



BASHKIMI I SINDIKATAVE TË PAVARURA TË KOSOVËS

UNIJA NEZAVISIH SINDIKATA KOSOVA

THE UNION OF INDEPENDENT TRADE UNIONS OF KOSOVO

Neformalna privreda na Kosovu:
Koja je uloga sindikata?

Priznanje

Unija Nezavisnih Sindikata Kosovo želi da oda priznanje Međunarodnoj Konfederaciji Nezavisnih Sindikata (ICFTU) koja je finansirala okrugli sto takođe i za publikaciju procedura unutar okvira programa za Neformalnu Ekonomiju Istočne i Centralne Evrope s zajedničkom podrškom od strane ICFTU i Biroa Delatnosti Radnika Međunarodne Organizacije Rada (ILO).

Zahvaljuje se takođe i ILO Projekat Zaposlenost Mladih na Kosovu za pomoć u organizaciji okruglog stola i tehničkog doprinosa tokom sastanka kao i finalizaciji i zajedničkom finansiranju ove publikacije.

I konačna zahvalnost je za učesnike okruglog stola za njihovo korisno uviđanje i pozitivne komentare.

Sadržaj

Uvod	1
Neformalna privreda na Kosovu: odrednica i kontekst	2
Instrumenti zaštite radne snage i njihova primena	5
Mogući postupci sindikata	7
Zaključci i preporuke	8

Prilozi

<u>Prilog I</u>	Spisak učesnika
<u>Prilog II</u>	Program Okruglog stola
<u>Prilog III</u>	Zaključno Razmatranje: Sindikati i Neformalni Sektor: Ka Sveobuhvatnoj Strategiji

Uvod

1. — Neformalna privreda je naglo porasla u celom svetu, naročito u tranzicijskim i zemljama u razvoju. Međunarodna konfederacija sindikata (ICFTU) je procenila da je u 2002 godini samo u zemljama Centralne i Istočne Evrope bilo oko 10. miliona radnika u neformalnoj privredi. Ovaj broj stalno raste iz godine u godinu. Termin 'neformalna privreda' sve češće se upotrebljava za označavanje složenosti i raznolikosti preduzeća i radnika koji rade u sivoj ekonomiji¹. Međunarodna organizacija rada (MOR), opisujući stanje neformalnih radnika i preduzimača kao posledicu nedostatka podobnog rada, zaključuje da ono karakteriše sledeće: nizak kvalitet, radna mesta sa slabim platama i niskom produktivnošću, odsustvo socijalne zaštite i zakonskog pokrića. Odsustvo zaštite i slušanja glasa radnika zaposlenih u sivoj ekonomij, naročito među mladim radnicama je vrlo izraženo.

2. — Razmatranje i rešavanje problematike radnika i preduzimača u neformalnoj privredi zahteva potpuno novi pristup organizaciji, strukturi i politici. Ne postoji strogo formulisana i jedinstvena strategija koja bi odgovarala izazovima raznovrsnosti poslova i potreba neformalnih radnika. Stoga prvi korak je da se utvrde i shvataju uzroci, te identifikuju grupe radnika angažovanih u sivoj ekonomiji i njihovi prioriteti.

3. — Da bi se unelo malo svetlosti u sivu ekonomiju, Unija nezavisnih sindikata Kosova (BSPK), uz podršku Međunarodne konfederacije slobodnih sindikata (ICFTU) i Kancelarijom MOR-a za radničke aktivnosti, 19. oktobra 2005. godine organizovala okrugli sto na kome su razmatrani veličina neformalne privrede na Kosovu i uloga Vlade, sindikata i organizacija poslodavaca u prevladanju izazova koje nameće zapošljavanje u neformalnoj privredi. Okruglom stolu, kome je predsedavao zamenik predsednika UNSK, prisustvovali su predstavnici Privremenih institucija samouprave, sindikata, organizacija poslodavaca, istraživačkih i institucija za tehničku saradnju (prilog 1).

4. — Ovaj izveštaj predstavlja rezime toka rasprave, zaključaka i preporuka okruglog stola. Ovde je uključeno i zaključno razmatranje dokumenta MOR *Sindikati i Neformalni Sektor: Ka Sveobuhvatnoj Strategiji*, pripremljenu za 90. sesiju Međunarodne konferencije Sindikata u Zenevi 1999 god. Podeljen je učesnicima za diskusiju na Engleskom i Albanskom jeziku (prilog III).

¹ ILO, *Pristupačan rad u neformalnoj privredi*, Međunarodna konferencija rada, Sesija 90, (2002), § 5, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/comreps.htm>, (2005).

Informalnost na Kosovu: Determinantit i kontekst

5. — Ocena ili merenje neformalne privrede i neformalnog zapošljavanja nije nimalo lak zadatak. Učesnici okruglog stola su naizmenično upotrebljavali termin 'neformalna privreda' i 'neformalno zapošljavanje', ukazujući na potrebu iscrpne elaboracije ove pojave. Predsedavajući je započeo diskusiju isticanjem suštine aktivnosti sindikata koja je usredsređena na prevashodnom cilju da se svim radnicima zajemčuju odgovarajući uslovi rada. Još uvek nema tačnih i potpunih informacija o razmerama neformalne privrede i uslovima rada neformalnih radnika, ali postoji uverenje da je ova pojava veoma izražena i rasprostranjena. Neformalni radnici dele se u tri osnovne grupe: vlasnici malih preduzeća ili poslodavci koji zapošljavaju nekolicinu radnika koji nisu pokriveni aktivnostima sindikata, ali bi mogli biti pregovarački partneri za zaštitu neformalnih radnika. Drugu grupu čine samozaposleni koji posluju individualno u ličnom radu ili sa radnicima bez plate. Treća grupa obuhvata zavisne-pomoćne radnike angažovanih na povremenim poslovima ili sa punim radnim vremenom. U ovu kategoriju spadaju radnici s platama, pretežno bez ugovora o radu koji rade redovno ili povremeno, ali i besplatno angažovani radnici, tj. članovi porodice i drugi ukućani.

6. — Pojam poslovanja neformalne privrede treba izdvojiti od koncepta aktivnosti podzemne ekonomije ili ilegalnih aktivnosti. Ova definicija pravi razliku između aktivnosti koje zbog ostvarivanja malog prihoda ne mogu priuštiti sebi troškove licenciranja i profitabilnog poslovanja koje namerno izbegava plaćanje poreza i dažbina². Aktivnosti podzemlja čine povredu građanskog kodeksa. A ilegalne su one aktivnosti koje su zabranjene krivičnim zakonikom (na primer švercovanje drogom, trgovina ljudskim bićima i drugo).

7. — Razmatranju i diskusiji o neformalnoj privredi na Kosovu do sada nije posvećena potrebna pažnja. Napori Kosova su usmereni i usredsređeni na olakšanje privredne i infrastrukturne obnove, izradi osnovnog ustavnog okvira i ispunjavanju Standarda za Kosovo³. Primarne aktivnosti Vlade su usmerene na standarde i status, poboljšanje javne uprave, obrazovanja i sve više na ekonomskom razvoju i povećanje zaposlenosti. Vlada Kosova je nanovo otpočela sa pripremanjima za izradu razvojnog plana Kosova, koji će razraditi potrebne aktivnosti i mere za održivi i svestrani ekonomski razvoj.

