τίτλο «Undeclared work in an enlarged Union» αναφέρει ότι κατά μέσο όρο, η έκταση της παραοικονομίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 7%-16% του ΑΕΠ της ΕΕ, πράγμα που αντιστοιχεί σε σύνολο μονάδων εργασίας που μπορεί να κυμαίνεται κάπου μεταξύ των 10 και των 28 εκατομμυρίων ή μεταξύ του 7% και του 19% του όγκου της συνολικής δεδηλωμένης απασχόλησης, σύμφωνα με τις υποθέσεις που γίνονται για τους τομείς στους οποίους ασκούνται αυτές οι δραστηριότητες και κατά συνέπεια για τη μέση παραγωγικότητα[3]. Το μέγεθος του φαινομένου είναι δύσκολο να υπολογιστεί και οι εκτιμήσεις διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με τη μέθοδο που χρησιμοποιείται (άμεσες μέθοδοι, αυτές δηλαδή που έχουν ως βάση την δειγματοληπτική έρευνα (μέσω ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων), και έμμεσες μέθοδοι, οι οποίες στηρίζονται στην χρησιμοποίηση δεικτών και στην χρησιμοποίηση οικονομετρικών υποδειγμάτων).

Η αδήλωτη εργασία έχει επιπτώσεις στους εργαζομένους, στις επιχειρήσεις, στους καταναλωτές, στην ισότητα των δύο φύλων και στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

- **Εργαζόμενοι** συμπεριλαμβανομένων των αυτοαπασχολούμενων και των εργαζομένων σε οικογενειακές επιχειρήσεις. Η αδήλωτη εργασία είναι ιδιαίτερα προβληματική γι' αυτούς που την ασκούν ως το βασικό τους επάγγελμα. Συχνά χαρακτηρίζεται από χαμηλή ποιότητα και χαμηλές απολαβές, χαμηλή ή και καθόλου ασφάλιση, χαμηλή ή και καθόλου κοινωνική προστασία, λίγες ή και καθόλου ευκαιρίες εκπαίδευσης ή προοπτικές καριέρας. Σε μερικές περιπτώσεις η αδήλωτη εργασία μπορεί να φέρει οφέλη ως προς τους όρους εργασιακής εμπειρίας και κοινωνικοποίησης όμως η μετάβαση σε καλύτερες συνθήκες εργασίας και η απόκτηση κοινωνικών δικαιωμάτων δεν είναι με κανέναν τρόπο κατοχυρωμένες. Υποστηρίζεται επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως σε περιπτώσεις μεταναστών που εντάσσονται σε εθνικές μειονότητες η αδήλωτη εργασία διευκολύνει την ενσωμάτωση σε πρώιμο στάδιο. Ωστόσο αυτές οι μορφές ενσωμάτωσης εμπεριέχουν έλλειψη ασφάλειας που προκύπτει από το συμβόλαιο.
- **Επιχειρήσεις:** η αδήλωτη εργασία είναι παρούσα σε εντατικούς τομείς εργασίας με χαμηλή παραγωγικότητα και κέρδη, ιδιαίτερα όταν οι εταιρείες

λειτουργούν στο περιθώριο. Αυτές οι επιχειρήσεις βρίσκουν δυσκολίες στο να προσλάβουν καταρτισμένους ανθρώπους και έχουν λίγες προοπτικές για επιχειρησιακή ανάπτυξη ιδιαίτερα όταν λειτουργούν ολοκληρωτικά στην άτυπη οικονομία. Μπορεί επίσης να διαστρεβλώσουν τον ανταγωνισμό. Ωστόσο η αδήλωτη εργασία παρέχει μια ευκαιρία σε πολύ μικρούς προμηθευτές καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών σε ένα πρωταρχικό στάδιο του κύκλου ζωής τους.

- **Καταναλωτές:** τα αδήλωτα αγαθά και υπηρεσίες δεν προσφέρουν καμία εγγύηση στους καταναλωτές. Ένα προφανές θετικό στοιχείο στην τιμή ίσως να μην μπορεί να καλυφθεί σε περίπτωση κακής διαχείρισης ή αποτυχίας αποστολής-παραλαβής.
- **Ισότητα φύλων:** σε ορισμένους τομείς η αδήλωτη εργασία κάνει έντονο το διαχωρισμό των δύο φύλων. Η αγορά εργασίας σε αυτούς τους τομείς κλείνει προς το ένα φύλο. Οι γυναίκες υπέρ-εκπροσωπούνται σε μερικούς τομείς όπως στην παροχή οικιακών υπηρεσιών και τείνουν να είναι σε πολύ δύσκολη θέση.
- **Βιωσιμότητα συστημάτων κοινωνικής προστασίας:** η αδήλωτη εργασία υποδαυλίζει τη χρηματοδότηση και την παροχή κοινωνικής προστασίας. Απειλεί τη βιωσιμότητα της δημόσιας οικονομίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Είναι δεδομένο ότι η κοινωνία ως σύνολο θα ωφεληθεί από τη μετάβαση της αδήλωτης εργασίας σε κανονική μορφή απασχόληση.

Η μελέτη «Undeclared work in an enlarged Union», η οποία ενστερνίζεται τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αδήλωτη εργασία ως «κάθε αμειβόμενη δραστηριότητα που είναι νόμιμη ως προς τη φύση της αλλά δε δηλώνεται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη των διαφορών που ισχύουν στο ρυθμιστικό σύστημα των κρατών μελών», δείχνει ότι ο κύριος όγκος της αδήλωτης εργασίας σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εντοπίζεται στους κλάδους της γεωργίας, των κατασκευών, των ξενοδοχείων, των χώρων εστίασης και των κατ' οίκων υπηρεσιών. Στα νέα κράτη μέλη η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται ακόμη στις ιατρικές υπηρεσίες, στα ιδιαίτερα μαθήματα, στις συναλλαγές ακινήτων και στις επιχειρηματικές υπηρεσίες. Ανάλογα με τη σημασία του κλάδου για την οικονομία κάθε χώρας παρατηρούνται και διαφοροποιήσεις ανάμεσά τους. Σε κάθε χώρα το ποσοστό αδήλωτης εργασίας συγκεντρώνεται σε άλλο κλάδο, στη Γαλλία στη ψυχαγωγία και στην υφαντουργία, στην Ιταλία και στην Ισπανία στη γεωργία, στα ξενοδοχεία και

στα εστιατόρια, στη Κύπρο και στη Γερμανία στις κατασκευές και στην Ολλανδία στην ιχθυοκαλλιέργεια. Όλοι αυτοί οι κλάδοι έχουν ως κοινά χαρακτηριστικά τους χαμηλούς μισθούς, την αυξημένη ένταση εργασίας, την απασχόληση κυρίως ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού και την εποχική τους φύση.

Η πλειονότητα όσων συμβάλλουν στην αύξηση του ποσοστού της αδήλωτης εργασίας είναι άτομα, τα οποία είναι καταγεγραμμένα ως άνεργοι, φοιτητές, μετανάστες, παιδιά και αυτοαπασχολούμενοι με κοινό χαρακτηριστικό την απουσία δύναμης διαπραγμάτευσης των όρων και των συνθηκών εργασίας με αποτέλεσμα να ασχολούνται σε ευέλικτες μορφές εργασιακών σχέσεων, οι οποίες βοηθούν τις παραβιάσεις της νομοθεσίας.

Σε όλα τα κράτη μέλη, ο διαχωρισμός των φύλων και το χάσμα των αμοιβών μεταξύ των δύο φύλων στην αδήλωτη εργασία είναι πιο έντονα απ' ότι σε μια κανονική απασχόληση. Οι περισσότεροι που συμμετέχουν στην αδήλωτη εργασία εργάζονται περισσότερο και βγάζουν λιγότερα από μία αντίστοιχη δηλωμένη δουλειά.

Η μετανάστευση τροφοδοτεί παραδοσιακά το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας, πρωτίστως στον κλάδο της γεωργίας και των κατασκευών. Μετά το 1990, σημαντικός αριθμός εργαζομένων από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης εργάζονται παράνομα στην δυτική Ευρώπη, ενώ οι χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης αποτελούν ταυτόχρονα χώρες υποδοχής και αποστολής ξένου εργατικού δυναμικού.

Η παιδική εργασία αποτελεί επίσης σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα στην Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σύμφωνα με μια έρευνα του 2001 που πραγματοποίησε η βρετανική συνδικαλιστική οργάνωση (Trade Union Congress, TUC), περίπου 480.000 μαθητές στην Αγγλία και την Ουαλία εργάζονται παράνομα. Πρόσφατη έρευνα της ιταλικής Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (Istituto nazionale di statistica, Istat) εκτιμά τον αριθμό των παιδιών που εργάζονται στην Ιταλία χωρίς να έχουν δηλωθεί είναι 144.000. Σύμφωνα με έρευνα του Γαλλικού Ινστιτούτου Οικονομικής και Κοινωνικής Έρευνας (Ires) ο αριθμός αυτός ανέρχεται σε 400.000.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Κλάδοι οι οποίοι συγκεντρώνουν μεγάλο ποσοστό αδήλωτης εργασίας

Αυστρία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, ψυχαγωγία, υπηρεσίες στον ιδιωτικό τομέα, μεταφορές
Βέλγιο	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες καθαρισμού, γεωργία, ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό
Γαλλία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, γεωργία, βιομηχανία ένδυσης, ψυχαγωγία
Γερμανία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, μεταφορές, υπηρεσίες καθαρισμού
Δανία	Ξενοδοχεία και εστιατόρια, κατασκευές, υπηρεσίες καθαρισμού, γεωργία, υπηρεσίες
Ελλάδα	Κατασκευές, λιανικό εμπόριο, ξενοδοχεία και εστιατόρια
Εσθονία	Κατασκευές, μεταφορές, υπηρεσίες
Ηνωμένο Βασίλειο	Γεωργία, επεξεργασία τροφίμων, κατασκευές, υπηρεσίες
Ιρλανδία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, γεωργία
Ισπανία	Κλωστοϋφαντουργία και υποδηματοποιία, γεωργία, κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες καθαρισμού
Ιταλία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, γεωργία, ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό
Κύπρος	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες
Λετονία	Υγεία, κατασκευές, γεωργία, ξενοδοχεία και εστιατόρια, λιανικό εμπόριο
Νορβηγία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, μεταφορές
Ολλανδία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες καθαρισμού, ιχθυοκαλλιέργεια
Ουγγαρία	Γεωργία, κατασκευές, υπηρεσίες
Πολωνία	Εμπόριο, ξενοδοχεία και εστιατόρια, κατασκευές, διαχείριση ακίνητης περιουσίας
Ρουμανία	Γεωργία, κατασκευές, βιομηχανία τροφίμων, κλωστοϋφαντουργία
Σλοβακία	Κατασκευές, λιανικό εμπόριο, ξενοδοχεία και εστιατόρια, γεωργία
Σλοβενία	Κατασκευές, λιανικό εμπόριο, μεταφορές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες καθαρισμού
Σουηδία	Υπηρεσίες καθαρισμού, κατασκευές, μεταφορές, εστιατόρια, κομμωτήρια
Φιλανδία	Κατασκευές, ξενοδοχεία και εστιατόρια, υπηρεσίες καθαρισμού, βιομηχανία ναυπηγείων, μεταφορές

Πηγή: EIRO thematic feature Industrial relations and undeclared work, σελ 5, βλέπε: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature11.html>

2.4 Εκτιμώμενο μέγεθος της Αδήλωτης Εργασίας

Μια πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρομέτρου «Undeclared work in the European Union», η οποία διεξήχθη από τον Μάιο μέχρι τον Ιούνιο του 2007 ανέδειξε ότι:

- η νότια και η ανατολική Ευρώπη πλήττονται περισσότερο από την αδήλωτη εργασία
- η Φινλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο συγκεντρώνουν το μικρότερο ποσοστό αδήλωτης εργασίας (κάτω του 5 % του ΑΕΠ), ενώ συγκριτικά χαμηλό ποσοστό συγκεντρώνει επίσης η Αυστρία και η Ιρλανδία
- σε επίπεδο ΕΕ, το 5% των μισθωτών αναγνωρίζουν ότι πληρώνονται «με φακελάκι» (το ποσοστό αυτό κυμαίνεται από 3% ή λιγότερο στις περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία μέχρι άνω του 10% σε ορισμένες χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης)
- η αδήλωτη εργασία θίγει περισσότερο τους φοιτητές, τους ανέργους και τους αυτοαπασχολούμενους
- η πρακτική αυτή είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη στους τομείς των δομικών κατασκευών και των οικιακών υπηρεσιών
- ο παράγοντας «κίνδυνος» διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην απόφαση προσφυγής στην αδήλωτη εργασία: όσοι εκτιμούν ότι είναι απρόσβλητοι από οποιαδήποτε κύρωση είναι πιθανότερο να μην δηλώσουν το εισόδημά τους
- φαίνεται ότι υπάρχει σχετική άγνοια των υφιστάμενων κυρώσεων
- ως κύρια αιτία της αδήλωτης εργασίας προκύπτει η τάση αποφυγής των φορολογικών και διοικητικών επιβαρύνσεων

Ωστόσο, τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας πρέπει να ερμηνευθούν με μεγάλη προσοχή, διότι πρόκειται για πιλοτική έρευνα επί περιορισμένου δείγματος προσώπων.

Συνολικά, η έκθεση διαπιστώνει ότι η έκταση της αδήλωτης εργασίας διαφέρει σημαντικά σε όλη την ΕΕ, που κυμαίνεται από 1,5% του ΑΕΠ στην Αυστρία και 2% στο Ηνωμένο Βασίλειο σε ποσοστό μεταξύ 16% και 17% στην Ουγγαρία, 18% στη Λετονία και πάνω από 20% σε Ελλάδα. Σε γενικές γραμμές, ο

βαθμός της αδήλωτης εργασίας είναι υψηλότερος στα νέα κράτη μέλη, αν και υπάρχουν κάποιες εξαιρέσεις, ιδίως για την Ελλάδα και την Ιταλία, όπου η συχνότητα εμφάνισης είναι υψηλή, και η Κύπρος, όπου είναι χαμηλή.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Μέγεθος της αδήλωτης εργασίας στο σύνολο του ΑΕΠ (%)

	Σύμφωνα με στοιχεία του EIRO			Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής		
	Μέγεθος	Έτος	Πηγή	Μέγεθος	Έτος	Πηγή
Αυστρία	10%	2003	Πανεπιστήμιο Leads	1,5%	1995	Statistics Austria
Βέλγιο	20%	2004	Κυβέρνηση	3%-4%	1999	Εθνική Τράπεζα Βελγίου
Βουλγαρία	25%		Κέντρο για τη Μελέτη της Δημοκρατίας (CSD)	22%-30%	2003	Εθνικό Ινστιτούτο Στατιστικής, Ινστιτούτο για την Οικονομία της Αγοράς
Γαλλία	10%-20%	2003	Κεντρική αντιπροσωπεία των οργανισμών κοιν. ασφ.	4%-6,5%	1998	Ίδρυμα Rockwool
Γερμανία	17%	2004	Κυβέρνηση	6%	2001	Ίδρυμα Rockwool
Δανία				5,5%	2001	Ίδρυμα Rockwool
Ελλάδα	25%-40%			>20%	1998	Ανεπιβεβαίωτες πληροφορίες από τον τύπο
Εσθονία				8%-9%	2001	Eurostat
Ηνωμένο Βασίλειο	1,5%	2003	Στοιχεία του NAP	2%	2000	Ίδρυμα Rockwool
Ιρλανδία	5%-10%	1998				
Ιταλία	17%	2000		16%-17%	1998/2001	ISTAT
Κύπρος				4,2%	2003	Ελληνική Κυπριακή Διοίκηση
Λετονία				18%	2000	Λετονική Στατιστική Υπηρεσία

Ολλανδία	13,8%	2002	ΕΕ	2%	1995	CBS
Ουγγαρία	25%-35%	2004	Ecostat	18%	1998	Borboly
Πολωνία	27,4%	2000	Ινστιτούτο για τη Μελέτη της Εργασίας (IZA)	14%	2003	Κεντρικό Γραφείο Στατιστικής
Ρουμανία	20%	2003	Συμμαχία για την Οικουμενική Ανάπτυξη	21%	2000	Εθνικό Ινστιτούτο Στατιστικής
Σλοβακία	18%	2003	Κυβερνητική Επιτροπή για τον εντοπισμό και την πρόληψη της Α.Ε.	13%-15%	2000	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία
Σλοβενία	17%-25%	1997	Κυβερνητική Επιτροπή για τον εντοπισμό και την πρόληψη της Α.Ε.	17%	2003	Κυβέρνηση
Σουηδία	4,6%	1998	Εθνικό Ελεγκτικό Γραφείο	3%	1997	Ίδρυμα Rockwool
Φιλανδία	4,2%			4,2%	1992	Φιλανδικό Υπουργείο Οικονομικών

Πηγές: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση CE-V/1-04-021-EN-C; EIRO Thematic feature, Industrial Relations and undeclared work, βλέπε: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature8.html>

2.5 Οι επιπτώσεις

2.5.1 Οι επιπτώσεις στην κοινωνική ασφάλιση και στα δημόσια οικονομικά

Η αδήλωτη εργασία, δεδομένου ότι αφορά όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, αποτελεί ένα ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος στον τομέα της απασχόλησης και μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά, λόγω των απωλειών φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλειας.

Από την άποψη της κοινωνικής ασφάλισης, η αδήλωτη εργασία έχει συνέπειες ως προς την ασφάλιση υγείας στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα και την ασφάλιση κατά των εργατικών ατυχημάτων, όπου οι αδήλωτοι εργαζόμενοι δεν καλύπτονται.

