



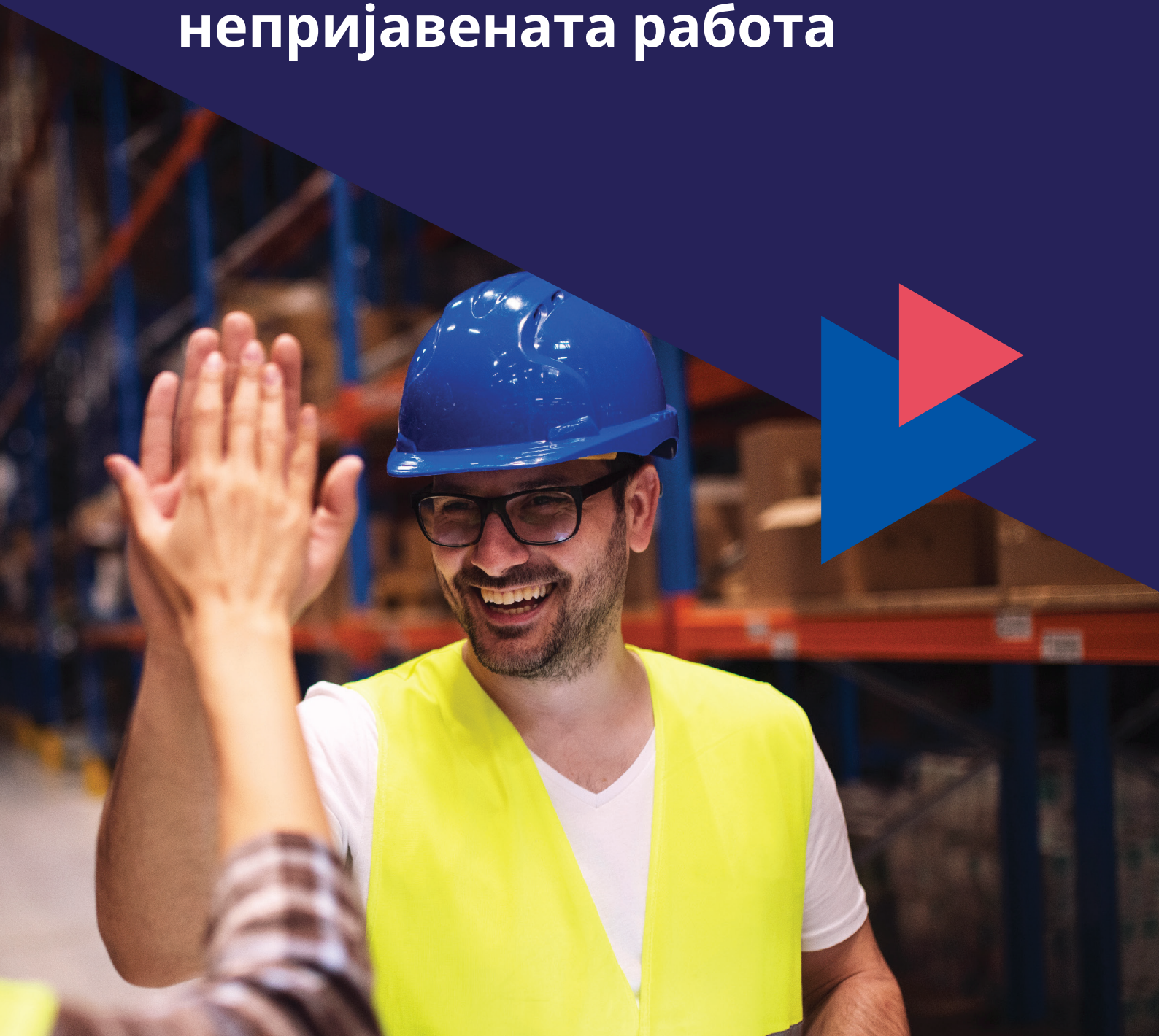
International  
Labour  
Organization



Финансирано од  
Европска Унија

Платформа за вработување и социјални  
прашања - ЕСАП 2

▶ **Упатство за зајакнување на  
улогата на инспекторите  
на труд во справувањето со  
непријавената работа**





## **Авторско право® Меѓународна организација на трудот 2023 г.**

Прво издание 2023 г.