² ILO: *Pristojan posao i neformalna ekonomija izveštaj VI(1)*, ILC, 90 Sednica (Zeneva, 2002), na <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/comreps.htm> (2005).

³ Standardi Kosova su osam prvenstvenih ciljevi koje je vlada obavezala da se postignu da bi imali funkcionalne demokratske institucije, zakonsko pravo i slobodu kretanja. Ovi standardi, kao i njihov plan implementacije, su u saglasnosti sa Vladom Kosova i UNMIK-a Decembra 2003 god.. Za više informacija pogledajte <http://www.unmikonline.org/standards> (2005).

8. — U toku rada okruglog stola učesnici su vodili žustru raspravu o determinantama/odrednicama neformalnog privređivanja na Kosovu. U izveštaju MOR-a iz 2002 godine *O pristupačnosti rada u neformalnoj ekonomiji* ističe se da postoje brojni ekonomski, politički i društveni činioci koji određuju veličinu neformalne privrede u tranzicijskim i zemljama u razvoju. Višak radne snage, slabi privredni razvoj i/ili prestrukturiranje privrede, propisi i komercijalna praksa i neefikasno posloводство doprinose porastu neformalnog zapošljavanja.⁴

9. — U pogledu regulisanja neformalne privrede ukazano je na tri vrste propisa: 1) komercijalni propisi za uređenje osnivanja i poslovanja preduzeća, 2) zakon o svojinskim pravima i 3) radno zakonodavstvo propisi o radnim odnosima, o pravima i zaštiti radnika. Preobimni i loše izrađeni propisi, praćeni neefikasnom birokratijom povećavaju transakcijske troškove i destimulišu njihovu primenu. U troškove transakcija ulaze: troškovi za registrovanje biznisa, za dobijanje dozvole za rad, zemljišta i infrastrukturnih usluga (telefon, voda, struja), dostupnost sirovina i izvora snabdevanja, radni i socijalni izdaci. Takođe i zakonska regulativa može biti dodatno opterećenje, osobito za mala preduzeća.

10. — Procena broja neformalnih kompanija je vrlo teška, ali se o broju i karakteristikama neformalnih radnika može više saznati unošenjem dodatnih pitanja u dosadašnje ankete o postojećoj radnoj snazi za sve zaposlene, bez obzira na njihov radni status (zaposleni, samozaposleni, članovi porodice itd.). Dve nedavno sprovedene ankete jedna od MOR-a, a druga od Svetske banke,⁵ došle su do izvesne procene stepena neformalnog zapošljavanja na Kosovu.⁶ Prema istraživanju Svetske banke oko polovina ukupnog zapošljavanja na Kosovu pripada neformalnom sektoru. Od ukupnog broja zaposlenih, preko 49% su neformalno zaposleni, a oni se prema kriterijumima ILO dele u dve grupe već prema tome: a) da li imaju potpisani ugovor o radu i b) da li su registrovana preduzeća u kojima oni rade. Stepenn procenjenog neformalnog zapošljavanja je viši prema kriterijumu da li je kompanija plaćala porez na dohodak (prema ovom standardu 67% ispitanika je neformalno zaposlen).

⁴ ILO: *Pristojan posao i neformalna ekonomija* Izveštaj VI(1), ILC, 90 Sednica (Zeneva, 2002), na <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/reports.htm> (2005)

⁵ ILO, *Prelazak iz škole na rad na Kosovu* (2005), očekuje se objavljivanje Studije tržišta rada, Svetska banka : *Izazovi politika formalnog i neformalnog zapošljavanja*, (2003).

⁶ Corbanese, V., Rosas, G., Prilaz omladine na pristojan posao; *Dokazi sa Kosova*, ILO, Zeneva (predstojeći); Svetska Banka, *Kosovo studija radnog trzista: Izazovi politika i neformalno zaposljenje* Washington D.C., (2003).

⁷ Unutar sistema Ujedinjenih Nacija, i u svim statistikama i indikatorima, omladina je identifikovana između 15 i 24 godina starosti.

11. — Slični su i rezultati ankete MOR-a “ O Prelasku iz škole na rad”, koja je pokazala da 50% mladih⁷ (15-24. godina života) čine neformalno zaposleni radnici, a njih 73% nisu obuhvaćeni sistemom socijalnog osiguranja. Nedostatak tačnih i potpunih podataka o stanovništvu i tržištu rada na Kosovu još više otežava procenu neformalnog zapošljavanja. Drugi faktor koji treba ozbiljnije raspravljati je procena doprinosa neformalnih preduzeća bruto-društvenom proizvodu i procena izgubljenog prihoda (dohotka). U toku rasprave vođene na okruglom stolu predstavnik Ministarstva za privredu i finansije je ukazao na to da ukoliko neformalna zaposlenost iznosi 50%, Kosovo godišnje gubi 4-5 miliona evra zbog neplaćanja poreza na plate, odnosno 7-8 miliona evra zbog neplaćanja doprinosa za penzijsko osiguranje.

12. — Okvir zakonske regulative na Kosovu smatra se povoljnim za razvoj poslovanja: carinske dažbine, stope poreza i cena rada i socijalne zaštite su među najnižima u regionu Jugoistočne Evrope. Međutim, u nekim poslednjim istraživanjima sa poslodavcima, ukazano je na postojanje izvesnih fiskalnih prepreka koje de facto predstavljaju suvišni teret poslovanja kompanija. Poslovna zajednica Kosova smatra da porez na dodatnu vrednost (PDV) u trgovini i tarifna politika su ozbiljna smetnja u biznisu domaćih proizvođača koji uvoze sirovinu i poluproizvoda. Faktori koji ometaju osnivanje kompanije ili firme odnose se pretežno na nedostatak kapitala, slabu dostupnost finansijskih usluga i konkurenciju sa domaćim i stranim firmama. Za postojeća preduzeća glavna smetnja privrednog poslovanja čine slabi pristup finansijskim uslugama, nelojalna konkurencija, tarifna i poreska stopa na uvoz kapitalne robe i sirovina i administrativni troškovi.

13. — Poreski sistem je nedavno uvođen, pa je kapacitet javne poreske uprave za naplaćivanje poreza i taksi, naročito na nivou opština još uvek nedovoljno efikasan. Trenutno ima oko 300 poreskih inspektora u čijem delokrugu se nalazi oko 48.000 registrovanih firmi, što znači da je odnos 160:1. Izbegavanje plaćanja poreza je vrlo izraženo (prema oceni Poreske uprave Kosova iznosi oko 50%). Tako visoki stepen nenaplativosti poreza delom je posledica činjenice što kompanije vrše transakcije u gotovom novcu (keš), a ne preko finansijskih institucija ili bankarskih instrumenata. Štaviše većina firmi na Kosovu organizovana je kao lična svojina ili partnerstvo koji zapošljavaju manje od 5. radnika: skoro 92% registrovanih preduzeća su tipa ličnog rada koja posluju uglavnom uz pomoć članova porodice koji nisu plaćeni.

⁷ Unutar sistema Ujedinjenih Nacija, i u svim statistikama i indikatorima, omladina je identifikovana između 15 i 24 godina starosti.