Η αδήλωτη εργασία μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις και στα οικονομικά του δημοσίου, ιδίως σε χώρες όπου τα δικαιώματα είναι οικουμενικά. Σε αυτές τις χώρες δεν υπάρχει καμία διαφορά για τους αδήλωτους εργαζομένους ως προς την

κάλυψη εκτός από αυτά που θα επωφελούνταν μέσω των συστημάτων συνταξιοδότησης. Σε τέτοιες περιπτώσεις όπου οι νόμιμα εργαζόμενοι δεν επωφελούνται από κάποια σύνταξη τότε δεν υπάρχει καμία διαφορά μεταξύ της αδήλωτης και της δηλωμένης εργασίας. Γενικά στα κράτη-μέλη που υπάρχει το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας, υπάρχουν ελλείψεις στα δημόσια οικονομικά με επακόλουθο τη μείωση των φορολογικών εσόδων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό με τη σειρά του έχει συνέπειες για τις χρηματοδοτούμενες, από τη φορολογία, δημόσιες υπηρεσίες, την περικοπή των εσόδων και τη μείωση του επιπέδου των υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος. Έτσι δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, καθώς η κυβέρνηση αυξάνει τους φόρους για να συνεχίσει να παρέχει αυτές τις υπηρεσίες και με αυτό δημιουργούνται περισσότερα κίνητρα ώστε να παραμείνει η εργασία αδήλωτη.

2.5.2 Ατομικές συνέπειες

Η αδήλωτη εργασία είναι επίσης ζημιωγόνος για τα άτομα σε ό, τι αφορά τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Σε διάφορα κράτη μέλη, η ασφάλιση υγείας και τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα εξαρτώνται από την κατοικία ή τις εισφορές που γίνονται (ή προέρχονται από έναν σύζυγο) ή και από τα δύο μαζί. Σε χώρες όπου υπάρχει καθολική κοινωνική κάλυψη, η αδήλωτη απασχόληση δεν επηρεάζει τα δικαιώματα όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη ή τις συντάξεις. Το ίδιο ισχύει και για τους ανθρώπους με δύο θέσεις εργασίας.

Η αδήλωτη εργασία αποκαλύπτει τις συγκρούσεις που υπάρχουν μεταξύ των ατομικών και των συλλογικών, των προσωπικών και των επαγγελματικών συμφερόντων. Αποκαλύπτει επίσης, τη λογική εκείνων που επιλέγουν την αδήλωτη εργασία, πιστεύοντας ότι είναι προς το συμφέρον τους. Ωστόσο πρέπει να τονιστεί ότι για πολλούς η αδήλωτη εργασία είναι η μόνη πηγή εισοδήματος.

Όσον αφορά την κοινωνική προστασία, οι επιπτώσεις ποικίλουν μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο είναι προφανές ότι οι αδήλωτοι εργαζόμενοι δεν καλύπτονται από ασφάλιση ανεργίας ή ασφάλιση κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων. Οι αδήλωτοι εργαζόμενοι που δεν έχουν δεύτερη δουλειά υποφέρουν επίσης και από άλλες συνέπειες. Δεδομένου ότι η εργασία τους δεν αναγνωρίζεται επίσημα, δεν επωφελούνται από όλα τα πλεονεκτήματα της εργασίας με επίσημη σύμβαση, όπως η κατάρτιση, οι μισθολογικές αυξήσεις, οι προαγωγές και γενικά την

αίσθηση ότι ανήκουν στην επιχείρηση. Αυτοί οι άνθρωποι είναι κλειδωμένοι στην αδήλωτη δραστηριότητα τους και δεν μπορούν να με ευκολία να απαλλαχθούν από αυτήν. Πράγματι, όσοι ασχολούνται με δραστηριότητες που προσδιορίζονται ως η απόλυτη μορφή ευέλικτης εργασίας καταλήγουν να μην μπορούν να αλλάξουν δουλειά. Επίσης έχουν δυσκολίες στην εύρεση νέας δουλειάς. Οι καταναλωτές επίσης χάνουν, επειδή δεν έχουν τις ίδιες εγγυήσεις προστασίας για οποιαδήποτε αγαθά και υπηρεσίες τους παρέχονται, ενώ την ίδια στιγμή είναι υπεύθυνοι που ανέχονται ή ακόμα που ενθαρρύνουν την αδήλωτη εργασία.

2.5.3 Επιπτώσεις στον ανταγωνισμό

Δεδομένου ότι η αδήλωτη εργασία μειώνει το κόστος μιας επιχείρησης, μπορεί να υποστηριχθεί ότι επηρεάζει τον ανταγωνισμό, τόσο στο εσωτερικό των κρατών μελών (μεταξύ επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν την αδήλωτη εργασία και επιχειρήσεων που συμμορφώνονται με τους κανόνες) όσο και μεταξύ των κρατών μελών (μείωση του κόστους παραγωγής σε ορισμένα κράτη μέλη θα μπορούσε να οφείλεται στη χρήση της αδήλωτης εργασίας).

Κάποιες αδύναμες επιχειρήσεις με οριακή κερδοφορία, χρησιμοποιούν την αδήλωτη απασχόληση σαν στρατηγικό πλεονέκτημα, προκειμένου να μειώσουν το κόστος τους και αυτό φυσικά βρίσκεται πολύ μακριά από την ήδη ουτοπική ιδέα του τέλει ανταγωνισμού. Αυτό επιπλέον αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις από νέες επενδύσεις και ανάληψη ρίσκων για αύξηση της κερδοφορίας τους, αφού μπορούν να το επιτύχουν με ευκολότερο τρόπο, την αδήλωτη απασχόληση.

Η παραοικονομία δεν αναπτύσσεται συνήθως σε τομείς όπου απαιτούνται μεγάλες επενδύσεις, διότι είναι οι επενδύσεις αυτές είναι δύσκολο να χρηματοδοτηθούν χωρίς την προσφυγή σε επίσημες πηγές δανεισμού, και επιπλέον γιατί εξαιτίας του μεγέθους τους είναι δύσκολη η απόκρυψή τους. Η παράνομη απασχόληση δεν αναπτύσσεται μόνο σε οριακά κερδοφόρες επιχειρήσεις αλλά και σε οικονομικά ανταγωνιστικές προκειμένου να βελτιώσουν την οικονομική τους θέση.

2.6 Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας

Η διάσταση της αδήλωτης εργασίας ποικίλλει από χώρα σε χώρα, γι' αυτό το λόγο και τα μέτρα που λαμβάνονται για την πάταξη ή έστω για τον περιορισμό της διαφέρουν ανάμεσα στα κράτη μέλη. Παρόλα αυτά, είναι δυνατός ο εντοπισμός δυο βασικών προτεραιοτήτων: πρώτα από όλα η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονικής μορφής απασχόληση, η οποία θα συμβάλλει στην επίτευξη της πλήρους απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας, καθώς οι περισσότεροι αδήλωτοι εργαζόμενοι δεν πληρούν τα βασικά πρότυπα, και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και ένταξης, δεδομένου ότι θα προσφέρει τη δυνατότητα ενσωμάτωσης για τα άτομα που έχουν αποκλειστεί από την κανονική αγορά εργασίας. Δεύτερον ο περιορισμός της, εντείνοντας τα ελεγκτικά και κατασταλτικά μέτρα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προτείνει συνδυασμό μέτρων και των δυο τάσεων, φαίνεται όμως να θεωρεί την αδήλωτη εργασία πρωτίστως πρόβλημα της οικονομίας και του ανταγωνισμού και προκρίνει την άρση των αντικινήτρων για τη δήλωση της οικονομικής δραστηριότητας (μείωση φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, νομιμοποίηση της παράνομης ευελιξίας) και την απελευθέρωση της αγοράς εργασίας.

Στις νέες κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση στην Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2003/578/EK της 22ας Ιουλίου 2003 περιλαμβάνεται κατευθυντήριο γραμμή υπό τον τίτλο «Μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονικής μορφής απασχόληση», σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη δεσμεύονται «να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν ευρείες δράσεις και μέτρα για την εξάλειψη της αδήλωτης εργασίας, που θα συνδυάζουν την απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την άρση των αντικινήτρων και την παροχή κατάλληλων κινήτρων στα συστήματα φορολογίας και παροχών, τη βελτίωση της ικανότητας επιβολής του νόμου και την εφαρμογή κυρώσεων». Στο Ψήφισμα του Συμβουλίου σχετικά με τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση, υπό τον τίτλο «Προληπτικές δράσεις και κυρώσεις για την εξάλειψη της αδήλωτης εργασίας», προτείνεται τα κράτη μέλη «να αναπτύξουν μια συνολική προσέγγιση για την τήρηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση βασισμένη στην προληπτική δράση, που να ενθαρρύνει όλους τους εργοδότες και τους εργαζόμενους να λειτουργούν εντός των πλαισίων της επίσημης οικονομίας και της κανονικής απασχόλησης τα μέτρα αυτά θα πρέπει να συμβιβάζονται με τη βιωσιμότητα των δημοσιονομικών και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν:

- **Απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος**, με τη δημιουργία ενός νομικού και διοικητικού περιβάλλοντος που να ευνοεί τη δήλωση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης διαμέσου απλουστευτικών διαδικασιών και μείωσης του κόστους και των φραγμών που περιορίζουν τη δημιουργία και την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας, ιδίως όσον αφορά την έναρξή της και τις μικρές επιχειρήσεις
- **Ενίσχυση των κινήτρων και κατάργηση των αντικινήτρων** όσον αφορά τη δήλωση της εργασίας τόσο από πλευράς της ζήτησης, όσο και από πλευράς της προσφοράς: α) διαμέσου της επανεξέτασης και, όπου απαιτείται, της μεταρρύθμισης των συστημάτων φορολογίας και παροχών και της αλληλεπίδρασής τους προκειμένου να μειωθούν υψηλοί οριακοί πραγματικοί φορολογικοί συντελεστές και, όπου δει, η φορολογία των χαμηλόμισθων εργαζομένων, β) της δημιουργίας των κατάλληλων πολιτικών απασχόλησης έναντι των δικαιούχων μέτρων κοινωνικής προστασίας που θα τους βοηθήσουν να συμμετάσχουν στην κανονική αγορά εργασίας, και γ) της μείωσης του κινδύνου της ανεργίας και των παγίδων της φτώχειας με εξάλειψη ανεπιθύμητων αλληλεπιδράσεων μεταξύ συστημάτων φορολογίας και συστημάτων παροχών
- **Κυρώσεις** με την ενίσχυση της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των αρχών (Εφορία, Επιθεώρηση Εργασίας, Αστυνομία) και την ενίσχυση της επιτήρησης. Με τον τρόπο αυτό οι κυρώσεις έχουν επίσης προληπτική δράση
- **Εναισθητοποίηση των εργαζομένων** μέσω της ενημέρωσής του για τις επιπτώσεις της αδήλωτης εργασίας και τα πλεονεκτήματα του νομικού συστήματος
- **Μέτρηση** της αδήλωτης εργασίας και ανάρτηση των αποτελεσμάτων σε ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης, εθνικές στατιστικές υπηρεσίες. Η Ευρωπαϊκή επιτροπή θα μπορούσε να συντονίσει και να διευκολύνει την έρευνα στα κράτη μέλη

Φαίνεται λοιπόν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί κατ' αρχήν μια πολιτική μείωσης του ύψους των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, και γενικότερα απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας, επιδιώκοντας με τον τρόπο αυτόν να καταργήσει τα αντικίνητρα της δήλωσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Σε αυτή την κατεύθυνση κινούνται μέτρα όπως οι γερμανικές «μίνι – δουλιές» (mini jobs), τα γαλλικά «δελτία παροχής οικιακών υπηρεσιών» (cheques emploi service)

και οι ιταλικές «συμφωνίες ευθυγράμμισης» (contratti di riallineamento).

Στις «μίνι - δουλειές» το επίπεδο του εισοδήματος δεν υπερβαίνει τα 400 ευρώ το μήνα, ενώ παρέχουν μερική μόνο ασφαλιστική κάλυψη και οι εργαζόμενοι δεν επιβαρύνονται με φόρους. Το 2003 καταργήθηκε η νομοθετική πρόβλεψη που τις περιόριζε σε 15 ώρες εβδομαδιαίως και πλέον δεν υπάρχει κανένας περιορισμός. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται δυνατή η παραβίαση του κατώτατου μισθού που προβλέπεται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Στα τέλη του Σεπτεμβρίου του 2010, περισσότερα από 7,3 εκατομμύρια άτομα στη Γερμανία απασχολούνταν με αυτό τον τρόπο, 27% περισσότεροι από ό,τι το 2003. Για 5 εκατομμύρια άτομα, οι θέσεις εργασίας αυτές είναι η μοναδική τους απασχόληση ενώ για τους υπόλοιπους, θεωρείται μια δεύτερη δουλειά.

Τα γαλλικά δελτία παροχής οικιακών υπηρεσιών (cheques emploi service) αφορούν όλες τις υπηρεσίες οικογενειακού ή οικιακού χαρακτήρα, ανεξαρτήτως διάρκειας, με την προϋπόθεση ότι εκτελούνται στην κατοικία του «εκδότη» του δελτίου (π.χ. υπηρεσίες καθαρισμού, φύλαξης παιδιών, ιδιαίτερων μαθημάτων κλπ). Θεσμοθετήθηκαν το 1996, δοκιμάστηκαν από την 1η Δεκεμβρίου 1994 έως την 31η Μαρτίου 1996 και στη συνέχεια αντικαταστάθηκαν από το άρθρο L.129-2 του Εργατικού Κώδικα και ενσωματώθηκαν στο νόμο του 1996, οδήγησαν σε μια απλοποίηση των διαδικασιών ασφάλισης και βοήθησαν στην καταπολέμηση της αδήλωτης οικιακής εργασίας.

Τα δελτία παροχής οικιακών υπηρεσιών οδήγησαν με επιτυχία την αντιμετώπιση της μαύρης εργασίας. Απέδωσε πάρα πολύ σε φόρους και σε ασφαλιστικές εισφορές. Δεν λύνει βέβαια το πρόβλημα της άσκησης των σχετικών ελέγχων. Απέδειξε όμως ότι για το είδος αυτό της μικρής οικιακής εργασίας αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέτρο για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

Επιτρέπουν επίσης την εκπλήρωση με μια μόνο ενέργεια περισσότερων υποχρεώσεων του εργοδότη : δήλωση απασχόλησης, δήλωση μισθών, καταβολή εισφορών και εκκαθαριστικό σημείωμα. Γενικά, η κυρίαρχη ιδέα του μέτρου αυτού είναι η απαλλαγή του απλού ιδιώτη από τις γραφειοκρατικές υποχρεώσεις ενός εργοδότη.

Οι ιδιώτες που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες ενός προσώπου για κατ' οίκον εργασία, μπορούν να προμηθεύονται από κάθε Τράπεζα όπου διατηρούν λογαριασμό ένα μπλοκ σχετικών επιταγών. Το μπλοκ αυτό αποτελείται από το τμήμα της επιταγής (το οποίο εγχειρίζεται στον εργαζόμενο) κι από ένα κοινωνικό τμήμα (volet social), δηλαδή μια δήλωση απασχόλησης. Το τελευταίο αποστέλλεται, στο τέλος κάθε μήνα, στον Οργανισμό Είσπραξης Εισφορών (U.R.S.S.A.F.), ο οποίος παρακρατεί αυτόματα από το δηλωμένο τραπεζικό λογαριασμό του ιδιώτη το αναλογούν ποσό των εισφορών.

Με τον παραπάνω τρόπο, ο εργοδότης έχει να κάνει λιγότερες διοικητικές διατυπώσεις, αφού δεν χρειάζονται η σύμβαση εργασίας (για όσους εργάζονται λιγότερο από 8 ώρες και λιγότερο από 4 συνεχείς εβδομάδες τον χρόνο), η δήλωση του εργοδότη εντός 8 ημερών, οι μηνιαίες καταστάσεις μισθοδοσίας και ο υπολογισμός των εργοδοτικών και της εργατικών εισφορών. Η πληρωμή του καθαρού μισθού γίνεται με επιταγή, ενώ οι οφειλόμενες εισφορές υπολογίζονται από το Εθνικό Κέντρο Επεξεργασίας των Επιταγών Υπηρεσιών (CNTCES).

Πρόσθετο πλεονέκτημα της επιταγής υπηρεσιών είναι η μείωση του φόρου, καθώς και των εισφορών -ελάφρυνση εισφορών προβλέπεται και από το νόμο της 26ης Ιουλίου 2005. Ο εργοδότης έχει μείωση φόρου ίση προς 50% του συνολικού ποσού των μισθών και κοινωνικών εισφορών που καταβάλλονται εντός του έτους, με ανώτατο όριο ένα προβλεπόμενο ποσό.

Ένα παρόμοιο μέτρο υιοθετήθηκε στο Βέλγιο το 2003. Οι υπηρεσίες που παρέχονται (από ανέργους) σε ιδιώτες μπορούν να είναι διαφόρων ειδών όπως και στην περίπτωση της Γαλλίας. Οι εργαζόμενοι είναι πλήρως καλυμμένοι από την κοινωνική ασφάλιση και υπάγονται στο σύνολο της εργατικής νομοθεσίας. Ο εργοδότης αμείβει τον εργαζόμενο με επιταγές. Σε αντιστάθμισμα, ο εργοδότης έχει μείωση φόρου εισοδήματος σε ποσοστό 30-40% της αξίας των επιταγών.

Δελτία παροχής οικιακών υπηρεσιών συναντώνται και στη Γερμανία, τα οποία δημιουργήθηκαν το 1997 και προβλέπουν φορολογικά κίνητρα σε όσους χρησιμοποιούν οικιακούς εργαζομένους που δηλώνονται και αμείβονται κανονικά. Για να επωφεληθεί από τις επιταγές απασχόλησης, ο ιδιώτης εργοδότης οφείλει να καταβάλει το σύνολο των κοινωνικών εισφορών. Στη συνέχεια του χορηγείται φορολογική μείωση μόνο εφόσον τα ποσά των καταβληθέντων μισθών υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο και αντιπροσωπεύουν περισσότερο από 10 ώρες την εβδομάδα.

Έτσι η φορολογική μείωση είναι ανάλογη προς τα εισοδήματα και ευνοεί περισσότερο τα πιο εύπορα νοικοκυριά που προσφεύγουν συχνά σε οικιακή βοήθεια.

