



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.4.2014
SWD(2014) 138 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

**σχετικά με τη δημιουργία ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της
συνεργασίας για την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας**

{COM(2014) 221 final}

{SWD(2014) 137 final}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Ιστορικό.....	3
2.	Προσδιορισμός του προβλήματος.....	4
2.1.	Διακυβέρνηση – Το πρόβλημα που απαιτεί την ανάληψη δράσης.....	5
3.	Το δικαίωμα δράσης της ΕΕ και η επικουρικότητα.....	6
4.	Στόχοι.....	7
4.1.	Γενικοί στόχοι.....	7
4.2.	Ειδικοί στόχοι.....	7
4.3.	Επιχειρησιακοί στόχοι.....	7
5.	Επιλογές πολιτικής.....	7
6.	Ανάλυση επιπτώσεων	8
6.1.	Επιλογή 1: Καμία νέα δράση	8
6.2.	Επιλογή 2: Καλύτερος συντονισμός των υφιστάμενων ομάδων εργασίας / επιτροπών σε επίπεδο ΕΕ.....	8
6.3.	Επιλογή 3: Επιμέρους φορέας με εθελοντική συμμετοχή	9
6.4.	Επιλογή 4: Επιμέρους φορέας με υποχρεωτική συμμετοχή	9
6.5.	Επιλογή 5: Ενσωμάτωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας στο Eurofound	9
7.	Σύγκριση των επιλογών	9
8.	Παρακολούθηση και αξιολόγηση	10

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Η ανησυχία για τα υψηλά επίπεδα της αδήλωτης εργασίας αποτελεί προτεραιότητα της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ, ιδίως σε σχέση με τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, την ποιότητα της εργασίας και τη δημοσιονομική εξυγίανση.

Ένας από τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη είναι, έως το 2020, να βρίσκεται σε απασχόληση το 75 % των ατόμων ηλικίας 20-64 ετών¹. Η Επιτροπή, για να επισπεύσει την επίτευξη αυτού του στόχου, εξέδωσε την εμβληματική πρωτοβουλία «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας»², η οποία τόνισε την ανάγκη μετάβασης από την άτυπη ή αδήλωτη εργασία στην κανονική απασχόληση.

Στη δέση μέτρων για την απασχόληση³, που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012, η Επιτροπή επισήμανε επίσης ότι η μετατροπή της άτυπης ή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση θα μπορούσε να επηρεάσει θετικά την παραγωγικότητα, τα πρότυπα εργασίας και, μακροπρόθεσμα, την ανάπτυξη δεξιοτήτων. Στην εν λόγω δέση μέτρων υπογραμμίστηκε η ανάγκη καλύτερης συνεργασίας των κρατών μελών και ανακοινώθηκε η έναρξη διαβουλεύσεων για τη δημιουργία ενωσιακής πλατφόρμας μεταξύ των επιθεωρήσεων εργασίας και άλλων φορέων επιβολής του νόμου για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, με στόχο τη βελτίωση της συνεργασίας, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τον καθορισμό κοινών αρχών για τις επιθεωρήσεις.

Το 2012 και το 2013 αρκετά κράτη μέλη έλαβαν ειδικές ανά χώρα συστάσεις σχετικά με την αδήλωτη εργασία, την παραοικονομία, τη φοροδιαφυγή και/ή τη φορολογική συμμόρφωση.

Στην κατευθυντήρια γραμμή 7 για την απασχόληση⁴ («Αύξηση της συμμετοχής ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και προώθηση της ποιότητας των θέσεων εργασίας»), τα κράτη μέλη καλούνται να επιταχύνουν τον κοινωνικό διάλογο και να καταπολεμήσουν τον κατακερματισμό της αγοράς εργασίας με μέτρα για την αντιμετώπιση της επισφαλούς απασχόλησης, της υποαπασχόλησης και της αδήλωτης εργασίας.

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» [COM(2010) 2020, της 3ης Μαρτίου 2010]
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>

² Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας: Ευρωπαϊκή συμβολή για την πλήρη απασχόληση» [COM(2010) 682, της 23ης Νοεμβρίου 2010].
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:NOT>

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Στοχεύοντας σε μια ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης» [COM(2012) 173, της 18ης Απριλίου 2012].
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

⁴ Απόφαση 2010/707/ΕΕ του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2010, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:EN:NOT>

Η ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2013⁵ αναφέρει ότι οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, μαζί με τις δημόσιες αρχές, στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, ώστε να προετοιμαστούν για μια ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης. Με στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας και των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης, η ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2014⁶ επισημαίνει την ανάγκη να ενισχυθεί η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

2. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Σύμφωνα με την ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2007⁷, με τον όρο αδήλωτη εργασία νοούνται «όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη».

