



International
Labour
Organization



Finansira
Evropska unija

Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2

► **Smjernice za jačanje uloge inspektora rada u postupanju vezano za neprijavljeni rad**





Copyright® International Labour Organization 2023

Prvi put objavljeno 2023.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije kroz projekat Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja (ESAP) 2. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Naslovna fotografija: Aleksandarlittlewolf - on Freepik

Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2¹

► Smjernice za jačanje uloge inspektora rada u postupanju vezano za neprijavljeni rad

Preporuka MOR-a o prelasku iz neformalne u formalnu ekonomiju, 2015. (br. 204)², definiše važnost „odgovarajućeg i prikladnog sistema inspeksijskog nadzora, proširivanja obuhvata inspekcije rada tako da uključi sva radna mjesta u neformalnoj ekonomiji kako bi se zaštitili radnici, i davanja smjernica za tijela za sprovođenje, uključujući i to kako da se pozabave uslovima za rad u neformalnoj ekonomiji”³. U tom pogledu, dat je kratak opis glavnih preporuka MOR-a za djelotvornu inspekciju rada u borbi protiv neprijavljenog rada u ovoj oblasti.

► Preporuke MOR-a za djelotvorne pristupe inspekcije rada u rješavanju neprijavljenog rada.

Ovaj odjeljak je podijeljen na dva dijela. Prvo, ukratko je predstavljen neophodni okvir za djelotvoran pristup inspekcije rada prema neprijavljenom radu. Nakon toga slijede opšte smjernice za jačanje inspekcije rada u borbi protiv neprijavljenog rada.

► Neophodni uslovi za djelotvornu inspekciju rada

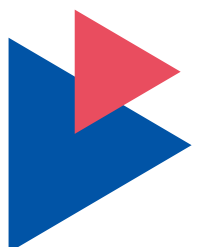
1. Primarna politika i operativna odgovornost inspekcije rada odnosi se na borbu protiv neprijavljenog rada. Da bi inspekcija obavljala ove funkcije na djelotvoran način mora se obezbijediti adekvatan broj kvalifikovanih službenika, kao i finansijski i drugi materijalni resursi.
2. Vlade ekonomija učesnica treba da izvrše odgovarajuću procjenu i identifikaciju faktora, karakteristika, uzroka i okolnosti neformalnosti u nacionalnom kontekstu, koje će poslužiti kao polazne informacije za izradu i primjenu zakona i propisa, politika i drugih mjera koje imaju za cilj da olakšaju prelazak u formalnu ekonomiju⁴.

1 Platformu za zapošljavanje i socijalna pitanja (ESAP) 2 finansira Evropska unija.

2 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

3 Stav 27 Preporuke br. 204.

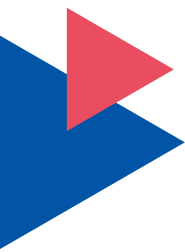
4 Stav 8 Preporuke br. 204.



3. Djelotvorna nacionalna politika zahtijeva *snažnu posvećenost ekonomija učesnica izradi i implementaciji sveobuhvatnog okvira programske politike* za odgovor na neprijavljeni rad. Ovo bi trebalo prevesti u podsticajno institucionalno okruženje gdje je jasno definisana uloga centralnog organa zaduženog za sprovođenje politike i strategije, identifikovane su obaveze nadležnih tijela i postavljeni mehanizmi koordinacije. Politike treba da pruže informacije za nacionalne programe sa definisanim ishodima, vremenskim okvirima, odgovornostima i mehanizmima praćenja i evaluacije.
4. *Socijalni dijalog* treba posmatrati kao međusektorski pokretač politike, koji je ugrađen u sve strategije i aktivnosti.
5. Ekonomije učesnice treba da preuzmu neophodne korake za poboljšanje ekonomske pozadine stvaranjem uslova za zdravu konkurentnost poslovanja, dobru regulativu tržišta rada i politike socijalne zaštite koje se pravilno održavaju i finansiraju. U tom smislu, gdje je to prikladno, treba smanjiti administrativna opterećenja za poslodavce tako da se poboljša poštovanje zakona o radu, i to olakšavanjem registracije radnika, prijavljivanja za socijalno osiguranje i plaćanja socijalnih doprinosa, kroz pristupačne jednostavne procedure (i posvećivanje posebne pažnje predugim vremenskim rokovima koji bi mogli ometati rad inspekcije). Trebalo bi proučiti i predložiti i podsticaje za formalizaciju gdje je to prikladno.
6. Potreban je i sveobuhvatan zakonski okvir u oblasti rada, što podrazumijeva:
 - (i) Jasnu definiciju neprijavljenog rada (bilo u zakonu ili/i na administrativnom nivou), gdje se razmatraju svi pojavnici oblici i razlikuju od drugih srodnih pojmova kao što su nezakonitost, neformalnost i prevara u pogledu rada i socijalnih pitanja;
 - (ii) Jasne i direktne odredbe zakona, što dovodi do toga da se zakonodavstvo lako poštuje i sprovodi od strane nadležnih organa; i
 - (iii) sa jasno navedenim ovlašćenjima organa za sprovođenje.