Οι «συμφωνίες ευθυγράμμισης» παρέχουν κίνητρα σε εταιρίες που απασχολούν αδήλωτο προσωπικό να προσαρμόσουν σταδιακά τους παρεχόμενους μισθούς στα προβλεπόμενα από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Από το 2000 γίνεται περιορισμένη χρήση του μέτρου αυτού, καθώς προωθούνται πολιτικές μείωσης του κόστους εργασίας.

Είναι εμφανές ότι οι πρακτικές αυτές επιφανειακά μόνο καταπολεμούν την αδήλωτη εργασία, καθώς ρίχνουν το βάρος της αντιμετώπισής της στον αδύναμο πόλο της εργασιακής σχέσης, τον εργαζόμενο, καταστρατηγούν τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και δημιουργούν νέες μορφές εργασιακών σχέσεων που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας.

Το πλέον διαδεδομένο μέτρο για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας σε εθνικό επίπεδο είναι η διεξαγωγή ελέγχων και η επιβολή κυρώσεων από κάποια αρμόδια αρχή.

Με το Ψήφισμα σχετικά με τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλεί τα κράτη μέλη «να ενισχύσουν την επιτήρηση, όπου απαιτείται, με την ενεργό υποστήριξη των κοινωνικών συνομιλητών καθώς και την εφαρμογή κατάλληλων κυρώσεων, ιδίως για αυτούς που οργανώνουν ή επωφελούνται από την αδήλωτη εργασία, με παράλληλη εξασφάλιση κατάλληλης προστασίας για τα θύματα της αδήλωτης εργασίας, μέσω της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών (μεταξύ άλλων, φορολογικών υπηρεσιών, επιθεωρήσεων εργασίας, αστυνομίας), σύμφωνα με την εθνική πρακτική, να ενισχύσουν, στο πλαίσιο βελτίωσης της ικανότητας επιβολής του νόμου τη διεθνική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων οργάνων στα διάφορα κράτη - μέλη, όσον αφορά τις διεθνικές οικονομικές δραστηριότητες, ιδίως τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων οργάνων που ορίζουν τα κράτη μέλη προκειμένου να καταπολεμήσουν την απάτη όσον αφορά τις κοινωνικές παροχές και την αδήλωτη εργασία ... ».

Στα περισσότερα κράτη μέλη αρμόδια αρχή για τη διεξαγωγή ελέγχων και την επιβολή κυρώσεων είναι η Επιθεώρηση Εργασίας. Στη Σουηδία, αρμόδιο είναι το Γραφείο Οικονομικού Εγκλήματος, στην Κύπρο οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ασφάλισης, στη Γερμανία οι Τελωνειακές Αρχές, στην Ισπανία οι Οικονομικές Υπηρεσίες και στο Ηνωμένο Βασίλειο οι Αρχές Μετανάστευσης. Οι γερμανικές συνδικαλιστικές οργανώσεις πάντως θεωρούν τον έλεγχο που πραγματοποιείται από

τα Τελωνεία ανεπαρκή και έχουν επανειλημμένα διεκδικήσει τη σύσταση Ειδικού Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας.

Τα τελευταία χρόνια προωθείται η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων ελεγκτικών μηχανισμών. Στη Γαλλία έχει συσταθεί Εθνική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας (Commission Nationale de Lutte Contre le Travail Illegal), η οποία αποτελείται από εκπροσώπους του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, της αστυνομίας, των φορολογικών και τελωνειακών αρχών, των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης και των κοινωνικών συνομιλητών. Παρόμοιοι ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν συσταθεί στις Κάτω Χώρες και την Πολωνία.

Μέτρα λαμβάνονται και στο επίπεδο της μεταναστευτικής πολιτικής. Έτσι, στην Ελλάδα έχουν θεσπισθεί προγράμματα προσπάθειας νομιμοποίησης των μεταναστών. Η Γερμανία και η Ισπανία, επιδιώκοντας να περιορίσουν την εισροή μεταναστών από τα νέα κράτη μέλη, έχουν υπογράψει σχετικές διακρατικές συμφωνίες, ενώ Γαλλία προγραμματίζει τη σύσταση γραφείων διασύνδεσης.

Οι κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση παραβάσεων είναι οικονομικές (Αυστρία, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Λετονία, Νορβηγία, Πολωνία, Σλοβακία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο) ή / και ποινικές (Δανία, Φινλανδία, Ελλάδα, Νορβηγία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο).

Αξιοσημείωτο είναι ότι στα περισσότερα κράτη-μέλη η ευθύνη επιμερίζεται ανάμεσα στον εργαζόμενο και τον εργοδότη, ενώ στην Πολωνία υπεύθυνος θεωρείται μόνο ο εργαζόμενος. Το ζήτημα του εντοπισμού των υπευθύνων καθίσταται ακόμα πιο δύσκολο στην περίπτωση αλυσίδων υπεργολαβιών. Η Γερμανία και η Νορβηγία έχουν αντιμετωπίσει το ζήτημα καθιερώνοντας εξ ολοκλήρου την ευθύνη στον εργοδότη/χρήστη και στον εργοδότη/εργολάβο.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ίδιοι οι κοινωνικοί συνομιλητές έχουν λάβει πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση του φαινομένου. Η γερμανική συνδικαλιστική οργάνωση (Industrie Gewerkschaft Bauen - Agrar - Umwelt) άνοιξε τηλεφωνική γραμμή για καταγγελίες, ενώ στη Δανία συζητείται το ενδεχόμενο αποκλεισμού των μελών συνδικαλιστικής/εργοδοτικής οργάνωσης σε περίπτωση συμμετοχής στην παραοικονομία. Στα περισσότερα κράτη μέλη πάντως οι κοινωνικοί συνομιλητές δεν έχουν προχωρήσει στη λήψη δραστικών μέτρων.

Κεφάλαιο 3

3 Η ΑΔΗΛΩΤΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Ιστορική εξέλιξη

Το θέμα της αδήλωτης απασχόλησης άρχισε να απασχολεί τους ερευνητές και να εμφανίζεται στη διεθνή βιβλιογραφία από τα τέλη της δεκαετίας του '70 και κυρίως από τις αρχές της δεκαετίας του '80. Στα τέλη της τελευταίας δεκαετίας το ενδιαφέρον για το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης άρχισε να μεταφέρεται από τα ερευνητικά ιδρύματα στις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες και στη Eurostat, αφού η βελτίωση των τεχνικών κατάρτισης των εθνικών λογαριασμών, που οδηγεί στην πληρέστερη μέτρηση του ΑΕΠ, συμβάλλει στον περιορισμό της παραοικονομίας. Πρόσφατα, παρατηρείται ένα ενδιαφέρον από πλευράς της ερευνητικής κοινότητας στην ανάλυση του φαινομένου. Το διαχρονικό αυτό ενδιαφέρον για την αδήλωτη εργασία δικαιολογείται από το γεγονός ότι το φαινόμενο δημιουργεί σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

Η αδήλωτη απασχόληση στη χώρα μας, αν και ιδιαίτερα εκτεταμένη, άρχισε να απασχολεί τους φορείς της οικονομικής πολιτικής από τις αρχές της δεκαετίας του

’90, όταν ο περιορισμός των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους άρχισαν να αποτελούν βασικούς σκοπούς της οικονομικής πολιτικής των κυβερνήσεων, λόγω της ανάγκης ικανοποίησης αρχικά των όρων χορήγησης του δανείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση για τη στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών και στη συνέχεια των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχ και συγκεκριμένα του κριτηρίου της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Μόνο τότε άρχισε να συνειδητοποιείται από τους φορείς της οικονομικής πολιτικής ότι η σημαντική περιστολή του φαινομένου της αδήλωτης απασχόλησης και της φοροδιαφυγής με την οποία συνδέεται στενά ήταν αναγκαία προϋπόθεση για τον περιορισμό των δημοσιονομικών ανισορροπιών. Τα τελευταία έτη που γίνεται περισσότερο έντονη η προσπάθεια επίτευξης δημοσιονομικής ισορροπίας, δίνεται και μεγαλύτερη έμφαση στην περιστολή της αδήλωτης εργασίας και της φοροδιαφυγής, κυρίως μέσω της εισαγωγής νέων ελεγκτικών μηχανισμών.

Όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η αδήλωτη εργασία αποτελεί ένα φαινόμενο κοινού ενδιαφέροντος, το οποίο αποτελεί σημαντικό τροχοπέδη για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Επιπλέον μειώνει τα φορολογικά έσοδα και πλήττει την χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης. Σε επίπεδο επιχειρήσεων, δημιουργεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και περιορίζει την παραγωγικότητα. Οι διαστάσεις της αδήλωτης εργασίας ποικίλλουν από χώρα σε χώρα και συνεπώς και τα μέτρα που λαμβάνονται για την πάταξη ή έστω τον περιορισμό της.

Στη χώρα μας η αδήλωτη εργασία αποτελεί διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της αγοράς εργασίας, πράγμα που ασκεί πολύπλευρες αρνητικές επιδράσεις επηρεάζοντας και τους τρεις πρωταρχικούς στόχους – πλήρη απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα στην εργασία και στην κοινωνική συνοχή. Το ποσοστό της αδήλωτης εργασίας αγγίζει το 20% του ΑΕΠ, σύμφωνα με έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γεγονός που την κατατάσσει στη δεύτερη θέση της σχετικής λίστας μεταξύ των χωρών της ΕΕ27.

Οι κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας και οι τομείς υπηρεσιών που παρουσιάζουν διευρυμένα περιθώρια ανάπτυξης παράνομης απασχόλησης είναι η βιομηχανία, οι κατασκευές, το λιανικό εμπόριο, οι επισκευές, ο τομέας της εστίασης και η νυχτερινή διασκέδαση, ο πρωτογενής τομέας (συλλογή αγροτικών προϊόντων, φρούτα, ελιές κλπ). Υπηρεσίες φύλαξης, οικιακές υπηρεσίες, υπηρεσίες φροντίδας ανηλίκων και ηλικιωμένων.

Η αδήλωτη εργασία αφορά κυρίως δυο κατηγορίες εργαζομένων, τους Έλληνες οι οποίοι εργάζονται ανασφάλιστοι και δεν εμφανίζονται σε καμία συναλλαγή του εργοδότη με τις αρμόδιες αρχές (ΙΚΑ, ΣΕΠΕ, ΟΑΕΔ) και τους αλλοδαπούς, οι οποίοι, είτε βρίσκονται παράνομα στη χώρα, είτε βρίσκονται νόμιμα αλλά δεν έχουν δικαίωμα να εργάζονται.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του υπουργείου Εργασίας, στους αδήλωτους εργαζομένους συμπεριλαμβάνονται και οι έχοντες δεύτερη εργασία, οι εργαζόμενες στις οποίες έχει χορηγηθεί από τον ΟΑΕΔ η ειδική άδεια παροχής προστασίας μητρότητας, καθώς και οι εργαζόμενοι οι οποίοι εργάζονται καθ' υπέρβαση του νομίμου ωραρίου εργασίας.

Μερικοί παράγοντες που ωθούν στην αδήλωτη εργασία είναι το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών που καλούνται να καταβάλουν οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι, οι ισχύοντες φορολογικοί συντελεστές, η έκταση της αυτοαπασχόλησης, η εξέλιξη διαχρονικά των πραγματικών αποδοχών, το ποσοστό της ανεργίας και τέλος οι μεταναστευτικές ροές στην ελληνική αγορά εργασίας. Οι παράγοντες αυτοί, σε συνδυασμό με δομικούς παράγοντες και ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας, φαίνεται ότι αποτελούν κίνητρο για την ανάπτυξη της αδήλωτης εργασίας.

Η πλειοψηφία των εργαζομένων δέχονται την αδήλωτη εργασία και δεν καταφεύγουν στις αρμόδιες αρχές για να δικαιωθούν γιατί δεν υπάρχει το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας των εργαζομένων από καταχρηστικές απολύσεις, δεν εμπιστεύονται τις αρμόδιες υπηρεσίες, τόσο για την εχεμύθεια, όσο και για το αποτέλεσμα που θα φέρουν μετά τις καταγγελίες. Οι αδήλωτοι εργαζόμενοι δεν έχουν παραστατικά για να αποδείξουν και να διεκδικήσουν αναδρομικά την ασφάλισή τους, κατά συνέπεια ακόμα και να καταγγείλουν το γεγονός δεν έχουν να κερδίσουν αφού το πιο σίγουρο είναι μετά τις καταγγελίες να απολυθούν. Ακόμη ένας σημαντικός λόγος είναι ότι δεν υπάρχει συνεργασία μεταξύ των ελεγκτικών μηχανισμών, των επιθεωρήσεων εργασίας και του ΙΚΑ, και τέλος οι επιθεωρητές εργασίας, αρμόδιοι για την τήρηση της εργατικής νομοθεσίας, εκτός του περιορισμένου αριθμού τους, έχουν και ελάχιστες αρμοδιότητες παρέμβασης.

Σύμφωνα με έρευνα του Παρατηρητηρίου Απασχόλησης το ποσοστό του εργατικού δυναμικού της χώρας που ασχολείται στην παραοικονομία είναι περίπου 26% κάνοντας τη βασική υπόθεση ότι η παραγωγικότητα στην παραοικονομία είναι ίση με την παραγωγικότητα στην κανονική οικονομία, τόσο το προϊόν όσο και το εργατικό δυναμικό που απασχολείται στην παραοικονομία έχει αυξηθεί τα τελευταία

χρόνια, φαινόμενο που παρατηρείται και σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες και η παραοικονομία στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερη ακόμη και από αυτή των χωρών με χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης.

Ωστόσο υπάρχει αδυναμία άμεσης, ηλεκτρονικής επικοινωνίας των υπηρεσιών (ΙΚΑ/ΟΑΕΔ) και των ασφαλιστικών ταμείων.

3.2 Οι Προσδιοριστικοί παράγοντες της Αδήλωτης Απασχόλησης στην Ελλάδα

Οι παράγοντες που επιδρούν στην προσφορά και στη ζήτηση της αδήλωτης εργασίας έχουν, σε ικανοποιητικό βαθμό, χαρτογραφηθεί από τους μελετητές, οι οποίοι συγκλίνουν σε κοινές διαπιστώσεις. Η ομαδοποίηση των προσδιοριστικών αυτών παραγόντων είναι κοινή για όλες τις ανεπτυγμένες οικονομίες, ενώ η όποια διαφοροποίηση ανά χώρα αφορά στη σχετική σημασία του κάθε παράγοντα χωριστά.

Ως ένα από τα βασικότερα κίνητρα προσφυγής στην αδήλωτη αγορά εργασίας αναφέρεται ο παρεμβατικός και ρυθμιστικός ρόλος του κράτους που περιορίζει τις ελεύθερες επιλογές των ατόμων (εργοδοτών και εργαζομένων) μέσα στα πλαίσια της επίσημης οικονομίας. Οι κρατικές παρεμβάσεις που μπορεί, μεταξύ άλλων, να αφορούν ρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, περιορισμούς στην απασχόληση αλλοδαπών ή ιδιαίτερους όρους εργασίας για συγκεκριμένες ομάδες του εργατικού δυναμικού, αυξάνουν σημαντικά το πραγματικό κόστος εργασίας, κόστος το οποίο σε μεγάλο βαθμό μετατοπίζεται στους εργαζομένους. Η επιβάρυνση αυτή σε συνδυασμό με τις δυσκαμψίες στην αγορά εργασίας, που σε διαφορετικό βαθμό αντιμετωπίζουν όλες οι οικονομίες, παρέχει σημαντικότερα κίνητρα προσφυγής στην αδήλωτη απασχόληση, όπου όλοι οι παραπάνω περιορισμοί παρακάμπτονται.

Όσο αυξάνει η διαφορά μεταξύ συνολικού κόστους εργασίας στην επίσημη οικονομία και διαθέσιμου (μετά φόρων) μισθού, τόσο μεγαλύτερο γίνεται το κίνητρο αποφυγής αυτής της ανισότητας και της συμμετοχής στην αδήλωτη εργασία[1]. Εφ' όσον η διαφορά αυτή εξαρτάται ουσιαστικά από το επίπεδο των φορολογικών συντελεστών επί των αμοιβών και το ύψος των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, οι δυο αυτοί παράγοντες θεωρούνται διεθνώς ως οι βασικότερες αιτίες εμφάνισης και αύξησης της παράνομης απασχόλησης.

Η προσπάθεια παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την επίσημη απασχόληση αποτελεί την αιτία ανάπτυξης της ανεπίσημης αγοράς εργασίας. Οι

ευκαιρίες δίνονται από τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών που συνήθως καθορίζονται από ποικίλους παράγοντες, όπως, μεταξύ άλλων, η διάρθρωση της αγοράς εργασίας, η ανεργία, το ύψος και το είδος των κοινωνικών παροχών αλλά και το βαθμό αποδοχής, από πλευράς πολιτών, της κρατικής εξουσίας.

Η θετική συσχέτιση μεταξύ των παραγόντων που αναλύονται στη συνέχεια και της αδήλωτης απασχόλησης αποτελούν διαπιστώσεις με στέρεο θεωρητικό υπόβαθρο οι οποίες όμως δεν αποδεικνύονται πάντα εμπειρικά. Πρόκειται στην ουσία για μια σειρά ενδείξεων οι οποίες όμως δεν επαρκούν για να αναδείξουν με τρόπο κατηγορηματικό την ύπαρξη του φαινομένου, πόσο μάλλον να εκτιμήσουν τις διαστάσεις του. Ωστόσο η ανάλυση των εργασιακών χαρακτηριστικών των ατόμων που εμπλέκονται σε αδήλωτη απασχόληση διευκολύνει τη διεύρυνση των προσδιοριστικών παραγόντων.