Η αδήλωτη εργασία επηρεάζεται από ευρύ φάσμα οικονομικών, κοινωνικών, θεσμικών και πολιτιστικών παραγόντων. Θεωρείται ότι παρεμποδίζει την εφαρμογή οικονομικών, δημοσιονομικών και κοινωνικών πολιτικών με στόχο την ανάπτυξη, και ιδίως ότι επιδεινώνει την ποιότητα της εργασίας, θέτει σε κίνδυνο την οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και υπονομεύει το ανταγωνιστικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις⁸.

Το γεγονός ότι η αδήλωτη εργασία δεν παρατηρείται ούτε καταγράφεται και ότι ορίζεται με διαφορετικό τρόπο στην εθνική νομοθεσία δυσχεραίνει την κατάρτιση αξιόπιστων εκτιμήσεων σχετικά με την έκταση του φαινομένου στα κράτη μέλη. Έχουν χρησιμοποιηθεί διάφορες μέθοδοι για την προσέγγιση και τη μέτρηση της αδήλωτης εργασίας (οι οποίες εξηγούνται λεπτομερώς στο παράρτημα II).

Γενικά, διακρίνονται τρεις τύποι αδήλωτης εργασίας. Η πρώτη κατηγορία αφορά την αδήλωτη εργασία σε επίσημη επιχείρηση, συμπεριλαμβανομένης της πλημμελώς δηλούμενης εργασίας με τη μορφή «μισθού σε φακελάκι» (όπου μόνο ένα μέρος του μισθού καταβάλλεται επίσημα, ενώ το υπόλοιπο δίνεται στον εργαζόμενο σε φακελάκι), καθώς και περιπτώσεων όπου ο εργαζόμενος έχει δηλωθεί ότι εργάζεται με μερική απασχόληση αλλά, στην πραγματικότητα, εργάζεται με καθεστώς πλήρους απασχόλησης. Η δεύτερη κατηγορία αφορά την αδήλωτη εργασία για ίδιο λογαριασμό ή αυτοαπασχόληση, με τη οποία παρέχονται υπηρεσίες είτε προς μια επίσημη επιχείρηση είτε προς άλλους πελάτες, όπως τα νοικοκυριά. Η τρίτη κατηγορία αδήλωτης εργασίας συνίσταται στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς γείτονες, μέλη της οικογένειας, φίλους ή γνωστούς, τα οποία μπορεί να συνεπάγονται εργασίες κατασκευής ή επισκευής, καθαρισμού ή παροχής φροντίδας

⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2013» [COM(2012) 750, της 28ης Νοεμβρίου 2012] http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2014» [COM(2013) 800] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf
Βλ. επίσης το σχέδιο κοινής έκθεσης για την απασχόληση που συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2014 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_en.pdf

⁷ «Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας» [COM(2007) 628], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:EN:HTML>

⁸ Regioplan, 2010

σε παιδιά ή ηλικιωμένους, ενίοτε ως είδος αλληλοβοήθειας. Αυτή η τρίτη κατηγορία δεν είναι στο επίκεντρο της παρούσας πρωτοβουλίας.

Η κατάχρηση του καθεστώτος των αυτοαπασχολούμενων, είτε σε εθνικό είτε σε διασυνοριακό επίπεδο, συνδέεται συχνά με την αδήλωτη εργασία. Το καθεστώς της αυτοαπασχόλησης είναι ψευδές όταν ένα πρόσωπο έχει δηλωθεί ως αυτοαπασχολούμενος και όχι ως εργαζόμενος, προκειμένου να αποφύγει, αφενός, ορισμένες υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία και τις πρακτικές που εφαρμόζονται για εργαζομένους, όπως την εργατική νομοθεσία, και, αφετέρου, την καταβολή των φόρων ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ψευδής αυτοαπασχόληση είναι πλημμελώς δηλούμενη δραστηριότητα και, ως τέτοια, δεν μπορεί να θεωρηθεί αδήλωτη εργασία. Ωστόσο, η ψευδής αυτοαπασχόληση μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την υγεία και την ασφάλεια, την κοινωνική ασφάλιση των οικείων εργαζομένων και τα φορολογικά έσοδα, αν και οι επιπτώσεις της είναι συνήθως λιγότερο επιβλαβείς από εκείνες της αδήλωτης εργασίας.