Ažurirani međunarodni standardi rada igraju ključnu ulogu i daju smjernice i postavljaju neophodne elemente kojima bi zemlje učesnice trebalo da se pozabave prilikom izrade djelotvornog nacionalnog zakonodavstva.

7. Mora postojati djelotvorni sistem odvratanja koji uključuje tijesnu saradnju organa za sprovođenje sa pravosuđem, što podržavaju sledeće strateške smjernice:
 - (i) Djelotvorne i odvratajuće sankcije za odvratanje od neprijavljenog rada. U tom smislu, sankcije treba da budu proporcionalne prestupu i treba da postoje skraćene procedure za njihovo izvršenje bez nepotrebnih odlaganja;
 - (ii) Uspostavljanje inovativnih pristupa kao dopune tradicionalnim sankcijama, koji podstiču i poboljšavaju poštovanje propisa i koji su integrisani sa drugim strategijama za borbu protiv neprijavljenog rada;
 - (iii) Procedure sankcionisanja i mehanizme odgovornosti treba poboljšati u zemlji i na prekograničnom nivou kako bi se izbjegla nedjelotvornost sankcija.



8. Strategije za neprijavljeni rad treba da uključe snažnu dimenziju podizanja svijesti, sa kampanjama koje imaju za cilj promjenu lokalne kulture o onome što nije društveno prihvatljivo, ne samo zato što je „zakonito“ ili „nezakonito“, već i zbog kršenja osnovnih prava na radu. I mjere prevencije i mjere odvraćanja treba da budu uključene u strategiju.

▶ Smjernice za jačanje inspekcije rada u borbi protiv neprijavljenog rada

▶ Definisane strategije i planova i djelotvorno upravljanje resursima

9. Izradu strateških planova i programa o neprijavljenom radu treba vršiti periodično uz konsultacije sa drugim nadležnim organima i socijalnim partnerima. Strateško planiranje uključuje, između ostalog, sljedeće elemente:

(i) Razvoj „indikatora rizika od neprijavljenog rada“ je od suštinskog značaja za planiranje inspeksijskih posjeta. To rezultira mnogo preciznijim sprovođenjem aktivnosti, i sprječava inspekciju rada da koristi resurse za kontrolu preduzeća koja poštuju propise i na taj način ona maksimizira napore u identifikaciji preduzeća koja ne poštuju propise, kako bi ih navela da to učine.

(ii) Postavljanje jasnih ciljeva i prilagođenih pristupa radi odgovora na raznolike karakteristike, okolnosti i potrebe radnika i preduzeća prisutnih u sektoru neprijavljenog rada.

(iii) Prava ranjivih grupa treba da budu prioritet. Inspektori rada bi trebalo da se posebno konsultuju sa organima nadležnim za migracije kako bi garantovali legitimnu zaštitu prava radnika migranata – čak i u situacijama rada na crno.

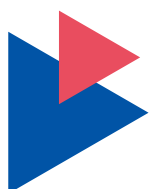
(iv) Prilikom utvrđivanja politike inspekcije rada vezano za neprijavljeni rad, centralni organ će:

a. uzeti u obzir da treba da postoji odgovarajuća ravnoteža sa drugim oblastima kao što su sigurnost i zdravlje na radu;

b. izraditi planove zasnovane na dokazima za sektore i regije u kojima je poznato ili se sumnja da je rasprostranjen neprijavljeni rad.