3.2.1 Το επίπεδο της ανεργίας και της υποαπασχόλησης

Η αύξηση του επιπέδου ανεργίας, σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και σε οικονομίες οι οποίες χαρακτηρίζονται από δυσκαμψίες στην επίσημη αγορά εργασίας, συμβάλλει όχι μόνο στην αύξηση της προσφοράς αλλά και της ζήτησης της αδήλωτης εργασίας, δεδομένου ότι οι περίοδοι οικονομικής ύφεσης είναι ιδιαίτερα πρόσφορες για καταστρατήγηση των θεσμικών περιορισμών ή ελέγχων της οικονομικής δραστηριότητας, ιδιαίτερα εκείνων που αναφέρονται στην προστασία της εργασίας (κατώτατα όρια μισθών και ημερομισθίων, άδειες εργασίας για αλλοδαπούς, συνθήκες ασφάλειας και υγιεινής κλπ.), οι οποίες επιβαρύνουν σημαντικά το κόστος εργασίας με τις ήδη γνωστές συνέπειες για τους επιχειρηματίες. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το επίσημο ποσοστό ανεργίας ανήλθε από 7,5 % (το οποίο ήταν το χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας το οποίο επιτεύχθηκε στη χώρα μας από το 1999) σε 19,2% του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού, κατά την περίοδο 2008-2011. Η αύξηση αυτή αφορά τόσο τους άνδρες, των οποίων το επίσημο ποσοστό ανεργίας ανέρχεται σε ποσοστό 17,2% όσο και τις γυναίκες, των οποίων το επίσημο ποσοστό ανεργίας ανέρχεται σε ποσοστό 22,1%. Τα ποσοστά αυτά εκτιμώνται με βάση ετήσιες έρευνες απασχόλησης από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδας.

Σημαντικότερες, ίσως, επιδράσεις στην αδήλωτη απασχόληση από την αύξηση του ποσοστού της ανεργίας ασκεί η αύξηση της διάρκειας της ανεργίας, η οποία αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο της δομής της ανεργίας στην κάθε χώρα.

Στην περίπτωση της χώρας μας, κατά την περίοδο 2008-2011 παρατηρείται μια σημαντική αύξηση των ατόμων που χαρακτηρίζονται ως συνεχώς άνεργοι για διάστημα 6 έως 11 μηνών, ιδιαίτερα όμως εκείνων που χαρακτηρίζονται ως άνεργοι για περισσότερο από ένα έτος.

3.2.2 Το φορολογικό βάρος

Το φορολογικό σύστημα θεωρείται ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες που επηρεάζουν την έκταση της αδήλωτης εργασίας. Η αύξηση του φορολογικού βάρους, εξαιτίας της αύξησης των φορολογικών συντελεστών, της εισαγωγής νέων φόρων ή της επίδρασης του πληθωρισμού, αποτελεί ισχυρό παράγοντα αύξησης τόσο της προσφοράς αδήλωτης εργασίας εκ μέρους του εργατικού δυναμικού όσο και της ζήτησης αδήλωτης εργασίας εκ μέρους των επιχειρήσεων. Το κίνητρο της φοροδιαφυγής είναι ιδιαίτερα έντονο στις οριακά κερδοφόρες επιχειρήσεις, οι οποίες κατ' αυτόν τον τρόπο αποκτούν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Το σύνολο των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος, ο πλέον ικανοποιητικός δείκτης του φορολογικού βάρους, στην περίπτωση της Ελλάδας κατά την περίοδο 2004-2011 έχει αυξηθεί από 20,1% σε 22,8% ενώ για το 2012 έχει προϋπολογιστεί ότι θα φτάσει στο 25,1% .

Γενικά φαίνεται ότι το φορολογικό βάρος στην Ελλάδα είναι αρκετά υψηλό. Είναι υψηλότερο από ό, τι σε άλλες χώρες με παρεμφερή οικονομικά χαρακτηριστικά, όπως η Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία, υψηλότερο ακόμη και από ό, τι στις Ηνωμένες Πολιτείες, την Ιαπωνία και τον Καναδά και χαμηλότερο από ό, τι στη Δυτική Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, χώρες με υπερδιπλάσιο κατά κεφαλή ακαθάριστο εγχώριο προϊόν[2].

3.2.3 Το κόστος εργασίας

Το κόστος εργασίας επηρεάζει όπως και η φορολογία το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης. Το κόστος εργασίας διακρίνεται σε άμεσο κόστος (αμοιβές για κανονικές ώρες εργασίας, υπερωρίες, επιδόματα, αμοιβές σε είδος), σε δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης και δαπάνες επαγγελματικής κατάρτισης. Σημειώνεται ότι οι δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούνται αφ' ενός με άμεση φορολογία, ως

εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, και αφ' ετέρου με έμμεση φορολογία ως κοινωνική εισφορά. Τα υψηλά επίπεδα μισθών και ημερομισθίων, εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης καθώς και διαφόρων άλλων δαπανώντων επιχειρήσεων, που αναφέρονται σε παροχές προς τους εργαζόμενους σε αυτές, αυξάνουν το πραγματικό κόστος της εργασίας. Το υψηλό κόστος εργασίας παρακινεί τους επιχειρηματίες για εξεύρεση φτηνότερων πηγών εργασίας και τους στρέφει προς το τμήμα εκείνο του εργατικού δυναμικού που δέχεται να εργαστεί χωρίς κοινωνική ασφάλιση. Ενίοτε η μη ασφάλιση μπορεί να αποτελεί επιλογή των εργαζομένων διότι οι εισφορές των ασφαλισμένων μειώνουν το τρέχον διαθέσιμο εισόδημά τους δημιουργώντας έτσι κίνητρο στα άτομα που είτε αμείβονται με πολύ χαμηλές αμοιβές είτε έχουν ασφαλιστική κάλυψη από αλλού (π.χ. παντρεμένες γυναίκες που θεμελιώνουν δικαίωμα ασφάλισης στο φορέα του συζύγου τους) να δέχονται ή να επιζητούν να μην ασφαλιζονται.

Δεδομένου ότι ένα σημαντικό ποσοστό των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης καταβάλλεται από τους μισθωτούς, η αύξηση του μεγέθους τους δημιουργεί κίνητρο για τους εργαζόμενους για αδήλωτη απασχόληση, ιδιαίτερα όταν ήδη κατέχουν μια επίσημη εργασία. Επιπλέον, οι όροι πληρωμής των επιδομάτων ανεργίας παρακινούν ορισμένους εργαζόμενους να παραμένουν άνεργοι ή να θεωρούνται άνεργοι, να απασχολούνται όμως σε κάποια αδήλωτη εργασία.

3.2.4 Ο γενικότερος ρόλος του κράτους

Η κρατική πολιτική επηρεάζει σημαντικά το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης. Όπως έχει ήδη σημειωθεί, οι μεταβολές του φορολογικού συστήματος ή του καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης επηρεάζουν σημαντικά το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης. Πέρα όμως από τους παράγοντες αυτούς, η αδήλωτη απασχόληση επηρεάζεται από το βαθμό του κινδύνου εντοπισμού και καταδίκης των εργοδοτών, αυτοαπασχολούμενων και μισθωτών που εμπλέκονται σε αυτήν, καθώς και από την αυστηρότητα των ενδεχόμενων ποινών. Κατά συνέπεια, το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης εξαρτάται από την ικανότητα του κράτους να περιορίζει τις δυνατότητες προσφοράς και ζήτησης αδήλωτης εργασίας, καθώς και τις δυνατότητες αδήλωτης αυτοαπασχόλησης. Το ξεπερασμένο σύστημα ελέγχου των εργοδοτών και βεβαίωσης εισπραχθέντων εσόδων, ο τεράστιος όγκος ασφαλιστικών μεγεθών, η έλλειψη μηχανοργάνωσης, η μη αποτελεσματική δομή και σύνθεση του προσωπικού που

χαρακτήριζαν το σύνολο των ταμείων ασφάλισης, καθιστούσαν το σύστημα ελέγχου και πάταξης της εισφοροδιαφυγής δυσκίνητο και αναποτελεσματικό. Χαρακτηριστικά της κατάστασης είναι ο μεγάλος αριθμός αφ' ενός των ανέλεγκτων επιχειρήσεων και αφ' ετέρου των αδιεκπεραίωτων καταγγελιών.

Οι πιθανότητες εντοπισμού καθώς και το ύψος των κυρώσεων που επιβάλλονται στους παραβάτες, κυρίως στους εργοδότες, παίζουν σημαντικό ρόλο για το επίπεδο ασφαλιστικής συμμόρφωσης. Η αύξηση των πιθανοτήτων εντοπισμού ή/και προστίμων αποτελούν σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα για εισφοροδιαφυγή.

Η ικανότητα όμως των φορέων της κρατικής εξουσίας να περιορίζουν την αδήλωτη απασχόληση δεν εγγυάται τον περιορισμό της, αν, και παράλληλα δεν υπάρχει η αντίστοιχη βούλησή τους για τον περιορισμό της. Συχνά η αδήλωτη απασχόληση γίνεται ανεκτή από τους φορείς της κρατικής πολιτικής, μερικές μάλιστα φορές ενισχύεται άμεσα, είτε γιατί εξυπηρετεί τα συμφέροντα ορισμένων ατόμων ή κοινωνικών ομάδων, που είναι σε θέση να επηρεάζουν τις αποφάσεις των φορέων της κρατικής πολιτικής, είτε γιατί θεωρείται ότι εξυπηρετεί ορισμένους σκοπούς της οικονομικής πολιτικής, που αναφέρονται στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία, όπως είναι η αύξηση της απασχόλησης και η ενίσχυση των εξαγωγών. Ενδείξεις του ρόλου αυτού του κράτους αποτελούν η χαλάρωση των ελέγχων της τήρησης των όρων εργασίας αναφορικά με το ύψος των μισθών και των λοιπών απολαβών των εργαζομένων, της καταβολής των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης από τους εργοδότες, των ωρών απασχόλησης και της τήρησης των όρων ασφάλειας και υγιεινής στους χώρους δουλειάς καθώς και η ανοχή των απασχολούμενων αλλοδαπών χωρίς άδεια εργασίας. Η διαπίστωση ότι στην ανάπτυξη της αδήλωτης απασχόλησης συμβάλει η αύξηση των κρατικών ρυθμίσεων της οικονομικής δραστηριότητας δεν υποδηλώνει ότι ο περιορισμός της συνδέεται κατ' ανάγκη με τη μείωση του παρεμβατικού ρόλου του κράτους. Απλώς σημαίνει ότι η κρατική παρέμβαση πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τις επικρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Στην Ελλάδα επικρατούν οι συνθήκες εκείνες που ευνοούν την εμφάνιση και τη συνεχή εξάπλωση του φαινομένου, ιδιαίτερα κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες. Ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός στο δύσκαμπτο εργασιακό καθεστώς, τα υψηλά επίπεδα φορολογικών και εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση παράλληλα με την αύξηση του κόστους εργασίας αποτελούν σημαντικά εμπόδια για την απασχόληση. Παράλληλα, η αύξηση της ανεργίας και τα φθηνά εργατικά χέρια των μεταναστών

προσφέρουν σημαντικά κίνητρα παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας και ευνοούν την εξάπλωση της αδήλωτης απασχόλησης.

Σύμφωνα με την Έκθεση της Ένωσης Ευρωπαϊκών Βιομηχανιών (UNICE) για την ενίσχυση και προώθηση της δημιουργικότητας και της καινοτομίας στην Ευρώπη[3], η Ελλάδα κατέχει σταθερά κάποια από τις τελευταίες θέσεις σε θέματα που αφορούν ζωτικούς τομείς της λεγόμενης «νέας οικονομίας», όπως η έρευνα και η τεχνολογία, ο εκσυγχρονισμός του εργασιακού καθεστώτος και η εξειδίκευση στις υπηρεσίες της πληροφορίας. Σε σχέση με άλλες οικονομίες, όπου το επίπεδο των επενδύσεων για έρευνα και τεχνολογία αναφέρεται ως ένας από τους καθοριστικούς παράγοντες για την ενίσχυση και προώθηση της γνώσης και των ιδεών, στην Ελλάδα το ποσοστό των σχετικών δαπανών αγγίζει μόλις το 0,5 % του ΑΕΠ έναντι το 1,8% στην Ε.Ε.. Επίσης, η Ελλάδα κατατάσσεται τρίτη από το τέλος, όσον αφορά στα εμπόδια που παρεμβάλλονται για την ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας, ενώ μαζί με την Ιταλία και την Πορτογαλία διαθέτουν την πιο αυστηρή και δύσκαμπτη νομοθεσία στο τομέα προστασίας των εργαζομένων, γεγονός που η UNICE θεωρεί ως μεγάλο εμπόδιο στην αναμόρφωση της εργασιακής δομής των επιχειρήσεων.

3.2.5 Ο βαθμός αποδοχής της κρατικής εξουσίας

Το επίπεδο της αδήλωτης απασχόλησης επηρεάζεται και από τη στάση των ατόμων απέναντι στο κράτος και στους φορείς της κρατικής εξουσίας. Αν οι πολίτες θεωρούν το κράτος ως μια καταπιεστική εξουσία, η οποία τους αφαιρεί μέρος των εισοδημάτων τους ή ότι η κατανομή του φορολογικού βάρους δεν γίνεται με κοινωνικά δίκαιο τρόπο, μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι και εργοδότες στρέφονται προς την ανεπίσημη αγορά εργασίας με λιγότερους ενδοιασμούς.

Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται και στην χώρα μας με αποτέλεσμα τα επίπεδα της αδήλωτης εργασίας να είναι υψηλά και να μας κατατάσσουν πρώτους στην αδήλωτη εργασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.2.6 Η διάρθρωση της απασχόλησης

Η δομή και η οργάνωση της οικονομίας σε συνδυασμό με τη διάρθρωση του εργατικού δυναμικού αποτελούν ενισχυτικό παράγοντα για τη δημιουργία τέτοιων ευκαιριών ανάπτυξης παραοικονομικής δραστηριότητας. Η αύξηση του εργατικού

δυναμικού και η ανοδική εξέλιξη της καθαρής μετανάστευσης από το εξωτερικό χωρίς ανάλογη αύξηση ευκαιριών απασχόλησης στην επίσημη οικονομία, η μερική απασχόληση καθώς και ο αριθμός των μικρών οικογενειακών επιχειρήσεων δημιουργούν προϋποθέσεις και παρέχουν δυνατότητες ανάπτυξης της αδήλωτης αγοράς εργασίας.

Στις οικονομίες μέσου επιπέδου ανάπτυξης, όπως η ελληνική, σημαντικό μέρος της συνολικής παραγωγής προέρχεται από μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και αυτοαπασχολούμενους που εφαρμόζουν χαμηλή και μέση τεχνολογία, χρησιμοποιούν κυρίως εγχώριους παραγωγικούς συντελεστές και βασίζονται στην ανειδίκευτη εργασία. Μέρος όμως αυτής της οικονομικής δραστηριότητας παραμένει εντελώς αδήλωτο. Η απόκρυψη αφορά, στις περισσότερες περιπτώσεις, τον αριθμό των απασχολούμενων, ιδίως αν πρόκειται για μετανάστες, εποχικούς ή και μερικώς απασχολούμενους ή ακόμα και μέλη της ίδιας οικογένειας. Εικάζεται ότι αυτή δεν είναι η μόνη διάσταση του φαινομένου. Υπάρχουν ενδείξεις για εντελώς αδήλωτες επιχειρηματικές δραστηριότητες, που διαφεύγουν οποιασδήποτε επίσημης καταγραφής.

Αν και ο αριθμός των αδήλωτων επιχειρήσεων που λειτουργούν και παράγουν στη σκιά του νόμου δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί, εντούτοις, και σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, μάλλον δεν είναι μικρός.

Η συμμετοχή της αυτοαπασχόλησης στη συνολική απασχόληση θεωρείται ότι συνδέεται θετικά με την αδήλωτη απασχόληση και εξασφαλίζει ουσιαστικές δυνατότητες εισφοροδιαφυγής. Ως ποσοστό της συνολικής αστικής απασχόλησης, η αυτοαπασχόληση στην Ελλάδα βρίσκεται σε πολύ υψηλότερο επίπεδο σε σχέση με τις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ.

Η αδήλωτη απασχόληση γενικότερα ενισχύεται σε οικονομίες όπου η αγροτική έξοδος δεν συνδυάστηκε με την οργάνωση και ανάπτυξη της βιομηχανίας, ώστε να καταφέρει ο δευτερογενής τομέας να απορροφήσει το σημαντικότερο μέρος του προερχόμενου από τη γεωργία εργατικού δυναμικού, με αποτέλεσμα την υπέρμετρη ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών. Κατάσταση που αναμφισβήτητα περιγράφει την ελληνική οικονομία.

Ο βαθμός συγκέντρωσης της αστικής αυτοαπασχόλησης στους διάφορους κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας, αποτελεί, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της αδήλωτης απασχόλησης.

Στο δευτερογενή τομέα, κλάδοι με παραδοσιακά υψηλά ποσοστά αυτοαπασχόλησης είναι η βιομηχανία-βιοτεχνία (ιδιαίτερα οι μικρές οικογενειακές και εποχικές επιχειρήσεις) και οι οικοδομές. Ιδιαίτερα ο τελευταίος κλάδος παρουσιάζει υπερδιπλασιασμό του ποσοστού των αυτοαπασχολουμένων, που κυμαίνεται γύρω στο 40% του συνολικού δυναμικού του κλάδου. Αντίστοιχα, στο χώρο των υπηρεσιών, χαρακτηριστική είναι η συμμετοχή των αυτοαπασχολουμένων στον κλάδο του εμπορίου, όπου σημαντικό ποσοστό κατέχουν οι μικρές προσωπικές επιχειρήσεις που δεν απασχολούν προσωπικό. Κάτι ανάλογο παρατηρείται και στα εστιατόρια και στα ξενοδοχεία όπου το ανδρικό εργατικό δυναμικό μοιράζεται κατά το ήμισυ μεταξύ αυτοαπασχολουμένων και μισθωτών ενώ είναι σημαντική η συμμετοχή των γυναικών ως βοηθοί στην οικογενειακή επιχείρηση.

Παρατηρείται δηλαδή, αυξημένη συγκέντρωση αυτοαπασχολουμένων στους κλάδους που παραδοσιακά θεωρούνται ότι υποθάλπουν την αδήλωτη απασχόληση και ενθαρρύνουν την εισφοροδιαφυγή όπως οι κατασκευές, η μεταποιητική βιομηχανία, το εμπόριο τα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια.