Η αύξηση της παραοικονομίας θεωρείται συχνά αντίδραση στις ατέλειες που παρουσιάζει η επίσημη αγορά εργασίας⁹. Ορισμένες από τις περιστάσεις που δημιουργούν αυτές τις ατέλειες είναι το υψηλό κόστος της εργασίας, η (ποσοτική και ποιοτική) έλλειψη εργατικού δυναμικού, η συρρίκνωση των θέσεων απασχόλησης ή η έλλειψη ευελιξίας της αγοράς εργασίας. Επιπλέον, όταν διερευνώνται οι αιτίες της αδήλωτης εργασίας, μεγάλη σημασία έχει ο βαθμός εμπιστοσύνης των πολιτών προς την κυβέρνηση και τους κρατικούς φορείς, καθώς και ο βαθμός ενσωμάτωσης των πολιτών στην κοινωνία. Όταν η ταύτιση με το κράτος ή την κοινωνία, με την ευρύτερη έννοια, είναι ελάχιστη, υπάρχει μεγαλύτερη πιθανότητα τα άτομα να λειτουργούν ενάντια στους κοινούς κανόνες¹⁰. Άλλοι παράγοντες που επιδρούν στο εν λόγω φαινόμενο είναι η διαφάνεια της νομοθεσίας και η επιβολή της. Αν οι μηχανισμοί ελέγχου είναι ασαφείς, αναποτελεσματικοί ή ανύπαρκτοι, τα άτομα θα είναι πιο επιρρεπή να αποφύγουν την καταβολή φόρων ασκώντας αδήλωτη εργασία.

Η αδήλωτη εργασία συνεπάγεται συχνά χειρότερες συνθήκες εργασίας. Τα εργασιακά δικαιώματα, όπως η ετήσια άδεια και ο χρόνος εργασίας, καθώς και οι υποχρεώσεις όσον αφορά την υγεία και την ασφάλεια δεν τηρούνται. Οι ανάγκες κατάρτισης των αδήλωτων εργαζομένων δεν λαμβάνονται υπόψη. Οι εργαζόμενοι αυτοί έχουν λιγότερη ασφάλεια απασχόλησης και μπορεί να μην έχουν το δικαίωμα αποζημιώσεων λόγω απόλυσης και επιδομάτων ανεργίας, καθώς και άλλων παροχών, επειδή δεν έχουν καταβληθεί γι' αυτούς ή από αυτούς εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Επιπλέον, αφού δεν καταβάλλονται συνταξιοδοτικές εισφορές, τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα είναι μειωμένα. Επειδή δεν έχουν νόμιμο εισόδημα, η πρόσβασή τους σε δανειοδότηση ενδέχεται να είναι περιορισμένη.

Οι εργοδότες που δεν δηλώνουν την εργασία που έχει εκτελεστεί από τους εργαζομένους τους δημιουργούν αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ των ίδιων και των

⁹ Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combatting undeclared labour, Regioplan 2001
http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/mateman_renooy2001.pdf

¹⁰ Regioplan, 2001

εταιρειών που τηρούν τους κανόνες. Η στρέβλωση αυτή μπορεί να έχει και διασυννοριακή διάσταση σε περίπτωση που μια χώρα καταπολεμά συστηματικά την αδήλωτη εργασία, ενώ, σε γειτονική χώρα, οι δημόσιες αρχές δεν δίνουν προτεραιότητα σ' αυτό το πρόβλημα. Αυτές οι αρνητικές συνέπειες δεν πλήττουν μόνο τους ανταγωνιστές και τους εργαζομένους· μακροπρόθεσμα, ενδέχεται να ζημιωθεί και η ίδια η επιχείρηση. Η ικανότητά της να έχει πρόσβαση σε πιστώσεις που είναι απαραίτητες για την περαιτέρω ανάπτυξή της μπορεί να είναι πιο περιορισμένη.