Овој документ е изготвен со финансиска поддршка од Европската Унија преку проектот Платформа за вработување и социјални прашања (ЕСАП) 2. За содржината е одговорен исклучиво авторот и таа не ги отсликува секогаш гледиштата на Европската Унија.

Насловна фотографија: Aleksandarlittlewolf - on Freepik

## Платформа за вработување и социјални прашања - ЕСАП 2<sup>1</sup>

# ▶ Упатство за зајакнување на улогата на инспекторите на труд во справувањето со непријавената работа

---

Препораката на МОТ за транзиција од неформална во формална економија од 2015 година (бр. 204)<sup>2</sup> ја утврдува важноста на „адекватен и соодветен систем на инспекциски надзор и проширување на опфатот на инспекцијата на труд на сите работни места во неформалната економија, за да се заштитат работниците и да им се дадат насоки за органите за спроведување на законот, вклучително и за тоа како да се адресираат работните услови во неформалната економија“.<sup>3</sup> Во овој контекст, се дава краток опис на главните препораки на МОТ за делотворна инспекција на труд за справување со непријавената работа во оваа област.

## ▶ Препораки на МОТ за делотворни пристапи за инспекција на труд за справување со непријавената работа.

Овој дел е поделен на два подделови. Прво, се дава краток вовед за потребната рамка за делотворен пристап на инспекцијата на труд во однос на непријавената работа. Потоа следуваат општи насоки за зајакнување на инспекцијата на труд во борбата против непријавената работа.

### ▶ Потребни услови за делотворна инспекција на труд

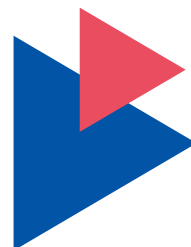
1. Инспекцијата на труд има примарна политичка и оперативна одговорност за справување со непријавената работа. За ефективно извршување на овие функции, мора да се обезбеди соодветен број на квалификуван персонал, како и финансиски и други материјални ресурси, за да се гарантира делотворно извршување на задачите на инспекторатот.
2. Владите на економиите учеснички треба да извршат соодветно *оценување и дијагностика на факторите*, карактеристиките, причините и околностите на неформалноста во националниот контекст, како основа за изработка и спроведување на закони и прописи, политики и други мерки што имаат за цел да овозможат транзиција кон формалната економија.<sup>4</sup>

1 Платформата за вработување и социјални прашања (ЕСАП) 2 е финансирана од Европската Унија.

2 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204)

3 Параграф 27 од Препорака бр. 204.

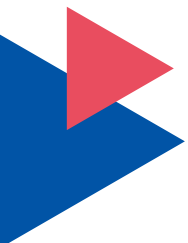
4 Параграф 8 од Препорака бр. 204.



3. Делотворната национална политика бара *силна посветеност на економиите учеснички, заради изготвување и спроведување на сеопфатна рамка на политики* за справување со непријавената работа. Ова треба да се претвори во поттикнувачка институционална средина, во која е јасно утврдена улогата на централниот орган задолжен за спроведување на политиките и стратегијата, се идентификувани одговорностите на засегнатите тела и се воспоставени механизми за координација. Политиките треба да служат како основа за национални програми со дефинирани резултати, временски рамки, надлежности и механизми за следење и евалуација.
4. *Социјалниот дијалог* треба да се смета како трансверзален двигател на политиките, кој е вграден во сите стратегии и активности.
5. Економиите учеснички треба да ги преземат неопходните чекори за подобрување на економската средина преку создавање услови за здрава конкуренција на претпријатијата, добра регулација на пазарот на трудот и соодветно водени и финансирани политики за социјална заштита. Во овој поглед, треба да се намалат административните оптоварувања за работодавачите, онаму каде што е тоа соодветно, како метод за подобрување на усогласеноста со трудовото право, имено да се олесни пријавувањето на работниците за социјално осигурување и плаќањето на социјалните придонеси преку достапни и едноставни постапки (и да се посвети особено внимание на претерано долгите рокови, кои можат да го попречат инспекцискиот надзор). Треба да се разгледаат стимулации за формализирање и да се предложат, ако се соодветни.
6. Потребна е и *сеопфатна трудово-правна рамка*, која подразбира:
  - (i) јасна дефиниција за непријавена работа (во закон и/или на административно ниво), при што ќе се земат предвид сите нејзини појавни форми и ќе се направи разлика со различните сродни концепти, како што се незаконитост, неформалност и трудова и социјална измама);
  - (ii) јасно формулирање на законодавството, што ќе резултира со законодавство со кое субјектите ќе можат лесно да се усогласат, а органите ќе можат лесно да го спроведат; и
  - (iii) јасно наведени овластувања на извршните органи.