(v) Trebalo bi uspostaviti metode bodovanja, između ostalog, za praćenje i mjerenje uticaja godišnjih planova kontrole na borbu protiv neprijavljenog rada kako bi se povećala njihova djelotvornost i uticaj. Na taj način će se osigurati da preduzete radnje zapravo donose planirane rezultate. Takođe će se povećati transparentnost i definisati ključna dostignuća na putu ka krajnjem cilju kao osnova za buduće planiranje.

10. Preduslov za definisanje strategija i planiranje je uspostavljanje dobro opremljenih informacionih sistema koji na sistematičan način obezbjeđuju pouzdane podatke. To će omogućiti inspekciji rada da izvrši dubinsku analizu sa ciljem otkrivanja obrazaca, trendova i da planira i ocjenjuje svoje aktivnosti.



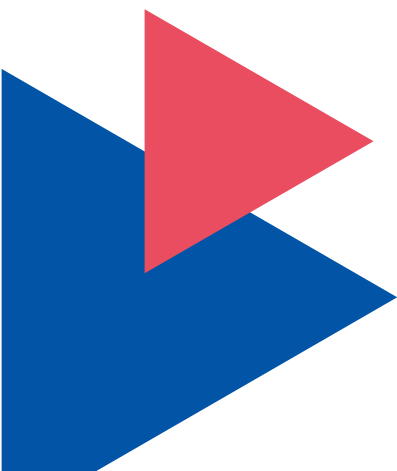
11. *Informacione tehnologije* treba da imaju širu upotrebu u smislu prevencije, otkrivanja i publiciteta. Poseban značaj treba dati kombinovanju različitih baza podataka u cilju otkrivanja prekršaja na svim nivoima (socijalno osiguranje, porezi, zakon o radu, sigurnost i zdravlje na radu). Poboljšanje kvaliteta i dostupnosti podataka treba da bude glavni cilj. Vlade će osigurati da stepen povjerljivosti koji je dodijeljen ovim podacima ne ometa razmjenu informacija između relevantnih državnih agencija. Taj stepen povjerljivosti ne bi trebalo ni da spriječi legitimno objavljivanje identiteta preduzeća koja zloupotrebljavaju neprijavljeni rad. Takav publicitet može imati važnu funkciju u obeshrabrivanju takvog ponašanja i upozoravanju radnika. Trebalo bi istražiti nove načine korištenja prikupljenih podataka i medija.
12. Za inspektore rada koji se bave neprijavljenim radom treba *redovno* organizovati *odgovarajuću obuku*. Ove obuke treba da se fokusiraju na važeće zakonodavstvo, identifikaciju različitih vrsta prevara u oblasti rada i socijalnog staranja, razumijevanje odgovornosti i finansija i komplementarne uloge drugih institucija koje se bave sličnim temama. Posebnu pažnju treba posvetiti obuci koja će se fokusirati na jačanje senzibiliteta kako bi se inspektori pripremili za rad sa neprijavljenim radnicima koji se mogu naći u situacijama nasilnog zapošljavanja i koji nemaju jezičke vještine, znanje ili nekog ko ih zastupa kako bi na djelotvoran način branili svoje interese.
13. S obzirom na složenost neprijavljenog rada, *specijalizacija grupa* se pokazala kao dobra praksa za odgovor na ovu pojavu. Ove specijalizovane grupe često imaju specifičnu i pojačanu obuku o pitanjima neprijavljenog rada i sastavljene su od članova različitih državnih ustanova kako bi djelovale na integrisan i koordinisan način.