2.1. Διακυβέρνηση – Το πρόβλημα που απαιτεί την ανάληψη δράσης

Η κύρια ευθύνη για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας βαρύνει τα κράτη μέλη. Ωστόσο, η δράση σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να διαδραματίσει συμπληρωματικό ρόλο και να βοηθήσει τα κράτη μέλη, εφόσον θα καλύπτει τις ακόλουθες πτυχές:

- (1) Ανεπαρκής συνεργασία μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών όσον αφορά την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας.

Η πάταξη της αδήλωτης εργασίας εξαρτάται κυρίως από τρεις τύπους φορέων επιβολής του νόμου: α) τις επιθεωρήσεις εργασίας, ώστε να αντιμετωπιστεί η καταχρηστική συμπεριφορά όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας και/ή τα πρότυπα υγείας και ασφάλειας, β) τις επιθεωρήσεις κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να παταχθούν οι περιπτώσεις απάτης όσον αφορά τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, και γ) τις φορολογικές αρχές, ώστε να αντιμετωπιστεί η φοροδιαφυγή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, στην εκτέλεση των εν λόγω αρμοδιοτήτων συμμετέχουν και οι κοινωνικοί εταίροι¹¹. Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη συμμετέχουν οι τελωνειακές αρχές, οι μεταναστευτικές υπηρεσίες, η αστυνομία και οι εισαγγελικές υπηρεσίες (βλ. παράρτημα ΙΙΙ). Σε ορισμένες περιπτώσεις δημιουργήθηκαν νέες αρχές, διυπουργικές υπηρεσίες, εθνικές διευθύνουσες ομάδες και τριμερείς επιτροπές.¹²

Τα κράτη μέλη δεν αξιοποιούν επαρκώς την πείρα που συγκεντρώνεται σε άλλα κράτη μέλη. Δεν ανταλλάσσουν εμπειρίες από τις προσπάθειές τους όσον αφορά την πρόληψη ή τη μείωση της αδήλωτης εργασίας.

- (2) Δυσκολίες ως προς την αντιμετώπιση της διεθνούς (διασυννοριακής) διάστασης της αδήλωτης εργασίας.

Η κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί θεμελιώδη ελευθερία εντός της Ένωσης. Διάφορες πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη για την υποστήριξη της άσκησης αυτού του δικαιώματος. Η χρησιμοποίηση διασυννοριακών καταστάσεων για τη συγκάλυψη της αδήλωτης εργασίας κινδυνεύει να αποδυναμώσει πλήρως αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα. Ο προσδιορισμός του

¹¹ Στη Γερμανία έχουν συναφθεί συμφωνίες μεταξύ του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και των κοινωνικών εταίρων στους τομείς υπηρεσιών των κατασκευών, των ελαιοχρωματισμών και των βιομηχανικών κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων· στη Βουλγαρία λειτουργεί εθνικό κέντρο «κανόνων για τις επιχειρήσεις», ενώ στο Λουξεμβούργο προβλέπεται η χορήγηση κάρτας εργασίας σε κάθε εργαζόμενο εργοταξίου.

¹² Ο εθνικός οργανισμός δικαιωμάτων απασχόλησης της Ιρλανδίας (NERA), η επιθεώρηση SZW των Κάτω Χωρών (που αναδιοργανώθηκε το 2012), η υπηρεσία κοινωνικών πληροφοριών και ερευνών του Βελγίου, η διυπουργική μονάδα για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας (CIALTI) στο Λουξεμβούργο και η διυπουργική αντιπροσωπεία για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας (DLNF) στη Γαλλία. ILO/LABADMIN, 2013.

καθεστώς απασχόλησης ενός προσώπου από άλλο κράτος μέλος και η εξακρίβωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του είναι πολύ δύσκολο έργο για τις αρχές. Για να εντοπιστεί η αδήλωτη εργασία σε διασυνοριακές καταστάσεις, πρέπει να υπάρξει μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

3. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Η πρόληψη και η αποτροπή της αδήλωτης εργασίας συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη επιβολή της ενωσιακής και της εθνικής νομοθεσίας, ειδικότερα στους τομείς της απασχόλησης, του εργατικού δικαίου, της υγείας και της ασφάλειας και του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης. Η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας που σχετίζεται με τη διασυνοριακή κινητικότητα είναι ουσιαστικής σημασίας ώστε να διατηρηθεί η αξιοπιστία του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Αναμένεται ότι θα συμβάλει στη δημιουργία επίσημων θέσεων απασχόλησης, θα βελτιώσει την ποιότητα των συνθηκών εργασίας και θα αυξήσει την ένταξη στην αγορά εργασίας και την ευρύτερη κοινωνική ενσωμάτωση.