Στο σύνολο η παραγωγική διαδικασία στην Ελλάδα έχει αποκτήσει μια σειρά χαρακτηριστικών που αποτελούν κράμα ενισχυτικών, για την αδήλωτη απασχόληση, παραγόντων: συγκριτικά υψηλό ποσοστό συμμετοχής του πρωτογενή τομέα στη συνολική απασχόληση, αργή διαδικασία ανάπτυξης και ενίσχυσης της βιομηχανικής παραγωγής που παρουσιάζει χαμηλά ποσοστά απορρόφησης εργατικού δυναμικού, ραγδαία και σε σύντομο διάστημα ανάπτυξη του τριτογενή τομέα που απασχολεί περισσότερο του 50 του συνολικού απασχολουμένων παράλληλα με τη διατήρηση σε υψηλά επίπεδα του ποσοστού των αυτοαπασχολουμένων οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η απασχόληση, έτσι όπως καταγράφεται και περιγράφεται από τις επίσημες υπηρεσίες, δεν αντικατοπτρίζει την πραγματικότητα.

Το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης εντείνεται αποκτώντας νέες διαστάσεις με την ανάπτυξη φαινομένων που ήταν περιορισμένα ή ακόμα και άγνωστα στην ελληνική κοινωνία μέχρι πριν τρεις δεκαετίες. Η αύξηση της μακροχρόνιας ανεργίας και η κοινωνική περιθωριοποίηση που αυτή συνεπάγεται σε συνδυασμό με την εμφάνιση έντονων μεταναστευτικών προς τη χώρα μας ρευμάτων δημιουργούν μια νέα κατηγορία εργαζομένων με περιορισμένες απαιτήσεις έτοιμων να καταφύγουν στην ανεπίσημη αγορά εργασίας.

3.2.7 Επίσημος χρόνος και διάρκεια εργασίας

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει μια σχετική με το θέμα μελέτη του ΟΟΣΑ, που κάνει λόγο για διαρθρωτικές ομοιότητες μεταξύ επίσημης και δευτερεύουσας αγοράς εργασίας. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «Οι ανισότητες που υφίστανται στην επίσημη αγορά εργασίας συνήθως αναπαράγονται και στην ανεπίσημη. Οι ευκαιριακές απασχολήσεις της παράνομης εργασίας τείνουν να ασκούνται από μέλη οικογενειών των οποίων ο αρχηγός έχει θέση πλήρους απασχόλησης. Οι άνεργοι, ιδιαίτερος αυτοί που βρίσκονται χωρίς δουλειά για μεγάλο χρονικό διάστημα, έχουν σχετικά χαμηλό επίπεδο ειδίκευσης και δεν έχουν κοινωνικές σχέσεις. Συνεπώς δεν είναι σε θέση να βρουν μια αδήλωτη απασχόληση»[4].

Η παραπάνω διαπίστωση ενδυναμώνει την άποψη που συχνά διατυπώνεται σχετικά με τη θετική συσχέτιση μεταξύ μείωσης του χρόνου εργασίας και προσφοράς εργασίας στη δευτερογενή αγορά. Αν και αυτή η συσχέτιση αμφισβητείται, αφού μεταβάλλονται διαχρονικά και ανάλογα με τα κοινωνικά πρότυπα οι προσωπικές επιλογές και προτιμήσεις για περισσότερο ελεύθερο χρόνο που θεωρείται κανονικό αγαθό, είναι γεγονός ότι ισχύει για συγκεκριμένες ηλικιακές ή εισοδηματικές ομάδες.

Ανεξάρτητα, πάντως από το κατά πόσο η αύξηση του «κόστους ευκαιρίας» του ελεύθερου χρόνου οδηγεί σε αποτελέσματα υποκατάστασης από την προσφορά αδήλωτης εργασίας, γεγονός είναι ότι η μείωση του επίσημου χρόνου εργασίας παρέχει ευκαιρίες ανάληψης δευτερεύουσας απασχόλησης (δηλωμένης ή αδήλωτης).

Αντίστοιχες ευκαιρίες παρέχονται από τη δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης που θεωρείται ευρύτατα διαδεδομένη στη χώρα μας. Η μείωση της νομίμου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης και η επέκταση των κινήτρων για πρόωρη σύνταξη, με στόχο την ανακατανομή των διαθέσιμων θέσεων εργασίας, αλλά και λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων που καθιστούν τους μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζόμενους λιγότερο παραγωγικούς, οδήγησαν στην αύξηση του ποσοστού των συνταξιούχων κάτω των 65 ετών. Παράλληλα, χάρη στην καλύτερευση της ποιότητας ζωής, οι σημερινοί εξηντάρηδες ή εβδομηντάρηδες ελάχιστα ανταποκρίνονται στην παραδοσιακή εικόνα των συνταξιούχων: έχουν επαγγελματική εμπειρία, ενώ παράλληλα διαθέτουν βιολογικά τις δυνατότητες να την αξιοποιήσουν. Οι νέοι συνταξιούχοι, σήμερα περισσότερο από χθες, διαθέτουν και τα κίνητρα και τις ευκαιρίες για απασχόληση, ενώ έχουν τη δυνατότητα να είναι ανταγωνιστικοί ως προς τους νεότερους εργαζόμενους λόγω της μη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών.

3.2.8 Μεταναστευτικά ρεύματα

Κατά τη δεκαετία του 1990, η μαζική εισροή μεταναστών μετέτρεψε την Ελλάδα και τις άλλες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου από παραδοσιακές χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών, δημιουργώντας μια νέα κατηγορία: τις νέες ευρωπαϊκές χώρες μετανάστευσης.

Η εισροή και η παραμονή των αλλοδαπών μεταναστών στην Ελλάδα συνέβαλλε καθοριστικά στην αύξηση του μεγέθους του συνολικού πληθυσμού ο οποίος μεταξύ 1991 και 2001 σημείωσε αύξηση κατά 704.000 χιλιάδες. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 89,5% της αύξησης αυτής οφείλεται στην καθαρή μετανάστευση (διαφορά μεταξύ μεταναστευτικής εισροής και μεταναστευτικής εκροής) αφού ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα αυξήθηκε από 167.000 χιλιάδες το 1991 σε 797.000 το 2001. Η φυσική αύξηση (διαφορά μεταξύ γεννήσεων και θανάτων), ήταν πολύ περιορισμένη (21.000) λόγω του σχετικά χαμηλού αριθμού γεννήσεων, ως συνέπεια της ιδιαίτερα χαμηλής γονιμότητας που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, και της αύξησης του αριθμού των θανάτων, εξέλιξη η οποία συνδέεται αναμφίβολα με τη διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Ο ρόλος της μετανάστευσης στις μεταβολές του συνολικού μεγέθους του πληθυσμού της Ελλάδας (1991-2001)

	Σύνολο	Έλληνες	Αλλοδαποί	Αλβανοί	Υπόλοιπες εθνικότητες
1991	10.259.900	10.092.624	167.276	20.556	146.720
2001	10.964.020	10.166.987	797.093	443.550	353.543
Απόλυτη μεταβολή	704.120	74.363	629.817	422.994	206.823
Συντελεστής μεταβολής	1,1	1,0	4,8	21,6	2,4

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της ΕΣΥΕ, Απογραφές 1991 και 2001

Η μεταστροφή αυτή επέφερε αναπόφευκτα σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές ανακατατάξεις που, χωρίς την εφαρμογή συγκεκριμένης και καλά σχεδιασμένης «μεταναστευτικής πολιτικής», αποτέλεσε αργά ή γρήγορα πηγές κοινωνικών, πολιτικών και νομικών εντάσεων. Οι αρμόδιοι παράγοντες απέφευγαν ακόμα και να θίξουν, πόσο μάλλον να αντιμετωπίσουν το θέμα, αμφισβητώντας μέχρι πρότινος ότι η Ελλάδα αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών και ότι αντιμετωπίζει πρόβλημα ενσωμάτωσης των αλλοδαπών. Η άρνηση έγκαιρης αντιμετώπισης του φαινομένου διόγκωσε τις αρνητικές του επιπτώσεις επιφέροντας έντονες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες.

Ο αριθμός των παράνομων μεταναστών αυξάνεται ραγδαία κατά την τελευταία εικοσαετία, χωρίς να είναι δυνατή η ικανοποιητική εκτίμησή του. Αυτό όμως που είναι εντυπωσιακό και ενδεικτικό της οργανωτικής υστέρησης είναι πως ούτε καν ο αριθμός των νομίμων εγκατεστημένων αλλοδαπών στην Ελλάδα είναι γνωστός. Τα στοιχεία που παρέχονται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης είναι εξαιρετικά ελλιπή και αποσπασματικά. Μη ικανοποιητικά είναι επίσης τα στοιχεία που προέρχονται από την υποβολή αιτήσεων για απόκτηση κάρτας νόμιμης παραμονής, λόγω ασαφειών στο ερωτηματολόγιο και ελλιπούς υποστήριξης των ενδιαφερομένων κατά τη συμπλήρωσή τους.

Στην Ελλάδα όπως και σε όλη τη Νότια Ευρώπη, οι ευκαιρίες απασχόλησης στην παραοικονομία λειτουργούν ως μηχανισμοί προσέλκυσης της παράνομης μετανάστευσης καθιστώντας θεμελιακή τη σχέση μεταξύ παραοικονομικής δραστηριότητας και παράνομης μετανάστευσης. Δεν διατηρείται η παραοικονομία επειδή υπάρχουν μετανάστες, αλλά οι μετανάστες βρίσκουν εργασία επειδή υπάρχει η παραοικονομία. Η παραοικονομία εμφανίζεται ιδιαίτερα σε κλάδους όπως η γεωργία και η κτηνοτροφία (που απορροφούν σχεδόν το 50 των οικονομικών μεταναστών)[5], ο κατασκευές καθώς και τα ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό. Στους κλάδους αυτούς, όπου το υψηλό κόστος εργασίας και η προστατευτική νομοθεσία σχετικά με την απασχόληση λειτουργεί αποτρεπτικά στη νόμιμη πρόσληψη εγχώριου δυναμικού, το φθινό μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό υποκαθιστά τη νόμιμη απασχόληση.

Η δυσαναλογία μεταξύ αδειών εργασίας και αιτήσεων νομιμοποίησης (το οποίο αποδίδεται σε καθυστερήσεις που οφείλονται στη δυσκινησία του μηχανισμού έκδοσης αδειών εργασίας) υποδηλώνει το μεγάλο αριθμό των μεταναστών που, παρά τις προσπάθειες νομιμοποίησης και κοινωνικής ένταξης, εξακολουθούν να διαμένουν

και να εργάζονται παράνομα στη χώρα μας, ενώ αν αναλογιστεί κανείς ότι ο πραγματικός αριθμός των μεταναστών είναι περίπου ο διπλάσιος, αντιλαμβάνεται το εύρος και τη διάδοση της αδήλωτης απασχόλησης μεταξύ των αλλοδαπών καθώς και τις διαστάσεις της εισφοροδιαφυγής. Εντούτοις, η νομιμοποίηση των αλλοδαπών δεν αποτελεί πανάκεια για την πάταξη της παράνομης απασχόλησής τους αφού, πολλοί αλλοδαποί αποδέχονται οικειοθελώς χαμηλότερες από τις συμφωνηθείσες αμοιβές «αποζημιώνοντας» έτσι τους εργοδότες τους για το αυξημένο λόγω της νομιμοποίησής τους κόστος εργασίας, ενώ παράλληλα αξιοποιούν μέρος του εργασιμου ή του ελεύθερου χρόνου τους σε παράνομη απασχόληση. Παρατηρείται, έτσι, αύξηση της νόμιμης εργασίας, που παρέχει τις προϋποθέσεις για οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση, με παράλληλη διατήρηση της παράνομης με στόχο την αποφυγή μέρους των νομίμων επιβαρύνσεων και την ενίσχυση του εισοδήματος.

Αν και η πλήρης καταγραφή των επαγγελματιών που ασκούνται από παράνομους μετανάστες είναι εξαιρετικά δύσκολη, από τις πληροφορίες που συλλέγονται μέσω των διαδικασιών νομιμοποίησης προκύπτει ότι η απασχόληση των αλλοδαπών επεκτείνεται σε ένα πολύ μεγαλύτερο από το λογικά και εμπειρικά «αναμενόμενο» εύρος κλάδων. Σύμφωνα με μια έρευνα σε έξι χώρες του ΟΟΣΑ[6] (Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία και Η.Π.Α.) κλάδοι όπως η γεωργία, οι οικοδομές, η μικρή βιομηχανία, τα ξενοδοχεία καθώς και η παροχή υπηρεσιών σε ιδιωτικά νοικοκυριά ή επιχειρήσεις εντοπίζονται ως ο πυρήνας της οικονομικής δραστηριότητας που προσελκύει ξένο εργατικό δυναμικό, νόμιμο ή παράνομο. Είναι, όμως, αξιοσημείωτο ότι οι παράνομοι μετανάστες συμμετέχουν σε σημαντικό βαθμό στον τομέα των υπηρεσιών, όπου η εμπλοκή τους συμπίπτει με την αξιοσημείωτη αύξηση της απασχόλησης των τελευταίων ετών. Τουριστικές επιχειρήσεις, λιανικό εμπόριο και εστιατόρια αποτελούν επιπλέον πηγές απασχόλησης αλλοδαπών κυρίως λόγω της εποχικότητας της εργασίας και του δύσκολου ωραρίου. Ολοένα αυξανόμενη είναι και η συμμετοχή τους στον τομέα της φύλαξης παιδιών και ηλικιωμένων και γενικότερα στην παροχή οικιακών υπηρεσιών. Παράλληλα, η ανάπτυξη του «outsourcing» αποτελεί μια νέα τάση που ευνοεί την παράνομη απασχόληση αλλοδαπών, μειώνοντας το κόστος εργασίας και παρακάμπτοντας τους περιορισμούς που τίθενται από την εργασιακή νομοθεσία. Η παραπάνω πρακτική έχει οδηγήσει σε μια «ψευδο-εξαρτώμενη» εργασιακή σχέση μεταξύ εταιρειών που αναλαμβάνουν υπεργολαβίες και εργαζομένων, ενώ στην πραγματικότητα οι τελευταίοι είναι στην πλειονότητά τους αυτοαπασχολούμενοι αλλοδαποί φαινόμενο

που ενισχύει την παράνομη απασχόληση αλλοδαπών και την αποφυγή καταβολής εισφορών και που, σύμφωνα με προτάσεις που διατυπώνονται στην παραπάνω μελέτη του ΟΟΣΑ, μπορεί να περιορισθεί με τη δημιουργία κατάλληλου νομικού πλαισίου που θα ελέγχει το είδος των εργασιακών σχέσεων και το προσωπικό που συνεργάζεται με εταιρείες που αναλαμβάνουν υπεργολαβίες. Η συγκέντρωση των μεταναστών στους συγκεκριμένους κλάδους απασχόλησης και ως ένα βαθμό στα συγκεκριμένα επαγγέλματα, αποτελεί ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της παρουσίας τους στην αγορά εργασίας των χωρών υποδοχής και των διαφοροποιήσεων που υπάρχουν με τον γηγενή πληθυσμό. Το γεγονός ότι, για μια σειρά από λόγους, η πρόσβαση των αλλοδαπών σε συγκεκριμένους κλάδους απασχόλησης δεν είναι εφικτή, δυσχεραίνει τον ακριβή προσδιορισμό των διαφορών που παρατηρούνται με τον γηγενή πληθυσμό. Στον παρακάτω πίνακα δίνεται έμφαση στους βασικούς κλάδους στους οποίους απασχολούνται οι μετανάστες, με τρόπο ώστε η σύγκριση με τους γηγενείς αναφορικά με την κλαδική διάσταση της απασχόλησης και των επαγγελμάτων να είναι όσο το δυνατόν πιο αξιόπιστη.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Ποσοστιαία κατανομή (%) της απασχόλησης κατά κλάδο και εθνικότητα στην
Ελλάδα για τα έτη 1998 και 2006

	Έλληνες		Μετανάστες	
	1998	2006	1998	2006
Κατασκευές	6,6	6,4	26,8	31,4
Ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό	0,6	0,5	20,2	17,7
Μεταποιητικές βιομηχανίες	14,4	12,5	18,5	14,5
Ξενοδοχεία και εστιατόρια	6,3	6,5	9,2	10,5
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευή οχημάτων και οικιακών συσκευών	17,0	18,4	10,8	8,2
Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα, δασοκομία	18,1	12,1	3,2	7,1
Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	4,9	6,6	2,6	3,4
Μεταφορές αποθήκευση και επικοινωνίες	6,2	6,6	1,9	1,8
Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών	3,4	3,5	2,6	1,7
Υγεία και κοινωνική μέριμνα	4,7	5,4	1,3	1,6
Εκπαίδευση	6,2	7,9	1,7	0,9
Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	7,2	9,1	0,4	0,4
Ορυχεία και λατομεία	0,5	0,4	0,1	0,3
Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	2,4	2,8	0,0	0,2
Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	0,9	1,0	0,2	0,2
Ετερόδοκοι οργανισμοί και όργανα	0,0	0,0	0,3	0,1
Αλιεία	0,3	0,3	0,3	0,0
Σύνολο	100	100	100	100

Πηγή: Υπολογισμοί που βασίζονται στα στοιχεία της ΕΣΥΕ

Όπως αποτυπώνεται και στον πίνακα, η συγκέντρωση των μεταναστών επικεντρώνεται κυρίως σε 6 από τους 17 κλάδους της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα το 2006 περίπου 9 στους 10 απασχολούμενους μετανάστες εργάζονταν στις κατασκευές (26,8%), σε ιδιωτικά νοικοκυριά (20,2%), στις μεταποιητικές βιομηχανίες (18,5%), στο χονδρικό και λιανικό εμπόριο και στις επισκευές (10,8%),

σε ξενοδοχεία και εστιατόρια (9,2%) και στη γεωργία και την κτηνοτροφία (3,2%). Η διαφορά με τους γηγενείς είναι ιδιαίτερα σημαντική αφού το αντίστοιχο μέγεθος είναι λιγότερο από 6 στους 10. Μάλιστα η διαφορά διευρύνεται ακόμη περισσότερο, εάν λάβουμε υπόψη μας μόνο τους 4 πρώτους από τους 6 προαναφερόμενους κλάδους, οι οποίοι στην περίπτωση των αλλοδαπών κάλυπταν το 74% της συνολικής απασχόλησής τους ενώ στην περίπτωση των γηγενών μόλις το 26% (δηλαδή μια σχέση 3 προς 1). Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι, ενώ ο κλάδος των ιδιωτικών νοικοκυριών που απασχολούν οικιακό προσωπικό βρίσκεται στη δεύτερη θέση, με κριτήριο το ποσοστό των μεταναστών που απασχολούνται σε αυτό (επί του συνόλου των απασχολούμενων μεταναστών), ο συγκεκριμένος κλάδος είναι μόλις στην 14η θέση της αντίστοιχης κατάταξης για τους γηγενείς αφού μόλις το 0,5% απασχολείται σε αυτόν.