► Proaktivna uloga inspekcije rada

14. Inspektori rada treba da usvoje *proaktivan pristup* u rješavanju problema neprijavljenog rada u pokušaju da osiguraju održivu tranziciju u formalnu ekonomiju. Treba izbjegavati usko razmišljanje, uz puno korišćenje svih inspeksijskih ovlašćenja i prerogativa kako bi se postiglo poštovanje propisa, kao i komplementarno djelovanje svih aktera koji mogu uticati na poštovanje propisa.
15. Inspeksijske posjete treba da razmotre *sve aspekte u vezi sa neprijavljenim radom*, a ne samo neprijavljeni status radnika. Na primjer, kada se otkrije situacija neprijavljenog rada, inspektori bi trebalo da osiguraju isplatu svih naknada radniku (uključujući i sve neisplaćene zarade). Inspektori takođe treba da kontrolišu bezbjednosne i zdravstvene uslove na radnom mjestu i da preduzimaju mjere u slučajevima nepoštovanja (izricanje novčanih kazni ili prijavljivanje tužiocu ili nadležnoj instituciji)
16. *Obrazovne i savjetodavne programe* za socijalne partnere i javnost uopšte takođe treba smatrati dijelom cjelokupnog odgovora inspekcije rada na neprijavljeni rad i kao komponentu aktivnosti podizanja svijesti i prevencije. Posebne kampanje ili ciljne aktivnosti mogu doprinijeti opštim naporima za suzbijanje ove pojave, a korišćenje pilot projekata ili kampanja može pomoći u testiranju inovativnih pristupa ili novih ideja. Budući da je neprijavljeni rad dugotrajan i duboko ukorijenjeni izazov, takve aktivnosti treba preduzeti u kontekstu ukupne strategije ili programa za neprijavljeni rad. U tom smislu, toplo se preporučuje da svaka strategija koristi kombinaciju pristupa neprijavljenom radu, uključujući informisanje i podizanje svijesti, prevenciju i odvraćanje (sankcije).

► Saradnja

17. Jasne kriterijume *saradnje između različitih izvršnih organa* treba podsticati kroz zakone, sporazume o saradnji (Memorandumi o razumevanju) i strategije. Vlade treba da poboljšaju i konsoliduju međuvladino umrežavanje, obezbeđujući osnove u vidu relevantnih politika i zakona kako bi se mogli uspostaviti djelotvorni oblici saradnje.
18. *Unakrsna razmjena podataka* poboljšava efikasnost i podstiče saradnju, dajući različitim državnim institucijama bolju ukupnu sliku neprijavljenog rada i bolju sposobnost prilagođavanja svojih odgovora.
19. Trebalo bi uvesti *zajedničke inspekcijske kontrole* između organa za poslove radnih odnosa, zaštite i zdravlja na radu, socijalne zaštite, poreskih i organa nadležnih za migracije kako bi se omogućio holistički pristup aspektima neprijavljenog rada i kako bi se osiguralo da su obuhvaćeni svi aspekti uslova za rad. Ova praksa jača koordinaciju i razmjenu znanja između različitih inspekcijskih organa.
20. Posebnu važnost treba dati saradnji *sa socijalnim partnerima* na svim nivoima. Saradnju između vlada, radnika i poslodavaca treba podsticati na svim nivoima sistema industrijskih odnosa. Organizacije radnika i poslodavaca bi trebalo da imaju redovne kontakte sa inspekcijom rada u sklopu sopstvenih aktivnosti vezano za neprijavljeni rad u cilju obeshrabrivanja socijalnog dampinga i zaštite prava radnika bez obzira na njihov pravni status u lokalnom kontekstu. Takođe treba uložiti napore da se podstakne saradnja između samih neprijavljenih radnika i inspekcijskih organa (npr. zagarantovani period boravka za radnike migrante bez dokumenata koji prijavljuju slučajeve neprijavljenog rada inspektorima).
21. Same po sebi, aktivnosti protiv neprijavljenog rada na ekonomskom nivou nisu dovoljne, posebno s obzirom da ovakav rad često ima prekograničnu prirodu (npr. radnici migranti, upućeni radnici). Na *međunarodnom i regionalnom nivou* treba preduzeti komplementarne akcije kao što su: razmjena znanja putem baza podataka kojima svi akteri imaju pristup, zajedničkih registara, zajedničkih inspekcija različitih inspektorata (posebno u blizini graničnih zona) i zajedničkih aktivnosti obuke i upućivanja koje treba smatrati načinom za izgradnju profesionalne mreže među inspektoratima i jačanje razumijevanja između različitih inspekcijskih sistema. Trebalo bi razmotriti razvoj koordiniranog sistema sankcija na regionalnom nivou, posebno u pogledu prekograničnog izvršenja.