Η ΕΕ έχει το δικαίωμα να αναλάβει δράση στον τομέα της αδήλωτης εργασίας βάσει των άρθρων της ΣΛΕΕ που αφορούν την κοινωνική πολιτική, και ιδίως το άρθρο 153, που προβλέπει την έκδοση πρωτοβουλίας της ΕΕ με κύριο στόχο την προώθηση της απασχόλησης και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, με τη στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών για την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας. Θα καταστήσει εφικτή τη συνεργασία των κρατών μελών με την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών, την ανάπτυξη εμπειρογνωμοσύνης και τον μεγαλύτερο επιχειρησιακό συντονισμό των δράσεων στις οποίες συμμετέχουν οι αρχές επιβολής του νόμου και οι οποίες καλύπτουν όλες τις παραμέτρους της αδήλωτης εργασίας, ιδίως την εργασιακή, την κοινωνική και τη φορολογική.

Οι αρμοδιότητες της ΕΕ αφορούν την αντιμετώπιση των διασυνοριακών πτυχών της στρέβλωσης και της αποσταθεροποίησης που συνδέεται με τα υψηλά επίπεδα αδήλωτης εργασίας, τα οφέλη της αμοιβαίας μάθησης και την ανάγκη για διασυνοριακή συνεργασία με σκοπό την καταπολέμηση ορισμένων μορφών της αδήλωτης εργασίας.

Οι προκλήσεις που συνεπάγεται η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, όπως ο εντοπισμός της αδήλωτης εργασίας και η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου, είναι κοινές για όλα τα κράτη μέλη. Η ανάληψη δράσης σε ενωσιακό επίπεδο μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ενεργειών των κρατών μελών για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Η ΕΕ μπορεί να υποστηρίξει την ανταλλαγή ορθών πρακτικών, καθώς και τον πιο προηγμένο συντονισμό των δράσεων.

Η δράση της ΕΕ θα στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών ενισχύοντας τη συνεργασία για την αποτροπή και την πρόληψη της αδήλωτης εργασίας σε ενωσιακό επίπεδο, καθιστώντας τη πιο αποτελεσματική και αποδοτική και, με τον τρόπο αυτό, προσθέτοντας αξία στις ενέργειες των κρατών μελών.

4. ΣΤΟΧΟΙ

4.1. Γενικοί στόχοι

Ο γενικός στόχος πολιτικής είναι να υποστηριχθούν τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους για την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας.

4.2. Ειδικοί στόχοι

Εντός αυτού του γενικού πλαισίου, οι ειδικοί στόχοι αυτής της πρωτοβουλίας είναι οι εξής:

- (1) να βελτιωθεί η συνεργασία των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου σε επίπεδο ΕΕ για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη πρόληψη και αποτροπή της αδήλωτης εργασίας·
- (2) να βελτιωθεί η τεχνική επάρκεια των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου όσον αφορά την αντιμετώπιση των διασυνοριακών πτυχών της αδήλωτης εργασίας·
- (3) να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση των κρατών μελών σχετικά με τον επείγοντα χαρακτήρα του προβλήματος και να ενθαρρυνθούν τα κράτη μέλη να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

4.3. Επιχειρησιακοί στόχοι

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η πρωτοβουλία αυτή επιδιώκει τους ακόλουθους στόχους:

- (1) να δημιουργήσει ένα φόρουμ στο οποίο εμπειρογνώμονες από διάφορα κράτη μέλη θα έρχονται σε επαφή και θα ανταλλάσσουν πληροφορίες και βέλτιστες πρακτικές. Οι απώτεροι στόχοι στους οποίους θα κατατείνει το φόρουμ θα μπορούσαν να είναι οι εξής: η δημιουργία μιας «τράπεζας γνώσεων» για τις διάφορες πρακτικές που χρησιμοποιούνται για την πρόληψη και/ή την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας· η κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για επιθεωρητές ή οδηγών ορθών πρακτικών, π.χ. σχετικά με τον τρόπο διεξαγωγής των επιθεωρήσεων για τον εντοπισμό αδήλωτης εργασίας· η υιοθέτηση κοινών αρχών και/ή προτύπων για τις επιθεωρήσεις·
- (2) να διαμορφώσει ένα πλαίσιο για την ανάπτυξη εμπειρογνομosύνης, με πιθανό στόχο την υιοθέτηση κοινού πλαισίου και τη διεξαγωγή κοινών κύκλων κατάρτισης· να δημιουργήσει έναν ερευνητικό φορέα για τη διενέργεια αξιολογήσεων των διαφόρων μέτρων πολιτικής που εντοπίστηκαν στην «τράπεζα γνώσεων»·
- (3) να δημιουργήσει έναν μηχανισμό για μεγαλύτερο επιχειρησιακό συντονισμό των δράσεων. Η λειτουργία αυτού του μηχανισμού θα μπορούσε να έχει τα εξής αποτελέσματα: να εξευρεθούν λύσεις για την ανταλλαγή δεδομένων· να εγκριθούν περιφερειακές ή ενωσιακές στρατηγικές· να διοργανωθούν πανευρωπαϊκές εκστρατείες ευαισθητοποίησης· να διεξαχθούν αξιολογήσεις από ομοτίμους για να παρακολουθείται η πρόοδος των κρατών μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και να καθοριστεί ένα κοινό πλαίσιο για κοινές επιθεωρήσεις και ανταλλαγή προσωπικού.

5. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στην εκτίμηση των επιπτώσεων αναλύθηκαν πέντε επιλογές πολιτικής:

Επιλογή πολιτικής 1: Καμία νέα δράση. Δεν θα αναληφθεί δράση πέρα από τις υφιστάμενες ομάδες εργασίας και πρωτοβουλίες.

Επιλογή πολιτικής 2: Καλύτερος συντονισμός των εργασιών των υφιστάμενων ομάδων εργασίας / επιτροπών σε επίπεδο ΕΕ. Διάφορες ομάδες ενωσιακού επιπέδου εξετάζουν θέματα που αφορούν την αδήλωτη εργασία. Η ΓΔ EMPL θα ορίσει συντονιστή για τις συζητήσεις και τις δραστηριότητες των ομάδων σχετικά με την αδήλωτη εργασία.

Επιλογή πολιτικής 3: Δημιουργία ευρωπαϊκής πλατφόρμας ως επιμέρους φορέα στον οποίο η συμμετοχή είναι εθελοντική. Η Επιτροπή δημιουργεί μια πλατφόρμα η οποία αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών φορέων επιβολής του νόμου και άλλων ενδιαφερομένων, όπως οι κοινωνικοί εταίροι. Τα κράτη μέλη πρέπει να αποφασίσουν εάν θα συμμετάσχουν ή όχι στην πλατφόρμα.

Επιλογή πολιτικής 4: Δημιουργία ευρωπαϊκής πλατφόρμας ως επιμέρους φορέα στον οποίο η συμμετοχή είναι υποχρεωτική. Η Επιτροπή δημιουργεί μια πλατφόρμα η οποία αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών φορέων επιβολής του νόμου και άλλων ενδιαφερομένων, όπως οι κοινωνικοί εταίροι. Τα κράτη μέλη είναι αυτοδικαίως μέλη της πλατφόρμας.

Επιλογή πολιτικής 5: Ενσωμάτωση της πλατφόρμας σε υφιστάμενο φορέα. Ένας τρόπος θα μπορούσε να είναι η ανάθεση αυτού του καθήκοντος στο Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound) στο Δουβλίνο.

Εξετάστηκαν και άλλες εναλλακτικές δυνατότητες, όπως η σύσταση νέας αποκεντρωμένης υπηρεσίας αρμόδιας για την επιβολή του ενωσιακού δικαίου και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, αλλά απορρίφθηκαν ως μη ρεαλιστικές επί του παρόντος.