Ажурираните меѓународни стандарди за труд играат клучна улога со обезбедување насоки и утврдување на потребните елементи што треба да ги имаат предвид економиите учеснички при изготвувањето на ефективно национално законодавство.

7. Треба да постои делотворен систем за одвраќање, заедно со добра соработка на извршните органи со судството, кој ќе биде засилен со следните стратешки насоки:
  - (i) Ефективни санкции што одвраќаат од непријавена работа. Во овој поглед, санкциите треба да бидат сразмерни на прекршокот и треба да има скратени постапки за нивно извршување без непотребни одложувања;
  - (ii) Воспоставување иновативни пристапи како надополнување на традиционалните санкции, кои ќе ја поттикнат и подобрат усогласеноста и кои ќе бидат интегрирани со други стратегии за борба против непријавената работа;



(iii) Треба да се подобрат постапките за санкционирање и механизмите за одговорност и на ниво на економии и на прекугранично ниво, за да се избегне неделотворност на санкциите.

8. Стратегиите против непријавена работа треба да опфаќаат *силна димензија за зголемување на свеста*, со кампањи за менување на локалната култура за она што не е општествено прифатливо, не само затоа што е „легално“ или „нелегално“, туку поради тоа што ги прекршува основите права на работа. Во стратегијата треба да бидат вклучени и мерки за превенција и за одвраќање.

► Насоки за зајакнување на инспекцијата на труд во борбата против непријавената работа

► Утврдување стратегии и планови и ефективно администрирање со ресурси

9. Изработката на *стратешки планови и програми* против непријавена работа треба да се прави *периодично*, во консултација со други релевантни органи и со социјалните партнери. Стратешкото планирање ги вклучува, меѓу другото, следните елементи:

(i) Изработката на „индикатори за ризик од непријавена работа“ е суштинска за планирање на инспекциските надзори. Тоа резултира со многу попрецизни извршни активности и спречува инспекторатот за труд да користи ресурси за надзор на претпријатија што ги почитуваат законите, со што се максимизираат активностите за пронаоѓање на стопанските субјекти што не се усогласени со законите, за да се натераат да се усогласат.

(ii) *Поставување јасни цели и приспособени пристапи*, за да се одговори на различните карактеристики, околности и потреби на работниците и стопанските субјекти во непријавената економија.

(iii) Правата на *ранливите групи* треба да претставуваат приоритет. Инспекторите на труд треба посебно да се консултираат со миграциските органи, за да гарантираат легитимна заштита на правата на работниците мигранти – дури и при нелегална работа.

(iv) При дефинирањето на *политиката за инспекција на труд* во областа на непријавена работа централниот орган:

**a.** зема предвид дека треба да постои соодветна рамнотежа со другите области, како што е безбедност и здравје при работа;

**b.** изготвува планови засновани на докази за сектори и региони во кои постојат сознанија или сомнение за зачестеност на непријавена работа.

(v) Меѓу другото, треба да се воведат методи со бодување за *следење и мерење* на влијанието на годишните планови за инспекциски надзор во борбата против непријавената работа, за да се зголеми нивната делотворност и влијание. Со тоа ќе се гарантира дека со преземените активности ќе се остварат планираните резултати. Исто така, ќе се подобри транспарентноста и ќе се постават меѓници како основа за идното планирање.