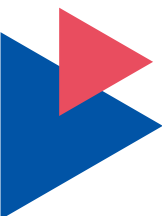


▶ Prilog I

▶ Koraci u planiranju inspekcijske kampanje protiv neprijavljenog rada

Šematski, planiranje kampanje za borbu protiv neprijavljenog rada na ekonomskom nivou treba da obuhvati sledeće korake:

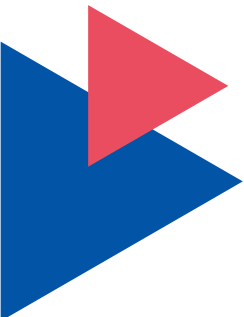
1. Pripremiti i predložiti vremenski okvir za planiranje za period duži od godinu dana, kako bi se konsolidovali ciljevi koji se žele postići. Na primjer, inspekcija rada bi mogla planirati trogodišnju kampanju. Kampanja može ciljati sve privredne sektore, ili samo onaj gdje je ovaj problem izraženiji. Međutim, prva opšta kampanja uvijek mora biti sveobuhvatna.
2. Ciljevi mogu biti, između ostalog
 - ▶ doprinos smanjenju neprijavljenog rada u procentima u periodu od 3 godine (*odabrati neke od indikatora procjene rizika i njihov razvoj - prije i nakon kampanje*);
 - ▶ kvantitativno povećanje doprinosa za socijalno osiguranje;
 - ▶ smanjenje broja pritužbi inspekciji rada;
 - ▶ realizovati određen broj informativnih akcija i ciljati publike koje će koristiti različite institucije koje učestvuju u kampanji;
 - ▶ izvršiti niz inspekcijskih kontrola na radnim mjestima;
 - ▶ povećati broj prijava kršenja propisa (*međutim, kasnije, ukoliko dođe do poštovanja zakona zbog kampanje, pretpostavlja se da i smanjenje ovog broja može biti dobar pokazatelj*).
 - ▶ povećati broja prelazaka lažnih samozaposlenih radnika u podređene radnike.
3. Dobiti odobrenje Vlade, ako je potrebno, uz objašnjenje strateških ciljeva, na osnovu zvaničnih statističkih podataka, vijesti o ovoj pojavi na društvenim mrežama i u medijima, zabrinutosti socijalnih partnera i informacija prikupljenih od strane inspektora rada.
4. Za osmišljavanje kampanje uključiti socijalne partnere, prezentujući jednostavan i informativni dokument sa prednostima njegove realizacije. Trebalo bi imenovati multidisciplinarnu radnu grupu, sa predstavnicima svih socijalnih partnera, koja će izvršiti planiranje i pripremiti odgovarajući akcioni plan.
5. Planiranje se može zasnivati na različitim metodologijama, kao što je balansirana kartica rezultata, uvijek uzimajući u obzir prethodno opisanu procjenu rizika.



6. Kampanja bi uvijek trebalo da prođe kroz tri operativne faze: faza otkrivanja i informisanja, faza inspekcije i faza evaluacije.
7. Nakon usaglašavanja planiranja sa socijalnim partnerima, treba pozvati i druge inspekcijske organe da se pridruže kampanji: poreska uprava, inspekcija u oblasti socijalnog osiguranja, inspekcija privrednih aktivnosti, različite ogranke policije - inostrana i granična policija, ako ih ima.
8. Zatim treba pozvati druge partnere koji ne vrše inspekciju: univerzitete, škole za stručno osposobljavanje, tehnološke centre, službe za zapošljavanje, državne zavode za statistiku, stručna regulatorna tijela, itd.
9. Trebalo bi imenovati dvije radne grupe koje će nadgledati kampanju: (i) jedna, sa predstavnicima socijalnih partnera i inspekcije rada, koja se sastaje najmanje svake dvije sedmice – ova grupa može imati i predstavnika vlade; druga (ii), šira radna grupa, sa predstavnicima svakog od partnera koji su dio kampanje - ova grupa bi trebalo da se sastaje svaka dva mjeseca.
10. Kampanja tada počinje sa svojim dobro definisanim koracima:

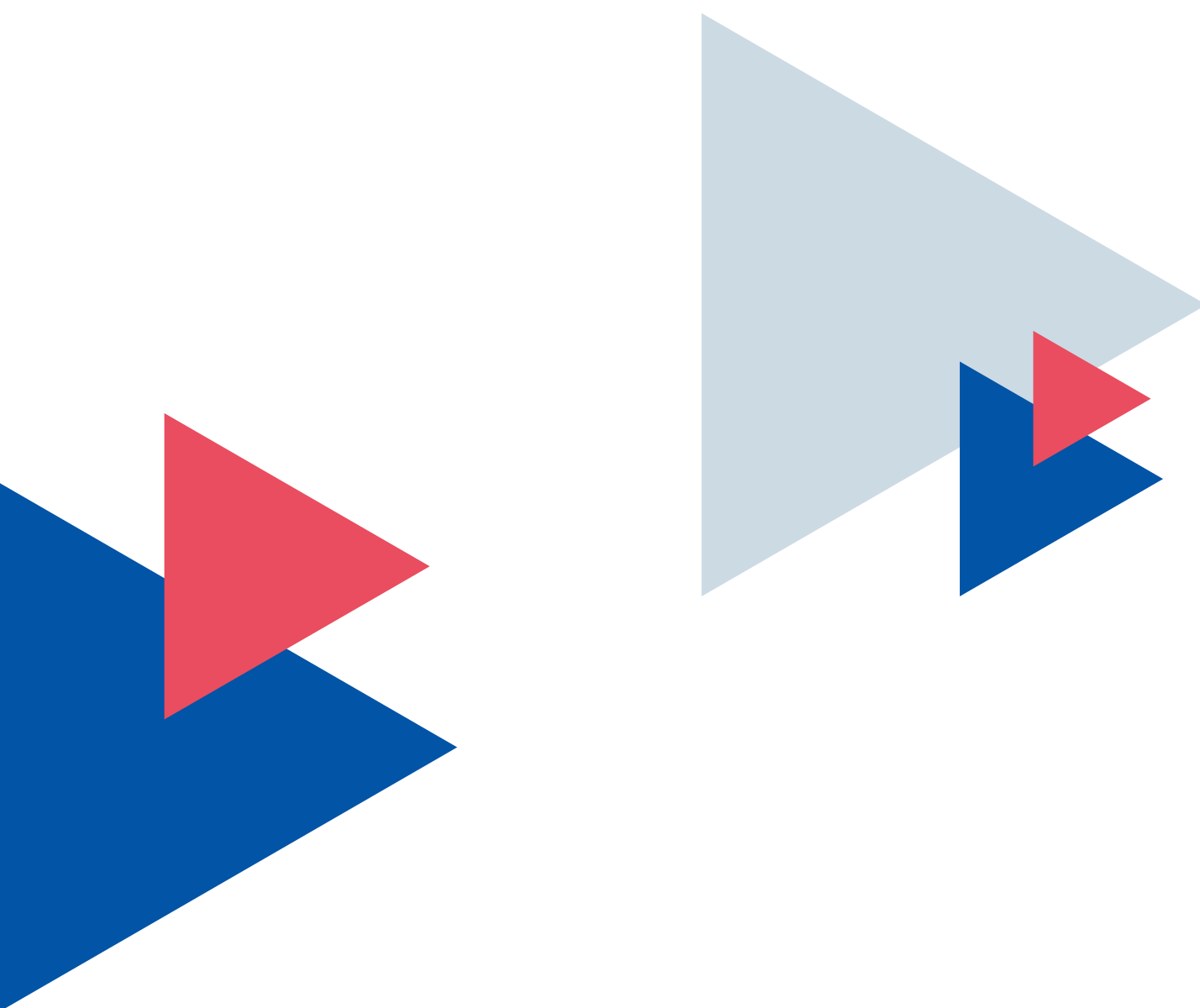
▶ *Faza otkrivanja i informisanja* - početno predstavljanje kampanje medijima (organizacijom i uvodne konferencije za štampu); korišćenje otvorenog prostora, letaka i nekih proizvoda; Oglašavanje u novinama i časopisima, fizičko i online; radio i televizijski spotovi, itd. Faza reklamiranja i publiciteta će uveliko zavistiti od postojećeg budžeta i trajaće tokom čitave kampanje; informativni sadržaj će se sastojati od seminara, konferencija i debata, koje će voditi socijalni partneri, različite inspekcije, opštine, univerziteti, škole i stručne škole, istraživački centri, medijska tijela itd. U ovom trenutku javnost je upoznata sa ciljevima kampanje, šta se očekuje u kompanijama prilikom inspekcije aktivnosti i koje su najbolje metodologije za poštovanje zakona. Ova faza i faza otkrivanja/distribucije se odvijaju istovremeno. Međutim, faza informisanja neće trajati tokom cijele kampanje i završiće se prije faze inspekcije.