14. — Glavna odrednica neformalne privrede povezana je tempom privrednog razvoja i stopom priraštaja stanovništva. Sektori koji su razvijeni na Kosovu od 1999 godine je uglavnom slab i sa malim kapitalom. Opadanje poleta posleratne gradnje na Kosovu dovelo je do pooštavanja problema nezaposlenosti mladog stanovništva sa bržim tempom priraštaja. Mogućnosti zapošljavanja na domaćem tržištu rada su nedovoljne da apsorbuju tako nagli porast ponude radne snage. U prošlosti problem naglog porasta stanovništva i hronične nezaposlenosti rešavao se odlaskom povećeg broja radnosposobnog stanovništva u inostranstvo, uglavnom evropske zemlje. Danas ta ekonomska emigracija je sprečena, pa ljudi naročito mladi preživljavaju zahvaljujući zapošljavanju u neformalnoj privredi.

15. — Drugi faktori koji takođe doprinose slaboj ekonomskoj izvodljivosti Kosova su: proces privatizacije, čije se okončanje očekuje krajem 2006. godine, a prouzrokuje dalju restrikciju formalnog zapošljavanja, poreska politika koja je više budžetski nego instrument promovisanja ekonomskog razvitka, nove i još uvek neiskusne ekonomske institucije, kao i unutrašnje investicije još uvek skoncentrisane na aktivnosti sa niskom novostvorenom vrednošću.

Instrumenti zaštite radne snage i njihova primena

16. — Često se kaže da preduzeća pribegavaju poslovanju u neformalnom sektoru usled: i) troškova registracije biznisa i složenosti administrativnih procedura i ii) troškova oko primene radnog zakonodavstva. Zbog toga su ispoljene jake reakcije sa zahtevom da se otklone ove prepreke kroz reformisanje ovih oblasti radnog zakonodavstva, poreskog sistema, upravljanja biznisom i dr. Troškovi primene zaštitnog sistema radne snage, iskazanog u kućici 1, na Kosovu su među najnižima u regionu, kao što je potkrepljeno analizama Ministarstva za privredu i finansije. Osnovni zakon o radu na Kosovu zahteva da ugovori o radu budu u pismenom obliku. To se traži sa dvostrukim ciljem: s jedne strane radi zaštite i informisanja radnika o njihovim pravima i obavezama, a s druge strane da bi navodili poslodavce da ispune makar minimalne standarde rada. Međutim, zaštita prema zakonu o radu ne može da se ograniči samo na radnike koji imaju zaključene pismene ugovore, s obzirom da je razlučivanje zaposlenih i samozaposlenih kategorija radnika je nedovoljno jasno. Pored toga, trenutno nema nijedan sudski slučaj koji bi ukazao na mogući stepen zakonske zaštite radnika u neformalnom sektoru.⁸

⁸ *Uslovi biznisa na Kosovu*, USAID (2005).

Kućica 1.

Glavne odredbe Neobhodnog Zakona Rada na Kosovu

Diskriminacija: Je zabranjena u radu i profesiji (uključujući i stručno osposobljavanje i usavršavanje), zabranjena je svaka diskriminacija zasnovana na rasi, polu, boji kože, religiji, uzrastu, porodičnom statusu, političkom mišljenju, socijalnom poreklu itd. Osnovni zakon o radu na Kosovu važi za jednaku platu muškaraca i žena za rad iste vrednosti.

Minimalni uzrast za rad: 15 godina. Mladi između 15-18. godina mogu raditi samo na lakšim poslovima i neštetnih po njihovo zdravlje, s tim da ne ometaju pohađanje škole.

Ugovor o radu: U pismenom obliku, gde se opisuje priroda, vrsta i radno mesto, radno vreme, trajanje, osnovna plata i svaka vrsta prava ili dodatne beneficije. Zakon obezbeđuje osnov za raskidanje ugovora od strane poslodavca.

Uslovi rada: Objlašnja se radno vreme (40 časova nedeljno; prekovremeni rad ne sme preći 20. časova nedeljno, odnosno 40 časova mesečno); noćni rad i pravo na godišnji odmor, porodijsko odsustvo, bolovanje i dr. Poslodavac je obavezan da preduzima sve potrebne mere za sprečavanje mogućih nesreća i bolesti kao posledica rada. Inspekcija rada je odgovorna za praćenje i nadgledanje zdravlja i stručne sigurnosti u praksi.

Penzija: Poslodavac i zaposleni radnik uplaćuju doprinose u penzijski fond po stopi od 5% ukupne plate.

od: Propis 2001/27 o Neophodnom Zakonu Rada na Kosovu (UNMIK /REG 2001/127) na <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/e2001regs/e2001regs.htm> (2005)

17. — Značajan⁹ činilac koji ometa nalaženje pristupačnog rada u neformalnoj ekonomiji je upravljanje radom. Službe inspekcije rada nemaju dovoljan broj kvalifikovanog i iskusnog kadra za primenu radnih standarda u neformalnoj privredi Kosova. Osim toga, još uvek nisu stupili na snagu primenljivi propisi koji bi omogućili inspektorima rada izdavanje naloga za otklanjanje nepravilnosti ili kažnjavanje poslodavaca koji ne poštuju postojeće radno zakonodavstvo. U tom cilju ovde bi kao preporuka bila povećanje efikasnosti vladine intervencije za poboljšanje primene propisa i upravljanja radom. Posebno službe inspekcije rada treba da budu ovlašćene da energično kažnjavaju kršenje elementarnih prava radnika, uz istovremeno savetodavno delovanje za otklanjanje manjih povreda.

⁹ Za metodologiju i analizu uticaja EPL za trziste rada i rezultata država CIE pogledajte Cazes, S, Nesporova A., *Trziste rada u tranziciji: Balanciranje fleksibiliteta i sigurnosti u Centranjoj i Istocnoj Evropi*, poglavlje 5, ILO, Geneva, (2003).

Poboljšanje prava u neformalnoj privredi: moguće akcije

18. — U radu okruglog stola istaknut je nedostatak podataka o veličini neformalne privrede i nedostatak pristupačnog rada. Prva preporučena akcija je shvatanje karakteristika i potreba neformalnih radnika, posebno onih najosetljivijih, kako bi se izradila efikasna strategija za uspešno suprostavljanje izazovima ovog vida privređivanja. Za poboljšanje radnih uslova neformalnih radnika treba sagledati koja se prava trenutno ostvaruju, utvrditi manjkavosti u primeni zakona o bezbednosti na radu i oceniti stepen sprovodljivosti zakona (naročito na nivou opštine). Ova aktivnost teži postepenom poboljšanju primene nacionalnih standarda rada za radnike u neformalnoj privredi i zahteva tesnu saradnju sindikata sa vlastima i organizacijama poslodavaca, s jedne, i organizacijama zajednica s druge strane.¹⁰

19. — Obično radnici neformalne privrede nisu dovoljno informisani o svojim pravima i obavezama. Priprema i raspodela usmenih i pismenih materijala, gde se opisuju prava radnika i daju pravni saveti, predstavlja važan korak u pravcu ostvarivanja elementarnih prava u radu i po osnovu rada. Takve prosvetiteljske aktivnosti treba da predoče i koristi koje proizilaze iz standarda rada u pogledu izvodljivosti i produktivnosti rada.