10. Предуслов за донесување стратегии и планови е да се воспостават *добро одржувани информациски системи* кои систематски ќе даваат сигурни податоци. Тоа ќе му овозможи на инспекторатот за труд да изврши длабинска анализа за откривање обрасци и трендови и да ја планира и евалуира својата работа.
11. *Информациските технологии* треба да се користат пошироко за превенција, откривање и публицитет. Треба да се посвети особено внимание на комбинирањето различни бази на податоци за да се откријат прекршоци на сите нивоа (социјално осигурување, даноци, трудово право и безбедност и здравје при работа). Подобрувањето на квалитетот и на пристапот до податоците треба да биде главна цел. Владите треба да обезбедат нивото на доверливост на овие податоци да не го попречува нивното споделување помеѓу релевантните владини органи. Тоа не треба да го спречи ниту легитимното објавување на идентитетот на претпријатијата што злоупотребуваат непријавена работа. Таквото објавување може да биде корисно за обесхрабрување на таквите практики и за алармирање на работниците. Треба да се истражат нови начини за користење на собраните податоци и на медиумите.
12. *Соодветна обука* треба да се спроведува редовно за инспекторите на труд што работат на непријавена работа. Овие обуки треба да се фокусираат на важечкото законодавство, препознавање на различни видови трудова и социјална измама, разбирање на одговорноста и финансиите и комплементарните улоги на другите институции што работат на слични теми. Треба да се посвети посебно внимание на обука за зголемување на свеста, за да се подготват инспекторите да работат со непријавени работници чијшто труд можеби се злоупотребува и кои немаат доволно јазични вештини, знаење или претставеност за да ги бранат ефективно своите интереси.
13. Со оглед на сложеноста на непријавената работа, *специјализацијата на групи* се покажа како добра практика за справување со неа. Овие специјализирани групи често имаат специфична и засилена обука за теми поврзани со непријавената работа и се составени од претставници на различни владини органи, за да дејствуваат интегрирано и координирано.

## ► Проактивна улога на инспекторатот за труд

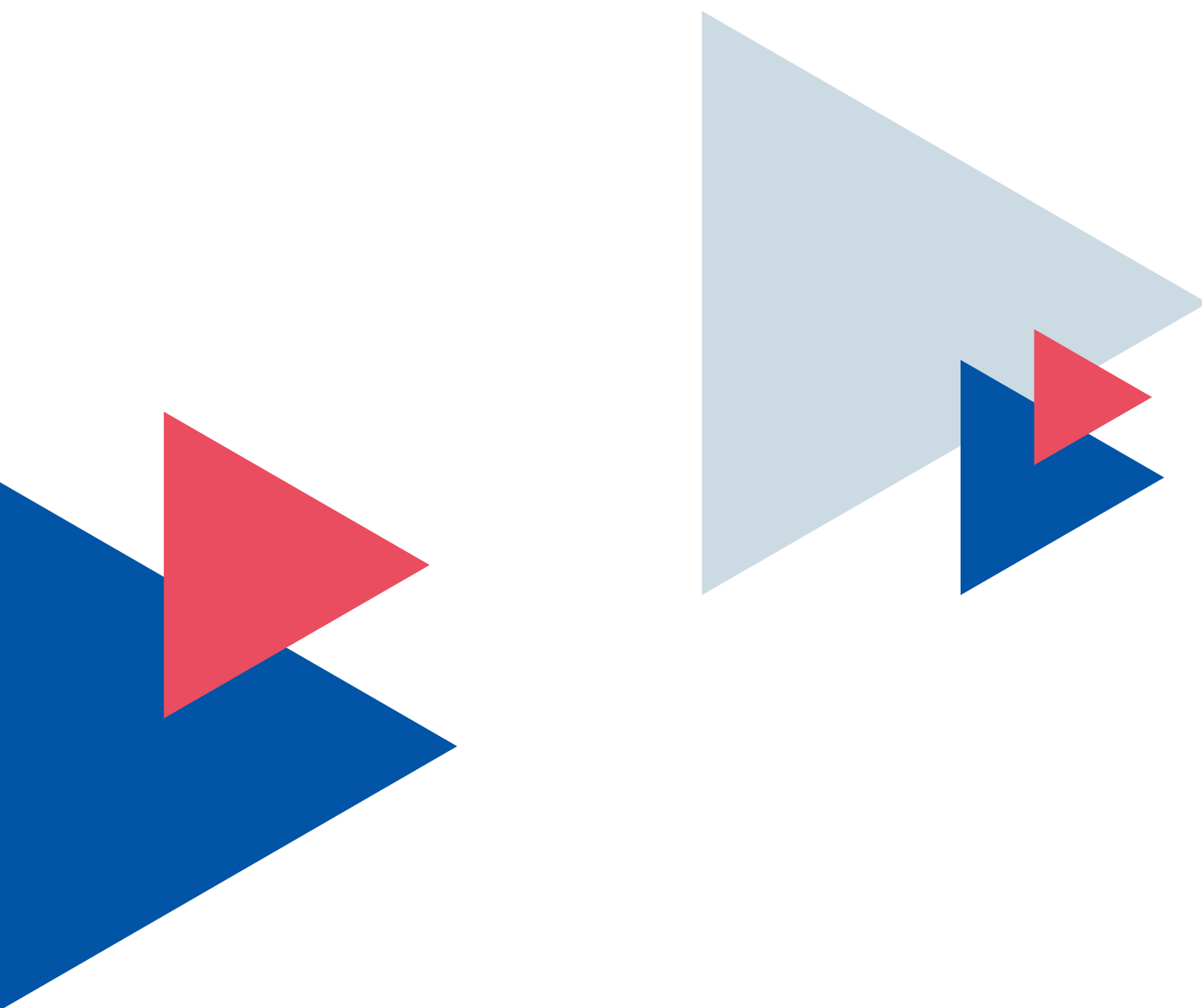
14. Инспекторите на труд треба да усвојат *проактивен пристап* за справување со непријавената работа со цел одржлива транзиција кон формалната економија. Треба да се избегнува тесно размислување, целосно да се користат сите инспекциски овластувања и прерогативи, за да се постигне усогласеност и да се искористат активностите на сите актери што можат да влијаат на усогласеноста.
15. При инспекцискиот надзор треба да се разгледуваат *сите аспекти поврзани со непријавената работа*, а не само непријавениот статус на работникот. На пример, кога ќе се открие непријавена работа, инспекторите треба да се погрижат да се исплатат придонесите на работникот (и евентуалните неисплатени плати). Исто така, инспекторите треба да ги контролираат условите за безбедност и здравје при работа и да преземат мерки во случаи на неусогласеност (изрекување глоби или пријавување до обвинител или надлежна институција).