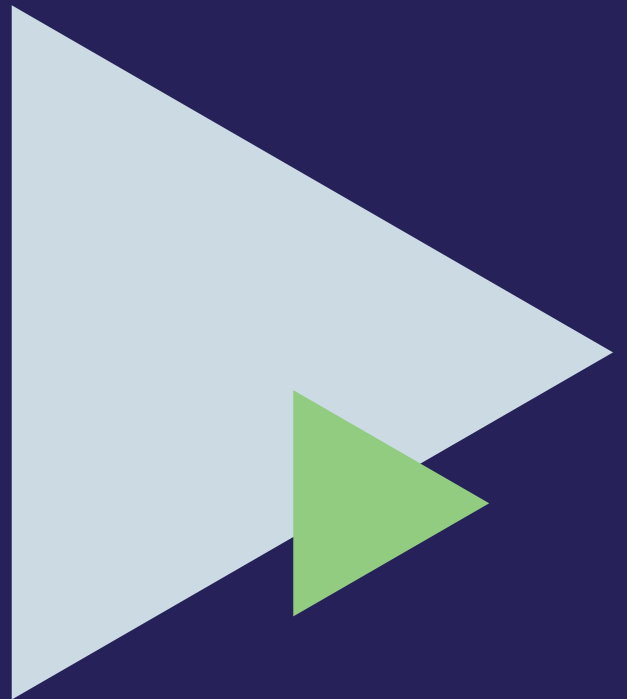
▶ *Faza inspekcije* – ovo je period u kojem se vrše inspekcije, ne samo na radnim mjestima zajedno sa svim ostalim inspekcijskim organima, već uključuje i sastanke sa poslodavcima. Detaljnije kontrole, pojedini privredni sektori, ili svi generalno, mogu se obraditi kroz unaprijed najavljene posjete, čime se povećava efekat odvratanja, jer, osim što su resursi oskudni, postoje radna mjesta koja su teško dostupna. Tako se može prethodno u medijima najaviti da će se u određenom vremenskom periodu vršiti inspekcijske radnje u odabranoj grani privrede. U vezi sa tim, treba navesti i da se prilikom ovih kontrola očekuje poštovanje zakona. Prije osmišljavanja inspekcijskih akcija, Inspekcija rada može pozvati i udruženja poslodavaca i/ili najznačajnija preduzeća u određenom sektoru privrede na prvi pokušaj samoregulacije. Nakon terenskih kontrola, isti poslovni akteri mogu biti ponovo pozvani na drugi sastanak radi novog pokušaja samoregulacije. Međutim, ovaj drugi sastanak ne bi trebalo da ima za cilj bilo



kakvo opraštanje sankcija koje su proizašle iz inspeksijske akcije. Takođe će biti izvršena analiza inspeksijske akcije, naglašavajući da će se ona nastaviti. Rezultati inspeksijskog nadzora bi u kratkom roku trebalo da budu javno dostupni u medijima.

- ▶ *Faza evaluacije* - nakon perioda inspekcije, mora se postići ravnoteža između postignutih rezultata i unaprijed utvrđenih ciljeva. Uvijek treba pripremiti detaljan pisani izvještaj, sa jasnim zaključkom u odnosu na prethodno utvrđene ciljeve. Izvještaj mora dobiti opštu saglasnost svih partnera kampanje. Ovaj dokument mora biti poslat Vladi i javno predstavljen medijima. Postignuti rezultati moraju poslužiti kao ulazni podaci za digitalnu platformu inspekcije - ili za više različitih baza podataka - što će omogućiti ažuriranje predstojeće procjene rizika.





ilo.org/budapest

Međunarodna organizacija rada
Ured za Centralnu i Istočnu Evropu
Mozsar Utca 14
Budapest H-1066
Mađarska

[f facebook.com/ilocentraleasterneurope](https://www.facebook.com/ilocentraleasterneurope)

[@ILO](https://twitter.com/ILO)

[ILOTV](https://www.youtube.com/ILOTV)