20. — Sindikati igraju značajnu ulogu u promovisanju prava neformalnih radnika. S tim u vezi dati su neki predlozi za prevazilaženje teškoća oko organizovanja ovih radnika, a to su: 1) preinačenje sindikalnih struktura radi olakšanja ili omogućavanja uključivanja neformalnih radnika (pravo učlanjenja i učešća, uključivanje u kolektivno pregovaranje), 2) pružanje pomoći neformalnim radnicima za formiranje svojih sindikalnih organizacija i 3) organizacija pružanja posebnih usluga (pravni saveti, pomoć u suočavanju sa birokratijom i dr.).

¹⁰ Ovo se primenjuje, na primer, za one ugovore, koji su regulisani građanskim pravom, de-facto prerusavaju odnos zaposlenja. Tipican primer "građanskog ugovora" je sporazum između preduzeca i pojedinca (formalno zvanog "preduzimak") da obavi zadatak koji se uklapa sa onima kao redovan radnik.

Zaključci i preporuke

21. ■ Učesnici su rekli da je potreban integrisani pristup koji deluje na obema stranama ponude i potražnje radne snage i teži stvaranju mogućnosti za dostupan i pristupačan rad je neophodan za suprotstavljanju sadašnjem izazovu stanja nezaposlenosti na Kosovu. Shvatanje prepreka i ocenjivanje troškova kojima se izlažu preduzeća da bi legalno poslovala - registracija, licenciranje, plaćanje taksi i poreza, primena propisa o zdravlju i bezbednosti radnika na radu je od suštinskog značaja za poboljšanje poslovnog i trgovinskog ambijenta. U raspravi okruglog stola rečeno je da se oseća odsustvo saradnje i koordinacije između vladinih agencija zemalja u tranziciji. Poboljšanje upravljanja, praćenog efikasnijim socijalnim dijalogom, je veoma bitno za izradu i implementaciju strategije koja nastoji da smanji obim neformalne ekonomije i poboljša zaštitu prava radnika.

22. ■ Na okruglom stolu postignuta je opšta saglasnost o tome da fundamentalni principi i prava u radu moraju važiti za sve radnike (a ne samo za zaposlene), ali će biti potrebno iznalaziti i primeniti različite metode za realizaciju tih prava neformalnih radnika. Nedostatak prava može se ustanoviti ako se posmatra koliko ta prava dolaze do izražaja u nacionalnim zakonima i u kojoj meri se ostvaruju u praksi. Na osnovu tako stečenih saznanja treba podučavati i upućivati neformalne radnike kako da traže i dođu stiću svoja prava. Dobro upravljanje radom i poznavanje zakona je nezamenljivo. Vlada u konsultaciji sa socijalnim partnerima može da pronađe modalitete kako se postojeća prava radnika u formalnom sektoru praktično i efikasno mogu izboriti i za neformalne radnike.

23. ■ Isto tako bitno je da neformalni radnici poznaju svoja prava, da znaju kako doći do njih i da traže pomoć u slučaju nepoštovanja ili kršenja ovih prava. Najbolja mera bila bi organizacija neformalnih radnika, kako bi se čuo i njihov glas. Zbog nestabilne prirode njihovog zapošljavanja, neformalnim radnicima nije dostupna pravda i često ne mogu snositi troškove pravnih usluga.

24. ■ Problem organizovanja neformalnih radnika je sličan sa problemima na koje nailaze organizacije poslodavaca oko organizovanja malih preduzeća neformalne privrede. Organizacije poslodavaca u celom svetu sve više uočavaju da ne mogu efikasno promovisati i štitići interese formalne privrede bez prostiranja svoje delatnosti i kod neformalnih preduzimača.

25. ■ Okrugli sto je završio svoj rad sa četiri glavne preporuke:
- i. *Obim neformalne privrede i nedostatak pristupačnih poslova predstavlja prioritarno, goruće pitanje na Kosovu. Zato su potrebna produbljena istraživanja za shvatanje faktora koji čine neformalnu privredu, kao i njenu veličinu i učinak kod pokazatelja pristupačnog i podobnog rada. Stvaranje pravnog okvira i prakse koji omogućuju održivost poslovanja neformalne privrede treba biti u centru takvog istraživanja.*
 - ii. *Poboljšanje poreske i ekonomske politike, kao i upravljanja radom;*
 - iii. *Povećanje svesti o negativnom uticaju neformalne privrede na blagostanje radnika, razvoj preduzeća i veličinu dohotka;*

i (za sindikate)

- iv. *Razmatranje sadašnjih struktura i prakse radi utvrđivanja teškoća, ako ih imaju, za zastupanje neformalnih radnika, podržavanje i pružanje pomoći za njihovo samoorganizovanje, poboljšanje socijalnog dijaloga i obuku i informisanje radnika u pravnom pogledu.*

Spisak učesnika

Prilog I

1. Ali Dragusha, BSPK
2. Zeqir Shkodra, BSPK
3. Driton Qehaja, Ured premijera
4. Ylber Shabani, Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu
5. Shkumbin Demaliaj, Inspektorat rada
6. Gani Asllani, Ministarstvo privrede i finansija
7. Kadri Kryeziu, Ministarstvo trgovine i industrije
8. Mustafë Hasani, Poreska uprava Kosova
9. Melihate Termkolli, Ministarstvo javnih službi
10. Haxhi Ramaj, Agencija za registrovanje biznisa na Kosovu
11. Valli Corbaneze, Međunarodna organizacija rada, Pristina
12. Anton Leppik, ICFTU
13. Sergejus Glovackas, ICFTU
14. Muhamet Sadiku, Riinvest
15. Mrika Kotorri, Riinvest
16. Mustaf Ibrahimimi, PKK
17. Emine Ramosaj, PKK
18. Luan Gashi, USAID
19. Asocijacija opština Kosova
20. Leonora Mushica, Socijalni dijalog
21. Haxhi Arifi, sindikalist, BSPK
22. Alush Sejdiu, sindikalist, BSPK
23. Miftar Hyseni, sindikalist, BSPK
24. Qamil Berisha, sindikalist, BSPK
25. Asllan Bajrami, sindikalist, BSPK
26. Gani Xhigolli, sindikalist, BSPK
27. Habib Basholli, sindikalist, BSPK
28. Shukrije Rexhepi, Mreža žena, BSPK,
29. Arbnore Zogu, Omladinska mreža, BSPK
30. Naim Haliti, pravni službenik, BSPK

Program

Prilog II

Sesija 1

- 09:00 - 09:45 Evidentiranje učesnika
- 09:45 - 10:00 Uvodno izlaganje
Ali Dragusha, BSPK
- 10:00 - 10:20 Neformalna privreda na Kosovu: Perspektiva sindikata
Zeqir Shkodra, BSPK
- 10:20 - 10:40 Opšti osvrt na ekonomsku i fiskalnu politiku Kosova
Driton Qehaja, Kancelarija premijera
- 10:40 - 11:00 Okvir za zaštitu rada i manjkavosti primene: Uloga inspeksijskih službi rada
Ylber Shabani, MRSZ
Shkumbin Demaliaj, MRSZ
- 11:00 - 11:20 Ekonomski i finansijski doprinos neformalne privrede razvoju Kosova
Gani Asllani, MPF
- 11:20 - 11:40 Determinante neformalne privrede na Kosovu i poslednji podaci o formalnim biznisima
Kadri Kryeziu, MTI
Haxhi Ramaj, AKRB
- Diskusije*
- Pauza*

Sesija 2

- 12:00 - 12:15 Neformalna ekonomija i povoljni uslovi rada
Valli Corbanese, Projekat ILO o zapošljavanju mladih
- 12:15 - 12:30 Trendovi neformalne ekonomije u Jugoistočnoj i Centralnoj Evropi: Najbolja strategija i praksa sindikata
Sergejus Glovackas, ICFTU
Anton Leppik, ICFTU
- 12:30 - 12:45 Strategija suočavanja sa neformalnom privredom na Kosovu
Muhamet Sadiku, Riinvest
Mrika Kotorri, Riinvest

12:45 - 12:30 Da li su režim dažbina i poreska politika Kosova povoljni za razvoj biznisa?