3.2.8.1 Σχέσεις και αλληλεπιδράσεις εισροής μεταναστών με τα οικονομικά της Κοινωνικής Ασφάλισης

Στη διεθνή και στην ελληνική βιβλιογραφία εξετάζονται οι θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της εισροής μεταναστών. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. η εισροή νεαρών και σκληρά εργαζόμενων μεταναστών κανονικών και μη, εξ αιτίας της σχετικά νεανικής κατά ηλικία διάρθρωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού, στηρίζει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης διότι επιβραδύνουν το ρυθμό γήρανσης του πληθυσμού. Οι κανονικοί μετανάστες ενισχύουν τα έσοδα της Κοινωνικής Ασφάλισης. Ωστόσο από δημοσιεύματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[7] προκύπτει ότι ακόμα και αν διπλασιαζόταν η εισροή των μεταναστών δεν θα αντιμετωπιζόταν το πρόβλημα της γήρανσης που υπονομεύει τα συστήματα των συντάξεων. Σε αρκετές χώρες οι κανονικοί μετανάστες συνεισφέρουν αλλά δεν λαμβάνουν σύνταξη όταν επιστρέφουν στη χώρα τους χωρίς τις χρονικές προϋποθέσεις χορήγησης σύνταξης. Η μεταναστευση εφόσον αφορά σε νόμιμη εργασία και η νομιμοποίηση των μεταναστών αυξάνουν τη μάζα των ετήσιων ασφαλιστικών εισφορών και βελτιώνουν τα οικονομικά των ασφαλιστικών φορέων[8].

Στην Ελλάδα η μετανάστευση δίνει την ευκαιρία για τη διάσωση του κλάδου συντάξεων του ασφαλιστικού συστήματος. Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί μεγάλη αύξηση των ασφαλισμένων αλλοδαπών, διότι η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί προϋπόθεση των διαδικασιών νομιμοποίησης και της ανανέωσης της άδειας

παραμονής. Επομένως, οι μετανάστες συμβάλουν στον περιορισμό της επιδείνωσης της σχέσης ασφαλισμένων προς συνταξιούχους, η οποία από το 2,46 το 1990 μειώθηκε σε 1,79 το 2005 για την κύρια σύνταξη[9] ενώ χωρίς την εισροή και τη νομιμοποίηση μεταναστών το ποσοστό αυτό θα ήταν ακόμη μικρότερο. Στην περίοδο 2001-2004 η σχέση ασφαλισμένων στο ΙΚΑ από 1:2,24 μειώθηκε σε 1:2,16 και στον ΟΓΑ από 1:0,91 σε 1:0,86 ενώ για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος απαιτούνται 4-5 εργαζόμενοι ανά συνταξιούχο. Εξ άλλου οι μετανάστες βελτιώνουν την ελλειμματικότητα των ασφαλιστικών φορέων. Μετά τη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης του 2001 στο ΙΚΑ το έλλειμμα του κλάδου σύνταξης μετατράπηκε το 2005 σε πλεόνασμα[10]. Το ποσοστό των συνταξιούχων μεταναστών είναι ακόμη πολύ χαμηλό σε σχέση με τους εργαζόμενους[11]. Η ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας βοηθά τη λειτουργία του συστήματος συνταξιοδότησης βραχυπρόθεσμα υπό την έννοια ότι πληρώνουν τώρα περισσότερο σε αναλογία πληθυσμού για τους Έλληνες συνταξιούχους¹⁹⁴.

Η βιωσιμότητα των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης στο μέλλον θα εξαρτηθεί από το αν ο ρυθμός εισροής μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας θα συνεχιστεί είτε σταθερός είτε αυξανόμενος.

Από την άλλη πλευρά ωστόσο, ορισμένες ελληνικές μελέτες δίνουν έμφαση στο γεγονός ότι ο αριθμός των παράνομων μεταναστών που δεν πληρώνουν φόρους και εισφορές ενώ χρησιμοποιούν την κοινωνική υποδομή της χώρας, αφαιρεί πόρους από τους ασφαλιστικούς φορείς με αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ελλειμμάτων τους. Η υψηλότερη γονιμότητα των μεταναστών και ο μεγαλύτερος αριθμός των προστατευόμενων μελών που δεν πληρώνουν εισφορές[12] συνδέεται με μεγαλύτερες δαπάνες υγείας για τα μέλη των οικογενειών των νόμιμων μεταναστών, με αποτέλεσμα την αύξηση των δαπανών και του ελλείμματος του κλάδου ασθένειας του ΙΚΑ[13]. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι οι δυσμενείς επιπτώσεις προέρχονται από την παράνομη μετανάστευση.

Οι εργαζόμενοι μετανάστες, με ή χωρίς άδεια εργασίας, είναι ασφαλιστέοι στα αντίστοιχα ταμεία εφόσον η εργασία τους δεν είναι προσωρινή. Οι νόμιμοι μετανάστες δικαιούνται τυπικά των ίδιων παροχών με τους γηγενείς ασφαλισμένους, αλλά συμμετέχουν στα οφέλη της Κοινωνικής Ασφάλισης μόνο στον κλάδο υγείας και όχι στον κλάδο της σύνταξης, αφού κατά κανόνα δεν υπάρχει δυνατότητα μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων τους για τους περισσότερους ξένους που εργάζονται στην Ελλάδα. Οι παράνομοι μετανάστες που δεν καταβάλουν

ασφαλιστικές εισφορές, δεν έχουν πρόσβαση στις παροχές των ασφαλιστικών φορέων.

Στην Ελλάδα οι μετανάστες που διαμένουν νόμιμα ανεξάρτητα από την εθνικότητά τους ασφαλίζονται στο ΙΚΑ, στον ΟΑΕΕ και στον ΟΓΑ και απολαμβάνουν των ίδιων ασφαλιστικών δικαιωμάτων με τους ημεδαπούς. Εφ' όσον κατοικούν νόμιμα τουλάχιστον δυο χρόνια έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν την είσοδο των μελών της οικογένειας.

Οι παράνομοι μετανάστες σύμφωνα με διατάξεις των προηγούμενων μεταναστευτικών Νόμων[14] τα νομικά πρόσωπα Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου υποχρεούνται να μη δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος αν δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής. Εξαιρούνται σε νοσοκομεία, θεραπευτήρια και κλινικές που τα παιδιά και οι μετανάστες εισάγονται ως έκτακτα περιστατικά.

Βάσει των ασφαλιστικών διατάξεων η ασφάλιση στο ΙΚΑ είναι η υποχρεωτική για όλους όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία ανεξάρτητα από την ιδιότητα του εργοδότη (ιδιωτικός τομέας, Δημόσιος τομέας, ΝΠΔΔ, Δημόσιο-κοινωνικός τομέας) εφ' όσον δεν υπάγονται σε άλλο φορέα, επομένως και οι μετανάστες κανονικοί και μη. Τους δεύτερους το ΙΚΑ τους ασφαλίζει όταν σε διαδικασίες ελέγχου τους βρει να εργάζονται. Τότε ο εργοδότης υποχρεούται να τους ασφαλίσει και να καταβάλλει πρόστιμο. Ωστόσο, η πληρωμή εισφορών στο ΙΚΑ δεν αλλάζει το καθεστώς της νομιμότητας των αλλοδαπών. Είναι απλώς εγγεγραμμένοι στο ΙΚΑ ή ημι-νόμιμοι όπως υποστηρίζει το Υπουργείο Εργασίας. Με άλλα λόγια η δήλωση των μεταναστών στο ΙΚΑ δεν σημαίνει ότι έχουν και άδεια παραμονής εργασίας/διαμονής.

Οι μετανάστες που εργάζονται ως οικιακοί βοηθοί διακρίνονται σε εκείνους που παρέχουν οικιακές υπηρεσίες σε ένα εργοδότη ή σε πολλούς. Πριν από τη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης (2001) οι περισσότερες οικιακές βοηθοί δούλευαν ανασφάλιστες. Εκείνες που είχαν έρθει με πλαστά ή χωρίς τα απαιτούμενα έγγραφα στη χώρα, κύριο μέλημα είχαν να αποφύγουν κάθε ανάμειξη με οποιαδήποτε κρατική αρχή. Οι εργοδότες έχουν τη δυνατότητα να τις ασφαλίζουν για ολόκληρο ή και για μισό μισθό. Όπως είναι φυσικό, προτιμούν να τις ασφαλίζουν για το μισό, αφού έτσι δεν πληρώνουν όλα τα ασφάλιστρα. Επομένως και οι ασφαλισμένες δεν καλύπτονται για ανεργία και ενώ έχουν δικαίωμα, σπάνια λαμβάνουν σύνταξη επειδή φεύγουν από την Ελλάδα πριν να συμπληρώσουν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, και τα

συνταξιοδοτικά δικαιώματα δεν μεταφέρονται, εκτός από ορισμένες περιπτώσεις[15]. Τα τελευταία χρόνια, τα περισσότερα άτομα που εργάζονται ως εσωτερικοί οικιακοί βοηθοί, φροντιστές παιδιών και ηλικιωμένων εργάζονται «νόμιμα»: οι μειωμένες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (οι μισές σε σύγκριση με τις εισφορές για τις άλλες κατηγορίες εργαζομένων) αποτελούν κίνητρο για να τους ασφαλίσουν οι εργοδότες.

Είναι εντυπωσιακός ο αριθμός ανασφάλιστων, μεταναστών και Ελλήνων. Σύμφωνα με την Ομοσπονδία Οικοδομών και Συναφών Επαγγελματιών, ο κλάδος των οικοδομών έχει κατακλυστεί από μετανάστες εργαζόμενους οι οποίοι είναι ανασφάλιστοι και αποδέχονται υπερωριακή εργασία χωρίς αμοιβή. Η έρευνα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων[16] έδειξε ότι 4 στους 10 εργαζόμενους είναι ανασφάλιστοι ενώ 3 στις 10 επιχειρήσεις είναι αναπόγραφες. Έτσι επιβεβαιώθηκε η εισφοροδιαφυγή, η παραβίαση των ωραρίων και όρων απασχόλησης που επικρατεί στην ελληνική αγορά εργασίας. Τα στοιχεία των Γιατρών χωρίς Σύνορα[17] έδειξαν ότι πολλοί εργάζονται ανασφάλιστοι και σχεδόν όλοι όσοι προέρχονται από χώρες της ΝΑ Ασίας. Το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας[18] επισημαίνει ότι από το 2001 οι ανασφάλιστοι εργαζόμενοι, μετανάστες στην πλειονότητά τους, έχουν μειωθεί. Αυτό δεν σημαίνει ότι η μαύρη εργασία έχει εκλείψει διότι υπάρχει ως έντονο φαινόμενο στην περιφέρεια όπου οι έλεγχοι είναι πολύ χαλαροί.

Η έρευνα για τους μετανάστες που εργάζονται στον κλάδο της οικοδομής[19] έδειξε ότι το 95,6% ήταν ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, 4 άτομα ήταν ασφαλισμένοι στον ΟΓΑ, 2 στο ΤΕΒΕ και οι υπόλοιποι δούλευαν ανασφάλιστοι λόγω του ανεπίσημου νομικού καθεστώτος τους. Ωστόσο, δεν είναι πλήρως ασφαλισμένοι.

Στην Ελλάδα μέχρι την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης (1998) οι περισσότεροι μετανάστες εργάζονταν ανασφάλιστοι, για παράδειγμα οι νεοαπογραφέντες μετανάστες στο ΙΚΑ από 25.638 το 1997 έφτασαν τους 140.232 το 2001.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της απογραφής του 2001 στα τρία μεγαλύτερα ασφαλιστικά ταμεία ήταν ασφαλισμένοι 242.142 μετανάστες στο ΙΚΑ (13% του συνόλου των ασφαλισμένων), 9.705 στο ΤΕΒΕ (1,7% του συνόλου) και 44.689 στον ΟΓΑ (6,1% του συνόλου).

Για τη νομιμοποίησή τους οι μετανάστες μπορούσαν να εξαγοράσουν ημέρες ασφάλισης. Σύμφωνα με δημοσιογραφικές πληροφορίες[20] τα ένσημα του ΙΚΑ αγοράζονται και πωλούνται.

Μετά από δύο διαδικασίες νομιμοποίησης (1998,2001) οι μετανάστες ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα. Από τους 1920.000 ασφαλισμένους στο ΙΚΑ²²⁰ σχεδόν ο 1 στους 4 (505.036) είναι μετανάστες, ενώ 1 στους 8 είναι Αλβανοί (243.033).

Στον Οργανισμό Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών, ο οποίος παρέχει ιατρική περίθαλψη, οδοντιατρική φροντίδα, νοσοκομειακή και φαρμακευτική περίθαλψη, ασφαλιζονται οι ελεύθεροι επαγγελματίες, οι αυτοαπασχολούμενοι και όσοι εργάζονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών. Οι οικιακοί βοηθοί έχουν δικαίωμα να εκδώσουν δελτίο παροχής υπηρεσιών, ως αυτοαπασχολούμενοι, οπότε ασφαλιζονται στον ΟΑΕΕ. Οι μετανάστες έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με του Έλληνες ασφαλισμένους.

Ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων[21] ασφαρίζει όσους ασχολούνται συστηματικά με τις αγροτικές εργασίες. Οι αγρεργάτες πρέπει να έχουν 150 ημερομίσθια με αντίστοιχες καταβολές εισφορών. Το 2005 ο αριθμός των μεταναστών ασφαλισμένων στον ΟΓΑ ανερχόταν σε 42.000 άτομα και αποτελούσαν το 5,8 του συνόλου των ασφαλισμένων. Το 80% προερχόταν από την Αλβανία, το 9% από τη Βουλγαρία, το 4% από την Ινδία, το 3% από την Αίγυπτο, το 2% από το Πακιστάν και το 3% από τις άλλες χώρες[22].

Κατά τεκμήριο οι αλλοδαποί ακολουθούν την κατανομή των λοιπών ασφαλισμένων του ΟΓΑ όπου οι περισσότεροι ασφαλισμένοι (20.8%) ασφαλιζονται στην κατώτερη (την πλέον οικονομική) κλάση. Επομένως η νομιμοποίηση των μεταναστών δεν επιφέρει μεγάλη αύξηση του κόστους εργασίας των αγρεργατών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Μετανάστες ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, 2003

Υπηκοότητα	Άνδρες	Γυναίκες	Σύνολο
Αιγυπτιακή	9.154	365	9.519
Αιθιοπική	352	911	1.263
Αλβανική	187.486	55.547	243.033
Βουλγαρική	11.491	21.090	32.581
Βρετανική	2.490	3.074	5.564
Γαλλική	1.265	999	2.264
Γερμανική	1.677	2.334	4.011
Γεωργιανή	1.475	2.476	3.951
Γιουγκοσλαβική	2.046	1.739	3.785
ΗΠΑ	516	588	1.104
Ινδική	6.676	114	6.790
Ιρανική	1.725	182	1.934
Ιταλική	1.016	752	1.768
Κινεζική	1.871	944	2.815
Κυπριακή	1.690	1.352	3.042
Μολδαβική	447	138	585
Μπαγκλαντές	5.959	53	6.012
Νιγηριανή	1.700	446	2.146
Ολλανδική	4779	891	1.370
Ουκρανική	858	3.014	3.872
Πακιστανική	17.236	84	17.320
Πολωνική	4.107	4.136	8.243
Ρουμανική	14.499	8.122	22.621
Ρώσικη	21.722	37.742	59.464
Σουηδική	368	763	1.131
Συριακή	5.022	188	5.210
Τουρκική	1.021	840	1.861
Φιλιππινέζικη	1.099	4.106	5.115
Υπηκοότητα	Άνδρες	Γυναίκες	Σύνολο
Άλλες Εθνικότητες	28.910	17.751	46.662
Σύνολο	334.295	170.741	505.036

3.3 Οι μηχανισμοί του διεθνούς δικαίου κοινωνικής ασφάλισης

Η εφαρμογή των υπερεθνικών μηχανισμών κοινωνικής ασφάλισης από την Ελλάδα αποδεικνύει την προσαρμογή του εθνικού συστήματος στις διεθνείς τάσεις και εξελίξεις. Η διακίνηση μεγάλου αριθμού ατόμων από και προς την Ελληνική επικράτεια επιβάλλει τη ρύθμιση των κοινωνικοασφαλιστικών τους δικαιωμάτων και σχέσεων υπό το πρίσμα ευρύτερων κανόνων υπερεθνικής εφαρμογής. Οι κανόνες αυτοί προβλέπονται είτε σε διμερείς συμβάσεις κοινωνικής ασφάλισης είτε σε πολυμερείς συμβάσεις διεθνών οργανισμών. Η Ελλάδα έχει υπογράψει ένα πλήθος διμερών συμβάσεων με ευρωπαϊκά και άλλα κράτη. Το περιεχόμενο των συμβάσεων εξασφαλίζει ισότητα μεταχείρισης σε υπηκόους των συμβαλλομένων μερών που μετακινούνται προς και από αυτά. Η Ελλάδα έχει επικυρώσει τις πλέον αντιπροσωπευτικές πολυμερείς συμβάσεις σε επίπεδο Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, Συμβουλίου της Ευρώπης και Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Το περιεχόμενο των συμβάσεων αυτών προωθεί ουσιαστικά το συντονισμό των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σε σχέση με την κάλυψη τυποποιημένων ασφαλιστικών κινδύνων. Μετά την επικύρωσή τους από τη Βουλή και την έναρξη ισχύος τους, οι συμβάσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξης και υπερισχύουν σε περίπτωση σύγκρουσής τους με ρυθμίσεις της εθνικής νομοθεσίας.