16. Треба да се размисли за *едукативни и советодавни програми* за социјалните партнери и за пошироката јавност како дел од севкупниот одговор на инспекторатот за труд на непријавената работа и како компонента на активностите за зголемување на свеста и превенција. Специјални кампањи или насочени активности можат да придонесат за општите заложби против оваа појава, а со користење пилот-проекти или кампањи може да се тестираат иновативни пристапи или нови идеи. Со оглед на тоа што непријавената работа е долгогодишен и длабоко вкоренет предизвик, таквите активности треба да се преземаат во контекст на севкупната стратегија или програма против непријавена работа. Во овој поглед, силно се препорачува во секоја стратегија да се користи комбинација од пристапи кон непријавената работа што опфаќаат информирање и зголемување на свеста, превенција и одвраќање (санкции).

## ► Соработка

17. Треба да се поттикнат јасни критериуми за *заедничко дејствување на различните извршни органи* преку законодавство, договори за соработка (меморандум за соработка) и стратегии. Владите треба да го подобрат и консолидираат меѓувладиното вмрежување, обезбедувајќи политичка и законска основа за воспоставување делотворни форми на соработка.
18. *Вкрстеното споделување податоци ја* подобрува ефикасноста и поттикнува соработка, со што на различни владини институции им се нуди подобра целокупна слика за непријавената работа и им се овозможува да ги приспособат подобро своите одговори.
19. Треба да се развиваат *заеднички инспекциски дејствија* на органите за работни односи, безбедност и здравје при работа, социјално осигурување, даноци и миграција, за да се овозможи холистички пристап кон аспектите поврзани со непријавената работа и да се опфатат сите аспекти на работните услови. Оваа практика ја зајакнува координацијата и споделувањето знаење помеѓу различните инспекциски тела.
20. Треба да се даде посебно значење на соработката со *социјалните партнери* на сите нивоа. Соработката меѓу владите, работниците и работодавачите треба да се поттикнува на сите нивоа на системот на индустриски односи. Организациите на работниците и работодавачите треба да соработуваат редовно со органите за инспекција на труд како дел од своите активности за справување со непријавената работа, во насока на обесхрабрување на социјалната трка кон дното и заштита на правата на работниците, без оглед на нивниот правен статус во локалниот контекст. Исто така, треба да се направат заложби за поттикнување на соработката помеѓу самите непријавени работници и инспекциските органи (на пр. загарантиран период на престој за работниците мигранти без документи што ќе им пријават непријавена работа на инспекторите).
21. Активностите против непријавената работа на ниво на економија не се доволни сами по себе, особено со оглед на нејзината често прекугранична природа (на пр. работници мигранти и упатени работници). Треба да се преземат дополнителни активности на *меѓународно и регионално ниво*, како што се: споделување знаења преку заеднички

пристап до бази на податоци, заеднички регистри, заеднички инспекции на инспекторатите (особено во близина на гранични зони) и заеднички обуки и размена на кадар, кои треба да се сметаат за метод за градење професионални мрежи на инспекторатите и за подобрување на разбирањето помеѓу различните инспекциски системи. Треба да се размисли за развивање координиран систем на санкции на регионално ниво, особено во однос на прекуграничното спроведување на законите.