Mustafë Hasani, Poreska uprava Kosova

12:30 - 12:45 Strategija organizacija poslodavaca prema neformalnim preduzećima

Mustafë Ibrahim, PKK

12:45 - 13:00 Uloga dobrog upravljanja i javne uprave u ograničavanju stepena neformalne privrede

Melihate Tërmkoll, MSHP

Sesija za pitanja i odgovore

Ručak

Sesija 3

14:30 - 15:30 Diskusija i preporuke

Luan Gashi, USAID

Valli Corbanese, ILO

Sergejus Glovackas, ICFTU

Anton Leppik, ICFTU

Muhemet Sadiku, Riinvest

Mustaf Ibrahim, PKK

Zeqir Shkodra, BSPK

15:30 - 16:00 Zaključak

Ali Dragusha, BSPK

Sindikati i neformalni sektor: Ka sveobuhvatnoj strategiji ¹¹

U većini tranzicijskih i zemalja u razvoju neformalni sektor je širok i heterogen u smislu aktivnosti i profesija koji se naglo širi i raste. Ponekad se karakteriše kao inovatorski, dinamičan i ponuđač mogućnosti ljudima preduzimljivog duha. Međutim, uslovi rada u ovom sektoru često su neizvesni; plate radnika i samozaposlenih lica često nesređene i male; pristup socijalnoj zaštiti, stručnoj obuci i socijalnim uslugama ograničen; iskorišćavanje i kršenje prava radnika je svakodnevna pojava. Za ogromnu većinu podređenih i samozaposlenih, neformalni sektor nije prvi korak na putu unapređenja, već obično predstavlja strategiju preživljavanja.

Izraz “neformalni sektor” potiče iz Međunaordne organizacije rada. Prvi put je upotrebljen u pripremljenim izveštajima u okviru Svetskog programa zapošljavanja početkom 70-tih godina. Jedan od istaknutih zaključaka u ovim izveštajima je glasilo da osnovni socijalni problem nije nezaposlenost, već postojanje ogromnog broja populacije “zaposlene sirotinje”, koja se borila za proizvodnju roba i usluga, ali njen rad i delatnost nisu bili priznati, zaštićeni niti evidentirani od strane javnih vlasti.

Od tada termin “neformalni sektor” upotrebljava se za pokriće niz specifičnih karakteristika “nemodernog urbanog sektora” ekonomija u razvoju i tranziciji. Tako definisani “neformalni sektor” pokriva onaj deo malih aktivnosti generisanja prihoda i dohotka van službene zakonske regulative, pri čemu se koristi nizak nivo kapitala, tehnologije i stručnosti, a koje donose mali dohodak i nestabilno zapošljavanje.

Koncept koji je dala MOR za statističke ciljeve odnosi se na neformalni sektor na sledeći način:

... sastoji se od angažovanih jedinica u proizvodnji roba ili usluga sa primarnim ciljem generisanja zapošljavanja i dohotka uključenih osoba. Te jedinice obično rade na niskom nivou organizacije, gde nema podele između radne snage i kapitala kao faktora proizvodnje. Radni odnosi tamo gde postoje zasnovani su pretežno na zapošljavanju po potrebi, poznanstvu i ličnim vezama, a ne na ugovorenim aranžmanima sa formalnim garancijama. Proizvodne jedinice neformalnog sektora imaju obeležja porodičnih preduzeća. Fiksna i druga korišćena sredstva ne pripadaju proizvodnim jedinicama nego njihovim vlasnicima...Troškovi proizvodnje često su neodvojivi od porodičnih troškova...

¹¹ Ovaj sažetak dokumenta MOR-a (1999), *Sindikati i neformalni sektor, Ka sveobuhvatnoj strategiji*, pripremljen je za Okrugli sto o neformalnoj privredi u organizaciji Unije nezavisnih sindikata Kosova (19 oktobar 2005) da bi poslužio kao osnova za diskusiju.

Aktivnosti proizvodnih jedinica neformalnog sektora ne sprovode se isključivo sa ciljem izbegavanja poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje, ili zbog složenosti radnog i drugog zakonodavstva, odnosno administrativnih mera i postupaka. Na osnovu toga pojam aktivnosti neformalnog sektora treba razlikovati od pojma aktivnosti pritajene ili ilegalne ekonomije. Ova definicija pravi razliku između onih aktivnosti koje se zbog generisanja ili ostvarivanja malih plata ne mogu uhvatiti u koštac sa troškovima legalnosti i onih koje, bez obzira na profatibilnost, namerno izbegavaju poštovanje zakonskih propisa, odnosno plaćanje odgovarajućih dažbina i poreza. Prema ILO ove poslednje aktivnosti nisu uključene u neformalni sector, pošto se ne prate strategijom preživljavanja siromaha. Iz istog razloga termin "neformalni sector" ne treba upotrebiti za uključivanje kriminalnih i drugih sa društvenog stanovišta nepoželjnih aktivnosti, kao što su, na primer, švercovanje drogom ili prostitucija.

Posedovanje znanja o veličini i spektru aktivnosti neformalnog sektora je preduslov za sindikate koji žele da izgrade sveobuhvatnu politiku i strategiju u vezi sa ovim sektorom. Raznolikost neformalnih aktivnosti, pokretljivost radne snage, sezonske varijacije i nedostatak sistema za prikupljanje podataka u većini zemalja su samo neki od faktora koji objašnjavaju „nevidljivost“ informalnog sektora u službenim statistikama.

Neformalna ekonomija daje značajan doprinos proizvodnji i zapošljavanju. Sledstveno tome, eliminisanje neformalnog sektora bez osetnog porasta formalne ekonomije samo bi uvećalo probleme nezaposlenosti i siromaštva u tim zemljama. Neformalni sektori koji zapošljavaju znatan broj radnika su trgovina, poljoprivreda, građevinarstvo, transport i usluge. Drugim rečima skoro svi sektori. Skoro svi zanati i većina zanimanja su prisutni u neformalnom sektoru: berberi/frizeri, vodoinstalateri, mehaničari, skupljači otpadaka, prodavci voća i povrća, radnici u kioscima, krojači, časovničari, stolari, domari i kućne pomoćnice i dr.