3.3.1 Διμερείς συμβάσεις κοινωνικής ασφάλισης

Στα πλαίσια της διακρατικής συνεργασίας στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων και για να ρυθμιστούν τα ασφαλιστικά δικαιώματα των απανταχού Ελλήνων μεταναστών, η χώρα μας έχει συνάψει διμερείς συμβάσεις κλασικού τύπου στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης με αρκετές χώρες, επιδιώκοντας την πλήρη διασφάλιση των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων των Ελλήνων μεταναστών που εργάζονται στις χώρες αυτές ή επαναπατρίζονται από αυτές. Οι ισχύουσες συμβάσεις είναι οι ακόλουθες:

- Σύμβαση Ελλάδας-ΗΠΑ: υπογράφηκε στις 22.6.1993 και ισχύει από 1.9.1994 (Ν. 2186/94)

- Αναθεωρημένη Σύμβαση Ελλάδας-Καναδά: ισχύει από 1.12.1997 (Ν.2492/97)
- Σύμβαση Ελλάδας-Κεμπέκ: υπογράφηκε στις 23.6.1981 και ισχύει από 1.9.1983 (Ν.1317/83).
- Σύμβαση Ελλάδας-Αργεντινής: υπογράφηκε στις 30.5.1984 και ισχύει από 1.5.1988 (Ν.1602/86)
- Σύμβαση Ελλάδας-Βραζιλίας: υπογράφηκε στις 12.9.1984 και ισχύει από 1.9.1988 (Ν.1533/85)
- Σύμβαση Ελλάδας-Βενεζουέλας: υπογράφηκε στις 28.4.1991 και ισχύει από 1.2.1995 (Ν. 2259/94)
- Σύμβαση Ελλάδας-Ουρουγουάης: υπογράφηκε στις 15.4.1994 και ισχύει από 1.3.1997 (Ν.2258/94)
- Σύμβαση Ελλάδας-Ελβετίας: ισχύει από το 1975 (Ν.Δ. 20/74), αλλά έπαψε να ισχύει από 1.6.2002, οπότε για τη ρύθμιση των σχέσεων κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ Ελλάδας και Ελβετίας εφαρμόζονται οι Κανονισμοί (ΕΟΚ) 1408/71 και (ΕΟΚ) 574/72
- Σύμβαση Ελλάδας-Κύπρου: ισχύει από 1.7.1991 (Ν.1910/90)
- Σύμβαση Ελλάδας-Νέας Ζηλανδίας: ισχύει από 1.4.1994 (Ν.2185/94).

Οι ανωτέρω διμερείς συμβάσεις προάγουν τις ακόλουθες αρχές:

- την αρχή της ίσης μεταχείρισης από άποψη κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας των εργαζομένων των δύο Συμβαλλόμενων Κρατών
- την αρχή της διατήρησης των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των ασφαλισμένων μισθωτών και των εξομοιούμενων προς αυτούς και των αυτοτελώς απασχολούμενων σε περίπτωση μεταφοράς της διαμονής ή εργασίας τους στο έδαφος του άλλου Συμβαλλόμενου Κράτους
- την αρχή του συνυπολογισμού των περιόδων ασφάλισης που διανύθηκαν στην ασφάλιση και των δύο Συμβαλλόμενων Κρατών, τόσο για τη θεμελίωση του δικαιώματος όσο και για τον υπολογισμό των παροχών
- την αρχή του αναλογικού επιμερισμού των παροχών (δηλαδή επιβάρυνση του κάθε κράτους ανάλογα με το χρόνο ασφάλισης που έχει πραγματοποιηθεί σ αυτό)

- την αρχή της ελεύθερης μεταφοράς των παροχών στο κράτος διαμονής του δικαιούχου.

Εκτός όμως από τις κλασικές διμερείς συμβάσεις, η Ελλάδα έχει υπογράψει ιδιόμορφες συμφωνίες με άλλες χώρες για τη ρύθμιση με ειδικό τρόπο ορισμένων κοινωνικοασφαλιστικών ζητημάτων:

- Συμφωνία Ελλάδας-Αιγύπτου για τη ρύθμιση της μεταφοράς εισφορών και συντάξεων (κυρώθηκε με το Ν. 1595/86 και ισχύει από 26.9.1986)
- Συμφωνία Ελλάδας-Λιβύης για τη ρύθμιση της μεταφοράς εισφορών και συντάξεων (κυρώθηκε με το Ν. 1909/90 και ισχύει από 1.3.1991)
- Συμφωνία Ελλάδας-Οντάριο για τη ρύθμιση των εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών (κυρώθηκε με το Ν. 1550/85 και ισχύει από 1.7.1985)
- Συμπληρωματική Συμφωνία Ελλάδας-Κεμπέκ για τη ρύθμιση της ασθένειας, των εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών (κυρώθηκε με το Ν. 1588/86 και ισχύει από 1.1.1988)
- Συμφωνία Ελλάδας-Πολωνίας για τη ρύθμιση της ασφάλισης των αποσπασμένων και την περίθαλψη (κυρώθηκε με το Ν. 1601/86 και ισχύει από 1.9.86)
- Συμφωνία Ελλάδας-Ρουμανίας για την τελική ρύθμιση της αποζημίωσης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των επαναπατριζόμενων Ελλήνων πολιτικών προσφύγων από τη Ρουμανία (κυρώθηκε με το Ν. 2467/97 και ισχύει από 22.5.1997)
- Σύμβαση Ελλάδας-Συρίας για τη ρύθμιση θεμάτων υπαγωγής στην ασφάλιση εργαζομένων στις δύο χώρες (κυρώθηκε με το Ν. 2922/01 και ισχύει από 27.6.2001).

3.4 Μελέτες για τη μέτρηση της αδήλωτης απασχόλησης

Οι εκτιμήσεις για το μέγεθος της αδήλωτης απασχόλησης στην Ελλάδα δείχνουν ότι οι μη καταγραφόμενες οικονομικές δραστηριότητες παραμένουν σε ένα

αρκετά υψηλό ποσοστό του επίσημου ΑΕΠ, χωρίς ωστόσο να παρατηρείται κάποια μείωση του φαινομένου.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Μελέτες για το μέγεθος της παραοικονομίας

Μελέτες	Εκτιμήσεις
Παυλόπουλος 1987	30% του ΑΕΠ το 1984
Νεγρεπόντη-Δελιβάνη 1990	4,5% του αστικού ΑΕΠ το 1970, 11% το 1980 και 25% το 1985
Βαβούρας, Καραβίτης, Τσούχλου 1990	25% του ΑΕΠ το 1960, 22,8% το 1970, 23% το 1980 και 31,6% το 1988
Κανελλόπουλος, Κουσουλάκος, Ράπανος (ΚΕΠΕ) 1995	27,6% του ΑΕΠ το 1982 και 34,6% το 1988
Schneider and Enste 2000	29,6% του ΑΕΠ το 1994-1995, 30,1% το 1996-1997
Μανολάς και Βαβούρας 2001	33,9% του ΑΕΠ το 1961, 28,7% το 1970, 30,5% το 1980, 33,1% το 1990 και 29,1% το 1998
Τάτσος (IOBE) 2001	26,1% του ΑΕΠ το 1960, 28,3% το 1970, 28,3 % το 1980, 32,3% το 1990 και 36,7% το 1997
CESifo	26% του ΑΕΠ το 1994, 28,5% το 2001-2002
ΟΟΣΑ	25-30% του ΑΕΠ το 2006
ΟΟΣΑ	25-37% του ΑΕΠ το 2009

Η πρώτη συστηματική προσπάθεια εκτίμησης της έκτασης του φαινομένου της αδήλωτης απασχόλησης στην Ελλάδα έγινε από τον Παυλόπουλο (1987). Η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολούθησε βασίστηκε στη συστηματική διερεύνηση του τρόπου υπολογισμού της παραγωγής όλων των κλάδων και υποκλάδων της οικονομίας που συνιστούν το ΑΕΠ, με σκοπό τον εντοπισμό εκείνων των περιπτώσεων όπου είναι πιθανή η σημαντική υποεκτίμηση της προστιθέμενης αξίας και κατά συνέπεια η ύπαρξη εκτεταμένης παραοικονομίας. Ουσιαστικά δηλαδή επανεκτιμήθηκαν οι Εθνικοί Λογαριασμοί. Με βάση τις εκτιμήσεις αυτές, το μέγεθος

της παράνομης απασχόλησης ανερχόταν στο 30% του ΑΕΠ το 1984. Το ποσοστό αυτό ήταν ιδιαίτερα υψηλό στο δευτερογενή τομέα και συγκεκριμένα στον κλάδο των κατασκευών (71,1%), καθώς και στον τριτογενή τομέα στους κλάδους των κατοικιών (90,9%), των διαφόρων υπηρεσιών (64,9%), της υγείας και της εκπαίδευσης (30,1%) και των μεταφορών και των επικοινωνιών (29,7%). Επισημαίνεται όμως στη μελέτη ότι το ποσοστό του 30% ενδέχεται να βρίσκεται πλησιέστερα προς το ελάχιστο παρά προς το μέγιστο μέγεθος της παραοικονομίας εξαιτίας της ηθελημένης, ευσυνειδητής τάσης υιοθέτησης συντηρητικών παραδοχών στις περιοχές αυξημένης αβεβαιότητας.

Το 1990 δημοσιεύτηκαν δύο μελέτες η μία ήταν της Νεγρεπόντη-Δελιβάνη και η άλλη των Βαβούρα, Καραβίτη και Τσούχλου.

Η μελέτη της Νεγρεπόντη-Δελιβάνη στηρίζεται στην εκτίμηση ενός μακροοικονομικού υποδείγματος στο οποίο η εξαρτημένη μεταβλητή της παραοικονομίας δίνεται από το ποσό που πρέπει να προστεθεί κάθε χρόνο στα επίσημα εισοδήματα των αυτοαπασχολούμενων. Με τη μέθοδο αυτή υπολογίστηκε το μέγεθος της αδήλωτης απασχόλησης από το 1970 έως το 1985. Το ποσοστό της αδήλωτης απασχόλησης ήταν πολύ χαμηλό μέχρι το 1976 (από 0% έως 4,5%) ενώ από το 1977 έως το 1985 το ποσοστό αυτό αυξανόταν με αποτέλεσμα να φτάσει το 24,9% του ΑΕΠ το 1985.

Η δεύτερη μελέτη των Βαβούρα, Καραβίτη, Τσούχλου, οι οποίοι ακολούθησαν τη νομισματική προσέγγιση της παραοικονομίας. Εξειδίκευσαν ένα υπόδειγμα ζήτησης χρήματος, από το οποίο προκύπτει η εκτίμηση της διαχρονικής εξέλιξης της αδήλωτης απασχόλησης για τη χρονική περίοδο 1958-1988. Το αποτέλεσμα των εκτιμήσεων έδειξε ότι κατά την δεκαετία του '60 η παραοικονομία παρέμεινε ένα σταθερό ποσοστό του ΑΕΠ γύρω στο 24%, στη δεκαετία του '70 σημειώθηκε μια μικρή πτώση στο 20% του ΑΕΠ και στο διάστημα 1973-1988 αυξήθηκε και έφτασε στο ποσοστό του 32% του επίσημου ΑΕΠ.

Ακολουθώντας τη νομισματική προσέγγιση της παραοικονομίας οι Βαβούρας, Καραβίτης και Τσούχλου, εξειδίκευσαν ένα υπόδειγμα ζήτησης χρήματος, από το οποίο προκύπτει η εκτίμηση της διαχρονικής εξέλιξης της παραοικονομίας για τη χρονική περίοδο 1958-1988 στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της συγκεκριμένης μεθόδου η παραοικονομία κατά τη δεκαετία του '60 παρέμεινε ένα σταθερό ποσοστό του ΑΕΠ ενώ σημείωσε αύξηση κατά το διάστημα 1973-1988 από 20% το 1973 στο 32% του επίσημου ΑΕΠ το 1988.

Το 1995 δημοσιεύτηκε από μελετητική ομάδα του ΚΕΠΕ (Κανελλόπουλος, Κουσουλάκος και Ράπανος, 1995) η εκτίμηση της παραοικονομίας στην Ελλάδα. Η μελέτη ακολούθησε τη μέθοδο της σύγκρισης των αποκλίσεων μεταξύ ανεξάρτητων εκτιμήσεων της ίδιας μακροοικονομικής μεταβλητής. Συγκεκριμένα, συγκρίνονταν τα κονδύλια ιδιωτικής κατανάλωσης των Εθνικών Λογαριασμών με τα αντίστοιχα των Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή η παραοικονομία εκτιμήθηκε στο 27,6% του ΑΕΠ για το 1982 και στο 34,6% για το 1988. Όσον αφορά το 1982, τα υψηλότερα ποσοστά της παραοικονομίας εκτιμάται ότι σημειώθηκαν στους κλάδους της μεταποίησης (78,5%), της υγείας, της εκπαίδευσης και της αναψυχής (42,1%), των κατοικιών (34,3%) και του εμπορίου (33,1%), ενώ το 1988 στους κλάδους της μεταποίησης (85,9%), της υγείας, της εκπαίδευσης και της αναψυχής (84,7%), των μεταφορών και των επικοινωνιών (43,8%) και του εμπορίου (43,5%).

Το 2001 η μελέτη των Μανωλάς και Βαβούρας ακολούθησε επίσης τη νομισματική προσέγγιση της παραοικονομίας, αλλά χρησιμοποίησε τα αναθεωρημένα στοιχεία του ΑΕΠ βασισμένα στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών. Στη μελέτη γίνεται αποδεκτό ότι το ύψος της παραοικονομίας επηρεάζεται από το μέγεθος του μετρούμενου εισοδήματος, το ύψος της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης στην οικονομία, την απόκλιση των καταβαλλόμενων φόρων από τους αναμενόμενους, που αποτελεί ένα μέτρο της προσδοκώμενης μεταβολής της φορολογικής επιβάρυνσης, καθώς και από την αύξηση του επιπέδου των τιμών. Σύμφωνα με την εργασία αυτή, το μέσο ποσοστό της παραοικονομίας ήταν 33,1% στη δεκαετία του '60, 29,3% στη δεκαετία του '70, 32,1% στη δεκαετία του '80 και 31,7% στη δεκαετία του '90. Αξιοσημείωτο είναι ότι το συμπέρασμα της μελέτης ότι η παραοικονομία στην Ελλάδα φαίνεται ότι επηρεάζεται από τους οικονομικούς και πολιτικούς κύκλους και ότι μετά το 1994 παρατηρείται μια σαφής τάση σταδιακής μείωσης του ποσοστού της παραοικονομίας. Από 33,1% πού εκτιμήθηκε ότι ήταν το 1993, η παραοικονομία μειώθηκε σε 29,1% το 1998.

Το 2001 δημοσιεύτηκε μια μελέτη του IOBE με επικεφαλής τον Ν. Τάσο (Τάσος κ.ά, 2001) για την παραοικονομία χρησιμοποιώντας τη

μέθοδο της συνάρτησης ζήτησης χρήματος, χρησιμοποιώντας στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή το ύψος της παραοικονομίας εκτιμάται κατά μέσο όρο σε 30,1% του ΑΕΠ το διάστημα 1960-1997, με αυξητική διαχρονικά τάση με το υψηλότερο ποσοστό το 1997 σε 36,7%. Ωστόσο είναι γεγονός ότι οι Εθνικοί Λογαριασμοί αναθεωρήθηκαν για την περίοδο 1988 με ένα ποσοστό αύξησης της τάξεως του 28%, έτσι τα ποσοστά των πιο πρόσφατων εκτιμήσεων της παραοικονομίας, που ορίζεται ως μη καταγραφόμενο από τους Εθνικούς Λογαριασμούς προϊόν και εισόδημα, είναι προφανώς εξαιρετικά υψηλά.

Υψηλά ποσοστά παραοικονομίας και μάλιστα από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στον ΟΟΣΑ δείχνουν και συγκριτικές μελέτες που έχουν γίνει για την παραοικονομία στον Ευρωπαϊκό ή παγκόσμιο χώρο. Για παράδειγμα, μελέτη των Schneider and Enste (2000), κατατάσσει την Ελλάδα στην πρώτη θέση των χωρών με την υψηλότερη παραοικονομία στον ΟΟΣΑ (30,1% του ΑΕΠ) για το διάστημα 1996-1997, ενώ συλλογή εκτιμήσεων για την παραοικονομία στον κόσμο του CESifo (2003) δείχνει ότι το 2001-2002 η παραοικονομία στην Ελλάδα ανερχόταν στο 28,5% του ΑΕΠ και ήταν η υψηλότερη από όλες τις χώρες μέλη της *EE-15*.

3.5 Συνέπειες της παράνομης εργασίας

Η ύπαρξη της παραοικονομίας έχει πολλαπλές συνέπειες τόσο αρνητικές όσο και θετικές.

3.5.1 Αρνητικές συνέπειες

- **Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία.** Το μέγεθος της παραοικονομίας επηρεάζει αρνητικά την αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής. Μάλιστα κατά τους Carter (1984) και Feige (1981), πολλές φορές οι μη ακριβείς προβλέψεις των διαφόρων μακροοικονομικών μεγεθών οφείλονται σε εσφαλμένες στατιστικές σειρές λόγω του φαινομένου της παραοικονομίας. Τα μη αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία

αποτελούν εμπόδιο στη διαδικασία του οικονομικού προγραμματισμού επειδή δεν επιτρέπουν τόσο την ορθή σύλληψη της υφιστάμενης κατάστασης της οικονομίας όσο κι τις ορθές εκτιμήσεις ως προς τη μελλοντική της εξέλιξη, οδηγώντας έτσι τους οικονομολόγους σε εσφαλμένα συμπεράσματα και εσφαλμένες προτάσεις πολιτικής.