# ▶ Прилог I

## ▶ Чекорите за планирање инспекциска кампања против непријавена работа

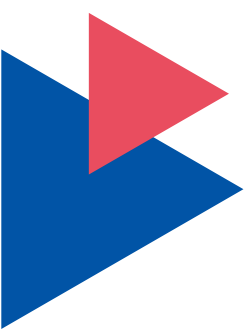
Шематски прикажано, процесот на планирање кампања за борба против непријавената работа на ниво на економија треба да ги содржи следните чекори:

1. Подготвување и предлог за временски хоризонт за планирање подолг од една година, за да се консолидираат целите што треба да се постигнат. На пример, ИТ може да планира тригодишна кампања. Кампањата може да ги опфати сите сектори на економијата или само еден сектор, во кој овој проблем е поизразен. Сепак, првата општа кампања мора секогаш да биде сеопфатна.
2. Цели може да бидат, меѓу другото,
  - ▶ да се придонесе за намалување на непријавената работа во проценти во период од 3 години (*да се изберат некои од индикаторите за проценка на ризик и нивната еволуција - пред и по кампањата*);
  - ▶ квантитативно зголемување на придонесите за социјално осигурување;
  - ▶ намалување на бројот на претставки до инспекторатите за труд;
  - ▶ постигнување одреден број информативни активности со целна публика, кои ќе бидат спроведени од различните институции што ќе учествуваат во кампањата;
  - ▶ спроведување одреден број инспекциски надзори на работни места;
  - ▶ зголемување на бројот на пријавени прекршоци (*меѓутоа подоцна, ако се постигне усогласеност со законот поради кампањата, се претпоставува дека и намалувањето на овој број може да биде добар показател*).
  - ▶ зголемување на бројот на трансформација на лажно самовработени лица во вработени.
3. Добивање одобрение од владата, ако е потребно, со објаснување на стратешките цели, врз основа на официјални статистички докази, информирање за феноменот на социјалните мрежи и медиумите и собирање информации и забелешки од социјалните партнери од страна на инспекторите на труд.
4. Вклучување на социјалните партнери во дизајнирањето на кампањата, преку претставување едноставен и информативен документ со предностите од нејзина реализација. Треба да се основа мултидисциплинарна работна група со претставници од сите социјални партнери, која ќе го изврши планирањето и ќе изготви соодветен акциски план.

5. Планирањето може да се заснова на различни методологии, како што е балансирана оценска картичка (balanced scorecard), секогаш земајќи ја предвид претходно опишаната проценка на ризиците.
6. Кампањата секогаш треба да помине низ три оперативни фази: фаза на објавување и информирање, фаза на инспекција и фаза на евалуација.
7. Откако ќе се договори планирањето со социјалните партнери, треба да се поканат други инспекциски органи да ѝ се приклучат на кампањата: даночна управа, инспекција за социјално осигурување, инспекција за стопански дејности, различни полициски служби - полиција за странци и гранична полиција, ако ги има.
8. Потоа, треба да бидат поканети партнери што не вршат инспекциски надзор: универзитети, стручни училишта, технолошки центри, служби за вработување, национални заводи за статистика, професионални регулаторни тела итн.
9. Треба да се назначат две работни групи за надзор на кампањата: (i) една со претставници на социјалните партнери и инспекторатот за труд, која ќе се состанува најмалку на секои две недели - во оваа група може да има и владин претставник; друга (ii), поширока работна група, со претставници на сите партнери што се дел од кампањата - оваа група треба да се состанува на секои два месеци.