6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Η υπό εξέταση πρωτοβουλία αφορά θέματα διακυβέρνησης. Η γενικά χρηστή διακυβέρνηση αναμένεται ότι θα επηρεάσει την κοινωνική κατάσταση και τις οικονομικές επιδόσεις. Ωστόσο, η απόσταση που μεσολαβεί από τη δημιουργία μιας πλατφόρμας κατά της αδήλωτης εργασίας μέχρι τη μείωση της αδήλωτης εργασίας είναι πολύ μεγάλη. Είναι αδύνατον να διαμορφωθεί μια αρκετά άμεση σύνδεση μεταξύ της λειτουργίας της πλατφόρμας, της μείωσης της αδήλωτης εργασίας και της οικονομικής απόδοσης ή της κοινωνικής ευημερίας. Το γεγονός ότι είναι δύσκολο να μετρηθεί η αδήλωτη εργασία δυσχεραίνει σημαντικά το συγκεκριμένο εγχείρημα. Ως εκ τούτου, η ανάλυση περιορίζεται στο κατά πόσον οι διάφορες επιλογές επιτυγχάνουν τους ειδικούς στόχους. Επιπλέον, αναλύονται οι δαπάνες που συνδέονται άμεσα με τη δημιουργία αυτής της πλατφόρμας. Δεδομένου ότι οι στόχοι καθορίστηκαν με τρόπο ώστε να στηριχθεί η κοινωνικοοικονομική ευημερία, η αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη υλοποίηση των στόχων θεωρείται η καλύτερη εναλλακτική λύση από κοινωνικοοικονομική άποψη.

6.1. Επιλογή 1: Καμία νέα δράση

Η διατήρηση της ισχύουσας κατάστασης σημαίνει ότι, αν και η Επιτροπή έχει διαπιστώσει τη σοβαρότητα του προβλήματος, δεν παρεμβαίνει σ' αυτό το θέμα,

κάτι που θα μπορούσε να ισοδυναμεί με έλλειψη σοβαρής δέσμευσης από την πλευρά της όσον αφορά την αντιμετώπιση του φαινομένου.

6.2. Επιλογή 2: Καλύτερος συντονισμός των υφιστάμενων ομάδων εργασίας / επιτροπών σε επίπεδο ΕΕ

Γενικά, αναμένεται να υπάρξει πολύ περιορισμένος αντίκτυπος. Τα προβλήματα που αφορούν την προβολή και τη διστακτικότητα να δοθεί προτεραιότητα σ' αυτό το θέμα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν σε κάποιον βαθμό χάρη στην πολιτική στήριξη υψηλού επιπέδου. Οι στόχοι της διεπιστημονικής και διασυνοριακής μάθησης και του συντονισμού δύσκολα θα επιτευχθούν. Θα είναι πολύ δύσκολο να αποκτηθεί συνολική εικόνα του προβλήματος.

6.3. Επιλογή 3: Επιμέρους φορέας με εθελοντική συμμετοχή

Οι βελτιώσεις που συνεπάγεται αυτή η επιλογή εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το πόσα κράτη μέλη θα αποφασίσουν να συμμετέχουν σ' αυτή την ομάδα. Πριν από τη συγκρότηση της ομάδας θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι θα συμμετέχουν τα περισσότερα (αν όχι όλα τα) κράτη μέλη. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη εξέφρασαν, σε συζητήσεις, την προτίμησή τους για την επιλογή αυτή και ότι είναι υποχρεωμένα να αναλάβουν δράση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, είναι εύλογο να υποτεθεί ότι η συμμετοχή θα είναι μεγάλη, ακόμα και αν γίνει σε εθελοντική βάση. Ωστόσο, παραμένει η αβεβαιότητα ως προς τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών, κάτι που συνιστά σημαντικό μειονέκτημα για τη συγκεκριμένη επιλογή. Αν – σ' ένα πολύ ευνοϊκό σενάριο – συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη, υπάρχει μόνο μία διαφορά σε σύγκριση με την υποχρεωτική συμμετοχή: τα κράτη μέλη θα έχουν αποφασίσει την εθελοντική συμμετοχή τους, δηλαδή θα έχουν αναλάβει τα ίδια τη συγκεκριμένη δέσμευση.

6.4. Επιλογή 4: Επιμέρους φορέας με υποχρεωτική συμμετοχή

Το πλεονέκτημα αυτής της επιλογής έγκειται στο γεγονός ότι περιλαμβάνει όλα τα κράτη μέλη από την αρχή. Αφού δεν προϋποθέτει απόφαση υπέρ ή κατά της συμμετοχής, ορισμένα κράτη μέλη θα μπορούσαν να είναι λιγότερο διατεθειμένα να συμμετάσχουν στον μεγαλύτερο επιχειρησιακό συντονισμό των δράσεων ή στην ανάπτυξη εμπειρογνομosύνης. Ενδέχεται να θελήσουν να περιορίσουν τη συνεργασία στην ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών χωρίς να προβούν σε ουσιαστική διασυνοριακή συνεργασία.