- **Αποτελεσματικότητα της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής.**

Όπως αναφέρθηκε ήδη η ποσότητα των στατιστικών στοιχείων επηρεάζουν την ασκούμενη οικονομική πολιτική (νομισματική και δημοσιονομική). Επιπλέον, το μέγεθος της παραοικονομίας επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής, και αυτό επειδή η παραοικονομία συντελεί στην αύξηση ζήτησης ρευστού χρήματος με αποτέλεσμα την μείωση της ελαστικότητας ζήτησης χρήματος ως προς το επιτόκιο (Gutmann, 1985, σελ. 11). Η μείωση αυτή με την σειρά της οδηγεί σε μείωση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής στην αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων της οικονομικής δραστηριότητας. Επίσης η διόγκωση της παραοικονομίας επηρεάζει αρνητικά το νομισματοπιστωτικό σύστημα, επειδή η παραοικονομία ευνοεί, όπως γίνεται φανερό, την ανάπτυξη παρά-αγοράς χρήματος όπου διενεργούνται παράνομες οικονομικές δραστηριότητες (κυκλοφορία πλαστών νομισμάτων, τοκογλυφία, κ.λπ.). Αυτή η παρά-αγορά χρήματος περιορίζει την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής. Αλλά και όσον αφορά την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, επίσης η παραοικονομία περιορίζει την αποτελεσματικότητα, αφού λόγω της παραοικονομίας περιορίζονται τα έσοδα από την φορολογία και κατά συνέπεια οι δυνατότητες του κράτους για την άσκηση αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής. Επιπλέον, η μη αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων λόγω της παραοικονομίας είναι ένας άλλος λόγος που επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής.

- **Υπερεκτίμηση της ανεργίας.** Η παραοικονομία έχει ως αποτέλεσμα την υπερεκτίμηση της ανεργίας, και αυτό διότι ένας μεγάλος αριθμός ατόμων που καταγράφονται ως άνεργοι, στην πραγματικότητα απασχολούνται στο πλαίσιο της παραοικονομίας. Το ίδιο επίσης αποτέλεσμα παρατηρείται όταν τα άτομα εκτός από την απασχόληση τους στην επίσημη οικονομία, απασχολούνται παράλληλα και στον τομέα της παραοικονομίας. Έτσι έχουμε διόγκωση της ανεργίας με αποτέλεσμα η ασκούμενη οικονομική πολιτική απασχόλησης στην επιλογή στρατηγικών απασχόλησης, οι οποίες να μην ανταποκρίνεται στις ανάγκες της πραγματικότητας.

3.5.2 Θετικές συνέπειες

- **Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στο επίπεδο της επιχείρησης.** Λόγω της αύξησης του κόστους εργασίας στο πλαίσιο της επίσημης οικονομίας, οι επιχειρήσεις πολλές φορές τρέπονται στην παραοικονομία για την απόκτηση κάποιου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος (π.χ. μέσω της χρησιμοποίησης αδήλωτης εργασίας, φοροδιαφυγής). Έτσι, αυξάνεται η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων αυτών και κατά συνέπεια η εξαγωγική τους δυνατότητα. Όμως, από την άλλη πλευρά η παραοικονομία έχει και αρνητικές συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα των υγιών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην επίσημη οικονομία, διότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν έχουν την δυνατότητα συμπίεσης του κόστους παραγωγής μέσω της χρησιμοποίησης αδήλωτης εργασίας κ.λπ., με αποτέλεσμα την εκδίωξη των υγιών επιχειρήσεων από τον κλάδο, και συνεπώς την μείωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.
- **Απορρόφηση εργατικού δυναμικού.** Η παραοικονομία απορροφά εργατικό δυναμικό αφού δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας (κυρίως μερικής απασχόλησης). Τα άτομα τα οποία βρίσκουν απασχόληση στον τομέα της παραοικονομίας, στην αντίθετη περίπτωση (δηλαδή χωρίς παραοικονομία) θα ήταν άνεργοι. Βέβαια δεν θα πρέπει να αγνοηθούν και οι αρνητικές συνέπειες για τους εργαζομένους στην παραοικονομία, όπως π.χ. η έλλειψη ασφάλισης κ.λπ.
- **Αύξηση της ευημερίας των ατόμων.** Όσο μεγαλύτερο το επίπεδο της παραοικονομίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η διαφορά μεταξύ της επίσημης (ορατής) και της μη επίσημης οικονομίας. Η παραοικονομία συμβάλλει στην αύξηση της ευημερίας η οποία δεν θα υπήρχε στην επίσημη οικονομία και η οποία προκύπτει μόνο στον τομέα της παραοικονομίας. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η παραοικονομία έχει ως αποτέλεσμα την φορολογική απαλλαγή ορισμένων ατόμων, ενώ αντίθετα αυξάνει το φορολογικό βάρος των ατόμων που απασχολούνται στην επίσημη οικονομία. Όμως, στην περίπτωση που τα άτομα που δραστηριοποιούνται στην μη επίσημη οικονομία είναι άτομα χαμηλών εισοδημάτων, τότε θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η παραοικονομία συντελεί στην βελτίωση της κατανομής του διαθέσιμου εισοδήματος, και άρα με αυτήν την έννοια οδηγεί στην αύξηση της ευημερίας.

3.6 Πολιτικές αντιμετώπισης της αδήλωτης απασχόλησης

Η αντιμετώπιση της αδήλωτης απασχόλησης στη χώρα μας είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς θα αυξηθούν σημαντικά τα έσοδα της χώρας μας. Ο περιορισμός της έκτασης της παραοικονομίας μπορεί να επιτευχθεί με μία συστηματική προσπάθεια και συνεχή διαχρονικά πολιτική, η οποία θα πρέπει να επικεντρωθεί στα εξής:

- **Δικαιότερη φορολογική αντιμετώπιση των πολιτών.** Το άδικο φορολογικό σύστημα που επιβαρύνει δυσανάλογα τη μισθωτή εργασία για την εξασφάλιση των άμεσων φόρων, καλλιεργεί ένα κλίμα αποδοχής και ανεκτικότητας απέναντι σε κάθε προσπάθεια παράκαμψης του θεσμικού πλαισίου, αφ' ενός μεν ενθαρρύνοντας την απόκρυψη, όσο το δυνατόν, μέρους των πραγματικών εσόδων και αφ' ετέρου ευνοώντας την ανάπτυξη της παράνομης απασχόλησης. Έχει αποδειχθεί ότι όσο αυξάνει η διαφορά μεταξύ μεικτών και καθαρών αποδοχών, τόσο ενισχύονται τα κίνητρα προσφυγής στην αδήλωτη απασχόληση. Προς αυτή την κατεύθυνση θα ήταν σκόπιμο να προσανατολισθούν οι προσπάθειες μεταρρύθμισης του φορολογικού συστήματος με απώτερο στόχο τη δικαιότερη φορολογική αντιμετώπιση και τη βελτίωση των κινήτρων για εργασία.
- **Μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.** Τα ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση σε συνδυασμό με την απουσία ουσιαστικής ανταποδοτικότητας μεταξύ εισφορών και παροχών αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο ασφαλιστικής πειθαρχίας. Αποτρέποντας τις εκάστοτε κυβερνήσεις από το να ασκούν «κοινωνική πολιτική» σε βάρος των ασφαλιστικών ταμείων, ίσως έτσι επιτευχθεί σταδιακά η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με στόχο την ενίσχυση της ασφαλιστικής πειθαρχίας και την πάταξη της εισφοροδιαφυγής.
- **Ανασχεδιασμός και ενίσχυση της διαδικασίας ελέγχου των επιχειρήσεων.** Οι τακτικοί και έκτακτοι έλεγχοι των επιχειρήσεων αποτελεί το μοναδικό μέσο πρόληψης και καταστολής της αδήλωτης απασχόλησης. Η συστηματική παρακολούθηση των επιχειρήσεων αποτελεί ένα τεράστιου όγκου έργο που απαιτεί την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού. Η αποδοτικότητα των ατόμων που διενεργούν ελέγχους αξιολογείται με μόνο κριτήριο τον αριθμό των ελέγχων που

διενεργούνται εις βάρος βέβαια της ποιότητάς τους. Ο ανασχεδιασμός της διαδικασίας ελέγχου των επιχειρήσεων και η ενίσχυσή τους, η απλοποίηση των διαδικασιών και η εξοικονόμηση χρόνου με τη μηχανογράφηση του συστήματος, η άρτια στελέχωση των υπηρεσιών ελέγχου και η σωστή λειτουργία τους αποτελούν αναγκαίες μεταρρυθμίσεις ώστε σημαντικό τμήμα της παράνομης απασχόλησης, όχι μόνο να εντοπισθεί αλλά και να αποτραπεί λόγω της θετικής επίδρασης των παραπάνω μέτρων.

- **Ενίσχυση της απασχόλησης.** Τα υψηλά επίπεδα ανεργίας πέρα των κοινωνικών και οικονομικών προεκτάσεών τους σχετίζονται θετικά με την αδήλωτη απασχόληση. Ως εκ τούτου η εφαρμογή μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης θα μπορούσε να συμβάλλει στον περιορισμό των θεσμικών καταστρατηγήσεων στην αγορά εργασίας.

- **Εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής.** Ο περιορισμένος αριθμός αδειών εργασίας, οι αυστηροί όροι χορήγησης της ελληνικής υπηκοότητας σε ξένους και η μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή της διαδικασίας νομιμοποίησης των μεταναστών αποτελούν τις κυριότερες ενδείξεις της εξαιρετικά περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής που για χρόνια εφαρμόζεται στη χώρα μας. Η εμπειρία των άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία) που βρέθηκαν αντιμέτωπες με το ίδιο φαινόμενο έδειξε ότι τα αυστηρά μέτρα συνοριακών και εσωτερικών ελέγχων με στόχο την απέλαση των παράνομων μεταναστών, δεν αποδίδουν παρά πενιχρά αποτελέσματα, ενώ η διαδικασία των επαναπροωθήσεων είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Ο αποτελεσματικότερος τρόπος ελέγχου του αριθμού και της δραστηριότητας των μεταναστών εφαρμόζεται μέσα από τη θέσπιση σαφούς νομικού πλαισίου και την εφαρμογή συντονισμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή, αν και με σημαντική καθυστέρηση, καθορίστηκαν μέσω προεδρικών διαταγμάτων οι προϋποθέσεις νομιμοποίησης και εξασφάλισης της Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής. Η διαδικασία αυτή, αν και απολύτως απαραίτητη δεν αποτελεί πανάκεια για το πρόβλημα της παράνομης απασχόλησης των μεταναστών. Το εγχείρημα αυτό συναντά σειρά δυσκολιών που έχουν να κάνουν αφ' ενός με την αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις του έργου και αφ' ετέρου με τις αντιδράσεις και την επιφυλακτικότητα που εκφράζονται τόσο από πλευράς εργοδοτών όσο και μεταναστών. Η νομιμοποίηση ενδέχεται να μειώσει τη ζήτηση εργασία από τους

μετανάστες λόγω αυξημένου κόστους, να ελαττώσει για παραγωγούς και καταναλωτές τα πλεονεκτήματα πάνω στα οποία στηρίζεται μεγάλο μέρος της ζήτησης για εργασία ξένων, αλλά και της κοινωνικής ανοχής προς αυτούς. Παράλληλα, η νομιμοποίηση των μεταναστών και η συνακόλουθη αύξηση της προσφοράς νόμιμης εργασίας, αν δεν συνδυαστεί με αυστηρούς ελέγχους, δεν περιορίζει ουσιαστικά την προσφορά της παράνομης εργασίας. Μια άλλη σημαντική διάσταση της απασχόλησης μεγάλου αριθμού νομίμων μεταναστών με ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις είναι η επιτάχυνση του ρυθμού εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας σε πολυπολιτισμική και πολυεθνική, κατάσταση που απαιτεί εξαιρετικά λεπτούς χειρισμούς από πλευράς πολιτείας προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση στη νέα πραγματικότητα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας πλήττει όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αντιμετώπισή του αποτελεί ζήτημα ζωτικής σημασίας για τις εργασιακές σχέσεις και την οικονομία, καθώς υποσκάπτει τη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών, μειώνει το καθεστώς της κοινωνικής προστασίας των ατόμων και τις προοπτικές της αγοράς εργασίας και είναι δυνατόν να επηρεάσει τους όρους του ανταγωνισμού. Και αυτό γιατί δημιουργεί κυρίως προβλήματα ισότιμης μεταχείρισης των πολιτών από το κράτος και εμποδίζει τον αποτελεσματικό σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής. Επιπλέον, αντιβαίνει στα ιδεώδη της αλληλεγγύης και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Κατά συνέπεια η αντιμετώπιση της είναι ιδιαίτερα σημαντική. Το μέγεθός της εκτιμάται στην Ε.Ε.27 από 10-28 εκατ. άτομα ή από 7%-19% του όγκου της συνολικής δηλωμένης απασχόλησης και αντιστοιχεί σε ΑΕΠ της τάξης κατά μέσο όρο 7%-16% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην Ελλάδα το μέγεθός της εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 25% του όγκου της συνολικής απασχόλησης και αντιστοιχεί σε ΑΕΠ της τάξης άνω του 20% του ΑΕΠ της χώρας.

Σημαντικός παράγοντος για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας είναι σε κάθε χώρα η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του φορολογικού συστήματος. Η καταστολή αλλά κυρίως η πρόληψη των φορολογικών αδικημάτων είναι βασικοί παράγοντες στην προσπάθεια περιορισμού της αδήλωτης εργασίας.

Τόσο στον τομέα της πρόληψης, όσο και της καταστολής της αδήλωτης απασχόλησης, ο ρόλος των νέων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Βέβαια η αποτελεσματικότητα του κρατικού ελεγκτικού μηχανισμού δεν εξαρτάται μόνο από τις νέες τεχνολογίες, αλλά και από τις οργανωτικές αναδιατάξεις στις αρμόδιες υπηρεσίες με τις οποίες θα συνδυαστούν οι τεχνολογίες αυτές, καθώς και από την ύπαρξη ανθρώπινου δυναμικού ικανού να αξιοποιεί τις νέες τεχνολογίες.

Βασική κατεύθυνση επίσης, είναι η ανάπτυξη ενός θεσμικού πλαισίου, καλή οργάνωση των διωκτικών αρχών και συνεργασία των χωρών μεταξύ τους για ανταλλαγή πληροφοριών και κοινή αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος, που σήμερα έχει αποκοθήσει ένα διεθνή χαρακτήρα. Επιπλέον η αποκατάσταση της

εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, η αύξηση των ελέγχων με παραδειγματική τιμωρία των αδήλων εργαζομένων καθώς και των εργοδοτών τους, η βελτίωση των προσφερόμενων δημόσιων αγαθών, η ανάπτυξη μεταναστευτικών πολιτικών είναι πολιτικές που θα περιορίσουν σε σημαντικό βαθμό την ύπαρξη της αδήλωτης εργασίας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της αδήλωτης εργασίας στη χώρα μας, εξίσου σημαντικό για τον περιορισμό της αδήλωτης απασχόλησης είναι συνειδητοποίηση από όλους μας ότι τέτοιου είδους δραστηριότητες μόνο αρνητικά αποτελέσματα μπορούν να επιφέρουν τόσο σε κοινωνικό όσο και σε ατομικό επίπεδο.

Το φαινόμενο της αδήλωτης απασχόλησης είναι δύσκολο να καταπολεμηθεί αν και προβληματίζει παγκοσμίως όλες τις οικονομίες ωστόσο η συλλογική προσπάθεια μπορεί αν όχι να το εξαλείψει να το περιορίσει σε μεγάλο βαθμό.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

Βαβούρας Ι., Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον Κόσμο : Προσέγγιση των βασικών πτυχών του προβλήματος, Εκδόσεις Παπαζήση, 2004.

Βαβούρας Ι., Κούτρης Α., Παραοικονομία : η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα και το εξωτερικό, Εκδόσεις Παπαζήση, 1991.

Εμκε-Πουλοπούλου Η., Η Μεταναστευτική Πρόκληση, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2007.

Κατσορίδας Δ., Ξένοι εργάτες στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις Ταμος, 1994.

Παυλόπουλος Π., Η παραοικονομία στην Ελλάδα: μια ποσοτική οριοθέτηση, Αθήνα, Ιοβε, 1987.

Ρόμπολης Σ., Κοινωνική Ασφάλιση: Η διαρκής Κρίση και οι Προοπτικές, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής.

Ρωμανιάς Γ., Ελληνικοί και Ευρωπαϊκοί μύθοι για το Ασφαλιστικό, 7^η έκδοση εμπλουτισμένη, Εκδόσεις Βλάσση, Αθήνα, 2008.

Σιγάλας Δ., Πρωτεύοντες και Δευτερεύοντες Παράγοντες για τη Διασφάλιση της Βιωσιμότητας του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα, Αθήνα, 2010.

Στεργίου Α., Σακελλαρόπουλος Θ., Η Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Διόνικος, 2010.

Τάτσος Ν., Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001.

Τήνιος Π., Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις : Κρυμμένος Θησαυρός, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001.

Esping-Andersen, G. Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2006.

Άρθρα

F. Schneider and D. Enste, «Shadow Economies: Size, Causes and Consequences», *Journal of Economic Literature*, Vol 37 (March 2000).

Stimulating Creativity and Innovation in Europe, «The UNICE Benchmarking Report 2000», May 2000.

Διαδίκτυο

http://ec.europa.eu/index_el.htm

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2652&langId=en>

<http://www.annoeuropeodisabili.it/documenti/vareseenlavorosommerso.pdf>

http://www.cicerofoundation.org/lectures/0804Presentation_Guido_Vanderseypen.ppt

<http://www.coess.eu>

<http://www.eaed.gr>

<http://www.eiro.com>

<http://www.eka.org.gr>

<http://www.ggka.gr>

<http://www.ika.gr>

http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/EKTHESH_09.pdf

<http://www.kepe.gr>

<http://www.oecd.org>

<http://www.oga.gr>

<http://www.statistics.gr>

<http://www.tovima.gr>

<http://www2.ulg.ac.be/crepp/papers/crepp-wp200902.pdf>