Radna snaga angažovana u neformalnom sektoru razvrstava se uglavnom u tri glavne segmente, i to: vlasnici ili radnici mikropreduzeća, samozaposleni i zavisni radnici. Prvi segment odnosi se na vlasnike ili radnike mikropreduzeća koji zapošljavaju nekoliko radnika. Oni nisu grupa u fokusu sindikata u pogledu igradivanja politike. Ali mogu biti potencijalni partner pregovaranja s obzirom na to da su neposredno ili posredno u radnim odnosima sa mnogim radnicima neformalnog sektora koje sindikati mogu pokušavati da ih zastupaju.

Drugi segment čine samozaposleni radnici koji rade sami ili sa neplaćenim radnicima. Ovo je najveći segment neformalnog sektora.

Treći segment obuhvata zavisne radnike, angažovane na radu sa punim radnim vremenom ili prema potrebi. Tu spadaju plaćeni radnici, angažovani u malim preduzećima, uglavnom bez formalnog ugovora koji rade redovno ili povremeno, neplaćeni radnici, uključujući članove porodice, radnike iz kuće i pomoćni kućni radnici.

Problemi radnika u neformalnoj ekonomiji na više načina su tesno povezani sa njihovim radnim statusom. Na primer problemi s kojima se suočava jedan ambulantan ili putujući prodavac razlikuju umnogome od problema kućnog radnika. Unutar iste grupe radnika različit je položaj muškaraca i žena. Bez obzira na ove razlike, neizvesnost i povredivost važe kako za samozaposlena lica, tako i za zavisne radnike neformalne privrede zbog toga što nisu pokriveni sistemom pravne i socijalne zaštite.

— **Samozaposleni** stvaraju svoj biznis jednog lica. Oni rade samo ili sa neplaćenim radnicima, pretežno članovima porodice. Efikasnost njihovog poslovanja često je ometana zbog nedostatka kredita za male investicije, tehničkih sposobnosti, sirovina i snabdevanja vodom i strujom. Oni pretežno nemaju pristup kreditnim institucijama zato što ne mogu nuditi dovoljnu ekonomsku sigurnost, pa tako često uzimaju zajmove u malim iznosima koji ne pokrivaju ni administrativne troškove. Takođe oni nisu u stanju da plaćaju određene takse za obuku i usavršavanje, a osim toga, tečajevi koji se organizuju od strane službenih institucija nisu prilagođeni prema njihovim elementarnim potrebama. Radna mesta su nesigurna i često sa nepovoljnim uslovima za zdravlje, a ponekad se nalaze u lokacijama koje uopšte ne privlače moguće kupce. Situacija **samozaposlenih u ruralnim sredinama** zaslužuje posebnu pažnju zbog velikog udela poljoprivredne radne snage u celokupnoj ekonomski aktivnoj populaciji. Smanjenje i uklanjanje trgovinskih barijera i druge reforme kao posledica prestrukturiranja svetske privrede rezultirali su smanjenjem plata radnika u poljoprivredi. Kao posledica razlika između ruralnih radnika s platom u odnosu na drugu zaposlenu populaciju postaje jasnija, jer svi zaposleni u poljoprivredi suočavaju se sličnim problemima i teškoćama.

— **Putujući prodavci** zastupljeni su u znatnom procentu u radnoj snazi neformalne ekonomije. Zasićeno su “najvidljivija” komponenta neformalnog sektora i igraju veliku ulogu u snabdevanju robom i uslugama porodica sa malim i srednjim prihodima. Zbog javne lokacije gde posluju, njihova roba vrlo lako može biti predmet propadanja, krađe ili konfiskacije. Pristup prostoru i uslugama snabdevanja vodom, strujom i dr. su glavni problemi ove grupe radnika.

Plaćeni radnici u malim preduzećima često se suočavaju sa teškim i neizvesnim uslovima rada i pretežno nemaju neke beneficije koje uživaju radnici u formalnoj ekonomiji, kao što su naknada za prekovremeni rad, starosna penzija, zdravstveno i invalidsko osiguranje, skraćeno radno vreme, plaćeni godišnji odmor, zaštita porodiljstva i dr. Oni imaju veoma malu snagu industrijskih odnosa, obično su nepoznati (nepriznati). O njihovim uslovima rada i platama jednostrano odlučuje vlasnik malog preduzeća. Oni mogu biti radno angažovana redovno ili povremeno. Kada su angažovani na povremenim poslovima, imaju ograničenu izvesnost zapošljavanja.

Neplaćeni radnici su uglavnom članovi porodice ili šegrti. Žene i deca imaju značajan udeo u ovoj grupi radnika. Ta vrsta zapošljavanja ne mora biti iskazana u statistikama i često posao se obavlja besplatno kao posledica kulturnih tradicija. Besplatni rad je zastupljen u seoskim sredinama.

Ugovorno angažovani radnici u neformalnom sektoru često su na kraju vidljivog lanca podugovorača. Oni su suočeni ne samo s problemima plaćenih radnika, nego i takvim uslovima koji omogućuju poslodavcima izbegavanje zakonske odgovornosti za kontrolu uslova rada. To neposredno utiče na uslove njihovog zdravlja i bezbednosti na radu, uključujući i opasnosti od izloženosti hemijskim supstancama ili teškim teretima i tehnologijama.

Kućni radnici spadaju u “najnevidljivije” grupe neformalnog sektora. Ukupan broj radnika u ovoj grupi svakako je podcenjen. Međutim, anekdotski podaci pokazuju da kućni rad raste u celom svetu. Kućni rad, definisan Konvencijom ILO, 1996 (br.177) o kućnom radu, odnosi se na rad lica u svojoj kući uz nadoknadu ili u nekom objektu prema njegovoj/njenoj želji, a ne na radnom mestu kod poslodavca, koji rezultira specifikovanim proizvodom ili uslugom od strane poslodavca, bez obzira na to ko obezbeđuje korišćenu opremu, materijale ili druge inpute. U celini uzev kućni radnici nisu pokriveni nacionalnim radnim zakonodavstvom. Većina kućnih radnika radi na osnovu usmenog dogovora, pa zbog toga njihov radni status nije registrovana poslodavac se krije iza nekolicine nivoa podugovorača.

Gornja klasifikacija neformalnih radnika ne odražava na dekvatan način složenost ovog sektora. U stvarnom svetu ne postoje jasne granice između pomenutih segmenata i postoji konstantna pokretljivost između različitih kategorija zapošljavanja, pa čak i između zanimanja, u zavisnosti od godišnjeg doba, ekonomske situacije i zahteva njihove strategije preživljavanja.

Stavovi i politika vlade prema neformalnom sektoru će vidno uticati na

zavisni radnici i mala preduzeća neformalnog sektora prelaze u druge komponente privrede. Vladine politike prema neformalnom sektoru razlikuju se iz države u državi i vremenom su pretrpele izmene uporedo sa promenom političkih perspektiva o teorijama ekonomskog razvitka. Uloga države je veoma važna u raspravljanju zajedno sa sindikatom svake politike kojase odnosi na neformalni sektor. Bitno je da sindikati izgrade i promovišu jedan suvisli koncept o tome kakve sve ekonomske, zakonodavne i administrativne politike treba usvajati u vezi sa neformalnim sektorom.