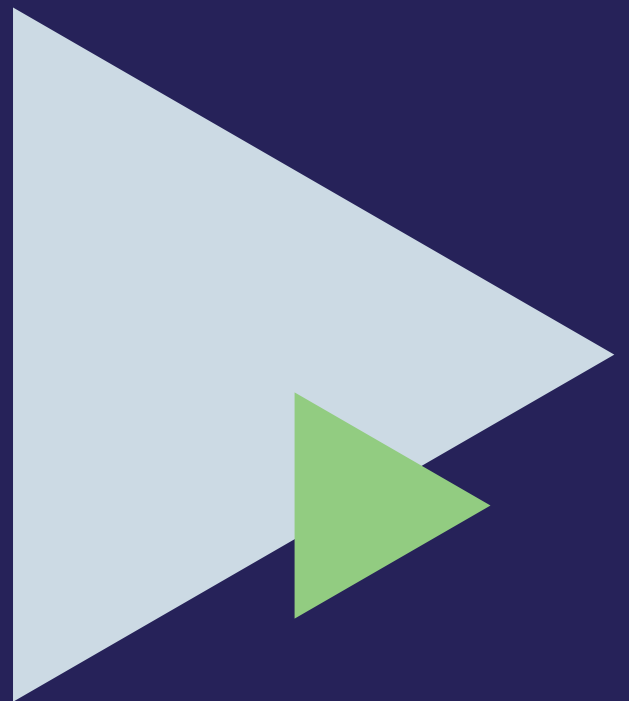
10. Потоа кампањата започнува со добро дефинирани чекори:

- ▶ *Фаза на објавување и информирање* - првично претставување на кампањата пред медиумите (вклучително и со воведна конференција за медиумите); користење билборди, летоци и материјал за репрезентација; рекламирање во весници и списанија, физички и онлајн; радио и телевизиски спотови и сл. Фазата на рекламирање и публицитет ќе зависи многу од буџетот и ќе трае во текот на целата кампања; информативниот елемент ќе се состои од семинари, конференции и дебати, водени од социјалните партнери, од различни инспекторати, општини, универзитети, општообразовни и стручни училишта, истражувачки центри, медиумски тела итн. Во овој момент се информира јавноста за целите на кампањата, за нивото на усогласеност што се очекува во претпријатијата при инспекцискиот надзор и за најдобрите методологии за усогласување со законот. Оваа фаза и фазата на објавување/дисеминација се одвиваат истовремено. Меѓутоа, фазата на информирање нема да трае цела кампања и ќе заврши пред фазата на инспекција.
- ▶ *Фаза на инспекција* – ова е период кога се врши инспекциски надзор, не само на работните места заедно со сите други инспекциски органи, туку се одржуваат и состаноци со работодавачите. Одредени сектори на стопанството или целото стопанство може да се опфати со најавени посети, со што се зголемува ефектот на одвраќање. Пожелно е да се постигне ефект на одвраќање бидејќи ресурсите се ограничени, а има и работни места што се тешко достапни. На пример, може претходно да се објави во медиумите дека во одреден временски период ќе се вршат инспекциски дејствија во избран сектор на стопанството. Притоа се објавува и дека се очекува со овие активности да се подобри почитувањето на законот. Пред да



подготви инспекциски дејствија, инспекторатот за труд може да ги повика и здруженијата на работодавачи и/или најзначајните претпријатија во одреден сектор, за да се направат први обиди за саморегулација. По извршените теренски инспекциски активности, може повторно да се повикаат истите деловни актери на втор состанок за нов обид за саморегулација. Меѓутоа, оваа втора средба не треба да има за цел простување на санкциите што произлегле од инспекцискиот надзор. Да се направи и преглед на инспекциските активности и да се нагласи дека тие ќе продолжат. Резултатите од инспекциските активности треба да бидат објавени во медиумите за краток период.

- ▶ *Фаза на евалуација* - по периодот на инспекција, мора да се направи споредба помеѓу постигнатите резултати и однапред одредените цели. Секогаш треба да се изготвува детален писмен извештај, со јасни заклучоци во однос на претходно утврдените цели. Извештајот треба да биде одобрен од сите партнери во кампањата. Овој документ мора да биде испратен до владата и јавно да се претстави пред медиумите. Постигнатите резултати мора да послужат како влезни податоци за дигиталната платформа на инспекторатот - или за повеќе бази на податоци -, што ќе овозможи ажурирање на проценката на ризиците.



[ilo.org/budapest](http://ilo.org/budapest)

---

International Labour Organization  
Central and Eastern Europe  
Mozsar Utca 14  
Budapest H-1066  
Hungary

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

 @ILO

 ILOTV