6.5. Επιλογή 5: Ενσωμάτωση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας στο Eurofound

Επειδή τα καθήκοντα του Eurofound περιορίζονται στην έρευνα και την ανάπτυξη έργων για την παροχή γνώσεων και υποστήριξης στις πολιτικές της ΕΕ, μπορεί να αναμένεται ότι σ' αυτούς ακριβώς τους τομείς θα μπορούσαν να περιοριστούν και οι δραστηριότητες της πλατφόρμας. Οι δραστηριότητές της θα αφορούν κυρίως την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών και θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη εμπειρογνομosύνης.

7. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Η σύγκριση έγινε με βάση την ανάλυση των επιπτώσεων στην ενότητα 6. Σύμφωνα με τη σύγκριση αυτή, ενώ η επιλογή 1 είναι η επιλογή αναφοράς, κάτι που σημαίνει

ότι δεν έχουν γίνει σημαντικές τροποποιήσεις, οι επιλογές 2 και 5 επιφέρουν ορισμένες, αλλά πολύ περιορισμένες, βελτιώσεις με πολύ χαμηλό κόστος.

Το κόστος που συνεπάγονται οι επιλογές 3 και 4 είναι παρόμοιο (το κόστος για την επιλογή 3 έχει υπολογιστεί με βάση την υπόθεση ότι όλα τα κράτη μέλη θα συμμετέχουν στην πλατφόρμα): το ετήσιο κόστος για το προσωπικό της Επιτροπής και για την οργάνωση των εργασιών και των συνεδριάσεων της πλατφόρμας δεν αναμένεται να ξεπεράσει τα 600 000 ευρώ και οι ετήσιες λειτουργικές δαπάνες για τα καθήκοντα που θα εκτελεί η πλατφόρμα αναμένεται ότι δεν θα υπερβούν τα 2,1 εκατ. ευρώ. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα των επιλογών 3 και 4 αναμένεται να είναι παρόμοια, αν υποθεθεί ότι όλα τα κράτη μέλη θα συμμετέχουν εθελοντικά στην πλατφόρμα, όπως προβλέπεται στην επιλογή 3.

Συνεπώς, το σαφές πλεονέκτημα που παρουσιάζει η επιλογή 4 σε σύγκριση με την επιλογή 3 είναι ότι η επιτυχία της εθελοντικής πλατφόρμας εξαρτάται, πρωτίστως και σε μεγάλο βαθμό, από την προθυμία των κρατών μελών να συμμετέχουν σ' αυτή. Έτσι, υπάρχει ένα πρόσθετο στοιχείο αβεβαιότητας σε σύγκριση με την επιλογή 4. Το σαφές πλεονέκτημα της επιλογής 4 σε σύγκριση με την επιλογή 3 είναι η υποχρεωτική συμμετοχή. Θεωρείται αναγκαίο στοιχείο της πλατφόρμας, επειδή η συνεργασία για την αντιμετώπιση των διασυνοριακών πτυχών της αδήλωτης εργασίας –ένας από τους βασικούς στόχους της πρωτοβουλίας– δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί πλήρως εάν ορισμένα κράτη μέλη συμμετείχαν και άλλα όχι.

Ως εκ τούτου, η επιλογή 4 θεωρείται, συνολικά, προτιμητέα. Μπορεί να υλοποιηθεί με την έκδοση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 153 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ.

8. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η Επιτροπή θα πρέπει να υποβάλλει τακτικά έκθεση στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις εργασίες της πλατφόρμας. Οι εκθέσεις αυτές θα ενημερώνουν σχετικά με τα αναλυτικά προγράμματα εργασίας της πλατφόρμας, τα παραδοτέα και τη συχνότητα των συνεδριάσεών της.

Οι δραστηριότητες της πλατφόρμας θα αξιολογηθούν τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος της απόφασης. Με βάση τις τακτικές εκθέσεις και την περαιτέρω έρευνα, η αξιολόγηση θα εκτιμήσει κατά πόσον η πλατφόρμα έχει συμβάλει στην επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων και κατά πόσον σημειώθηκε πρόοδος προς την επίτευξη του γενικού στόχου. Η έκθεση αυτή θα υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.