Krajem 70-tih i 80-tih godina privredni razvoj većine zemalja u razvoju i industrijskih zemalja bio je nekonzistentan ili nedovoljan za apsorbovanje stanovništva u porastu, a stvaranje radnih mesta veoma sporo da bi moglo sprečiti erupciju nezaposlenosti ili niske zaposlenosti. Onima koji su imali sreću da nađu redovan posao, smanjene su plate, pogoršani radni uslovi i iščezla izvesnost zapošljavanja. Za ostale jedina alternativa je bila borba za opstanak/preživljavanje radnim angažovanjem u neformalnom sektoru. Doprinos neformalnog sektora preživljavanju milijardi radnika ne neosporan. Poznato je da u pojedinim komponentama neformalnog sektora postoji duh preduzimljivosti i potencijal kreativnosti. Vrlo često uzajamni procesi pomaganja javljaju se u sektorima koji omogućavaju radnicima uspešno suočavanje s problemima i stvaranje novih mogućnosti. Mreže samopomoći i samofinansiranja stvaraju se u neformalnom sektoru na bazi porodičnih ili prijateljskih veza. Ukratko radnici neformalnog sektora obično su pronalazači, dinamični i fleksibilni, ali siromašni.

Takođe je poznato da su kvalitet rada, standard života i stepen eksploatacije radnika u neformalnom sektoru neprihvatljivi. Sledstveno tome, rad u neformalnom sektoru je nešto više od strategije preživljavanja ili drugi bolji izbor za većinu zaposlenih u ovom sektoru. Osim toga, većina ljudi bi kazala da je bolje išta nego ništa, odnosno bolje raditi nešto nego ništa ne raditi. Bez obzira na probleme i nedaće radnika u neformalnom sektoru, sindikati bi mogli složiti se sa ovim teorijama, s tim da rade u pravcu podsticanja javne politike za poboljšanje položaja radnika u neformalnom sektoru u cilju njihovog integrisanja u formalni sektor.

Imajući u vidu činjenicu da neformalni sektor značajno doprinosi strategiji preživljavanja radnika izvan formalne ekonomije i težeći smanjenju eksploatacije zaposlenih u njemu, učinjeni su mnogi naponi za uspostavljanje izvesne ravnoteže između formalnog i neformalnog sektora. Na primer, ILO svojim Preporukama o politici zapošljavanja (dopunske mere) iz 1984. godine (br.169) poziva države članice da priznaju važnost neformalnog sektora kao izvora radnih mesta sve dok neprestano nastave sa “stvaranjem mera za regulisanje neformalnog sektora”, iako treba imati u vidu činjenicu da integracija neformalnog sektora može da smanji njegov kapacitet za apsorbovanje radne snage i generisanje prihoda bar u kratkoročnom periodu.

Međutim, ova strategija postepene formalizacije prosto ne funkcioniše. Bez obzira na to što izrađene politike i programi za pružanje pomoći malim preduzećima adresiraju probleme preduzetnika u vezi sa pristupom tržištima, kreditima, tehničkim ekspertizama, unapređenoj tehnologiji i organizaciono-rukovodećim veštinama i sposobnostima, poboljšanje radnih uslova u tim preduzećima se tretira kao sporedno pitanje. Obrazloženje kaže da će se razvijanjem ovih preduzeća automatski poboljšati uslovi radnika. To uverenje je zasnovano na teoriji “uvećanja” privrednog i društvenog razvitka koja je osvedočena kao nerealistička.

Prema toj liniji mišljenja, umesto da pokušaju ograničiti ili regulisati neformalni sektor, vlade treba da se skoncentrišu na stvaranje povoljnog ambijenta za njega. Bilo je kritika da su visoki troškovi i potrebno vreme za registraciju biznisa, složenost administrativnih procedura i neadekvatnost propisa u pravcu ispunjavanja potreba neformalnog sektora ometali i demotivirali preduzimače da legalizuju svoje poslovne aktivnosti. Na udaru kritike su bili visoki troškovi za primenu radnog zakonodavstva, što je rezultiralo ostajanjem firmi u neformalnom sektoru. Štaviše, ustvrđeno je da će visoki troškovi podsticati preduzimače/mala preduzeća neformalnog sektora da smanje broj radnika nabavkom kapitalne opreme koja zamenjuje njihov rad.

Odgovor je glasio da treba otkloniti prepreke između formalnog i neformalnog sektora kroz ukidanje ili preinačenje niza propisa iz oblasti radnih odnosa, minimalnih plata, socijalnog i zdravstvenog osiguranja, bezbednosti na radu, poreza, registracije i upravljanja preduzećima. Zagovornici ove teorije tvrdili su da će to osloboditi privatne inicijative i ekonomski potencijal samozaposlenih lica i malih preduzeća u neformalnom sektoru.

Takva politika prema neformalnom sektoru bila je deo šireg pristupa *laissez-faire* ekonomskih politika '80 i '90 tih godina. U tom periodu naglasak ekonomske politike je sužen zahvaljujući širem razvoju, punom zapošljavanju i visokom nivou dohotka radi suzbijanja inflacije, podsticanja privatnih investicija i promovisanja snage tržišta po svaku cenu.

Obrazloženje paketa ovih politika bilo je zasnovano na uverenju da su sve vladine intervencije loše: da vlade ne mogu pozitivno doprinositi stvaranju radnih mesta i razvoju i da ekonomiju treba potpuno prepustiti tržišnim snagama.

Rezultati takvih politika bili su štetni za većinu država. Obećani ekonomski razvoj kroz povećanje izvoza je podbacio u većini zemalja, nezaposlenost je porasla, a pristup zdravstvenim, obrazovnim i socijalnim uslugama je vidno otežan. U isto vreme došlo je do povećanja razlika u platama, pristupu radu i kvalitetu radnih mesta kako unutar, tako i između država.

U većini država sindikati su bili protiv ciljeva ovih politika zbog njihovog štetnog socijalnog uticaja i neispunjavanja obećanih ekonomskih beneficija i povećanja zaposlenosti. Međunarodni sindikalni pokret stalno je isticao neke fundamentalne probleme u vezi sa vremenom, naručivanjem i pakovanjem stabilizacionih politika i strukturalnih prilagođavanja. Sindikati su naglasili da se politike moraju više kroititi prema potrebama pojedine zemlje, da je komponenta stabilizacije bila veoma kruta i da strukturalne promene treba izvoditi za duži vremenski period i da budu rezultat tripartitnog dijaloga.

Od nerazvijenih ekonomija koje karakterišu nedostatak osnovne infrastrukture, nerazuđena tržišta i preduzetništvo, gde proizvođači imaju ograničena znanja o tehnologiji proizvodnje i mogućnostima tržišta, bilo bi nerealno očekivati da će ponuda automatski odgovarati prilagođavanju cena. Otuda sindikati su stalno isticali značaj poboljšanja trgovinskog bilansa kroz obogaćivanje izvozne strukture, a ne samo kroz povećanje prodaje primarnih proizvoda.

Očito je da traženi odgovor od osindikata u vezi sa programima strukturalnih prilagođavanja i ekonomskim problemima zemalja u razvoju bio i ostao potpuno nekonzistentan sa najjednostavnijim pojmom da se ekonomski razvoj i prosperitet može naglo generisati uklañanjem administrativne, zakonske i poreske kontrole nad industrijom i neformalnim sektorom. Shvatanje sindikata sastojalo se u tome da nesmetane tržišne snage nisu lek protiv svih oblika ekonomskih problema i da država treba odigrati suštinsku ulogu u poboljšanju tržišnih promašaja i podsticanju ekonomskog razvoja kroz investicije u infrastrukturu, razvoju ljudskih i kapitalnih resursa i dostupnosti kredita.

Štaviše, poštovanje prava radnika treba da bude svrha i sredstvo za postizanje drugih ciljeva socijalne politike. Ova prava su cilj zato što su značajni deo prava čoveka u celini, te njihovo poštovanje u ovom slučaju je moralna neophodnost. To proističe iz činjenice da su to nužni uslovi bez kojih radnici ne mogu vršiti svoj uticaj na poboljšanje radnih uslova. Štaviše, kao glavni oslonac političke demokratije, sloboda izražavanja i organizovanja je takođe vrlo bitna, kako bi se obezbedilo da ekonomska i socijalna politika još više unapredi socijalnu pravdu.

Pored ovih međunarodnih standarda rada, postoji još niz instrumenata MOR-a koji pružaju praktične instrukcije državama članicama za ostvarivanje povoljnih i bezbednih uslova rada, suzbijanje siromaštva i neizvesnosti ličnih primanja, pune zaposlenosti i povećanje životnog standarda.

Radno zakonodavstvo je suštinski instrument koji obezbeđuje radnicima osnovna prava na radu i iz rada, neophodnu izaštitu i prihvatljive uslove zapošljavanja. To se može podeliti u dve komponente. Prvo, postoje osnovna prava čoveka kao sloboda organizovanja i ravnopravnost. Drugo, obično postoje osnovna načela za jednaki tretman u pitanjima, kao što je sigurnost radnog mesta, zatim proceduralna pravila oko kolektivnih odnosa između sindikata i poslodavaca, kao i osnovni minimalni standardi o dodatnim pitanjima, kao što su: uslovi rada, zdravlje i bezbednost, povredive grupe i sigurnost ličnog dohotka.

Objašnjenje osporavanja prava i socijalne zaštite radnika u neformalnom sektoru nalazi se u radnom zakonodavstvu, gde prvenstveno treba utvrditi prirodu odnosa zapošljavanja u neformalnom sektoru. Veliki procenat radnika neformalnog sektora su samozaposleni radnici. Za razliku od većine radnih standarda koji teže da se primene na sve “radnike”, radna zakonodavstva u većini država stvorena su radi zaštite “zaposlenih”. Zakonska definicija “zaposlenog” je složeno pitanje, ali u mnogim zemljama, samozaposlenim ili ugovornim radnicima osporavaju se prava i zaštita koji se priznaju za status zaposlenog.

Tradicionalni zakoni rada zasnovani su na pretpostavci postojanja radnog odnosa koji se dokaže ugovorom o radu po kome radnik nudi poslodavcu svoj rad za koji će dobiti određenu platu/naknadu. Obično poslodavac vrši kontrolu nad izvođenjem funkcija, lokacijom rada, radnim vremenom, radnim danima i dr. Mnoge od ovih karakteristika nisu prisutne u radnim odnosima neformalnog sektora.

Za druge kategorije radnika neformalnog sektora koji nisu samozaposleni, primena zakona je manje protivrečna. Na primer, plaćeni radnici u malim preduzećima neformalnog sektora moraju biti u delokrugu radnog zakonodavstva. Međutim, većina poslodavaca u neformalnom sektoru ne obezbeđuju radnicima sve ono što je predviđeno zakonima. Studije ILO pokazuju da beneficije kao plaćeni odmor, bolovanje i naknada za prekovremeni rad često se uskraćuju ovim radnicima.

Istraživanja Međunarodne organizacije rada takođe pokazuju da mnogi radnici neformalnog sektora smatraju da su zakoni o radu neprimereni njihovoj situaciji i da oni ne uživaju ili ne treba da uživaju zaštitu i beneficije

predviđene zakonom. Oni bi takođe mogli organizovati češće kampanje za promenu negativne percepcije radnog zakonodavstva i drugih pravnih propisa o radu. S obzirom na to da poslodavci sve ovo vide kao teret, akcent treba staviti ne koristi od njihove primene, naročito u pogledu kondicije radnika i produktivnosti preduzeća.

U poslednjoj deceniji mnogi nacionalni sindikati su počeli preispitivati i preinačavati svoje percepcije i politike prema neformalnom sektoru. Pojedine centrale su otvoreno priznale da su u prošlosti negovale negativan stav prema ovom sektoru i da ga sada priznaju i uviđaju potrebu za bitnijim promenama.

Ima više razloga koji su naveli centrale nacionalnih sindikata da budu skeptične prema neformalnom sektoru. Prvo, smatra se da je ovaj sektor prelazna pojava koji će se vremenom apsorbirati i integrisati u formalnu privredu bez intervencija sindikata ili države. Ovu ubeđenje je bilo i još uvek je prisutno. No, nažalost, izgleda da nije realno. Umesto da se smanji, neformalni sektor sve više raste, a formalni sektor oslabljuje zbog ugovaranja brojnih aktivnosti. Mora se znati da je formalni sektor neodvojivi sastojak tržišta rada i da bez koordinirane akcije sindikata i bez velikih promena vladinih politika neće iščeznuti niti apsorbovati od formalnog sektora. I kad bi postojale vladine politike za ispunjavanje datih obećanja vezanih za spajanje i integraciju ova dva sektora, ne treba računat da će ovo brzo biti ostvareno.

Drugo, sindikati nailaze na velike poteškoće u održavanju i mobilisanju svoga članstva u formalnoj ekonomiji i smatraju da nisu u poziciji da iskoriste ionako male resurse za formalni sektor. Mnogi sindikati smatraju da to neće biti efikasno korišćenje ljudskih i finansijskih izvora sindikalnih pokreta. Često ima i pragmatičkih razloga za to, uključujući i heterogenu odnosa zapošljavanja, teškoće u iznalaženju i kontaktiranju radnika neformalnog sektora i prepreke za njihovo organizovanje u formalni sektor, čiji je osnivač država. Pored toga, samozaposleni radnici tretiraju se kao „preduzimači“ i zbog toga nisu potencijalni članovi sindikata ili pristupačni partneri za saradnju. Zbog tih okolnosti, mnogi nacionalni sindikati odlučili su da potpuno dignu ruke ili do određene mere nastoje da sindikalno organizuju neformalni sektor. Kao posledica toga njihovo angažovanje u tom pravcu je da-hoc, te se ovaj sektor ne smatra primarnim.

Bez obzira na ovu pretežno pesimističku, ali možda pragmatičnu perspektivu u pogledu zaokreta kojeg sindikata očekuju od investicija u neformalni sektor, postoje i drugi nacionalni sindikalni centri i unije nižeg nivoa koji su se zakleli da će se angažovati i posvetili dosta vremena i resursa organizovanju i/ili izgradnji mostova između formalnog sindikalnog pokreta i radnika u neformalnom sektoru.

U mnogim slučajevima težište je stavljeno i na poboljšanje stanja samozaposlenih radnika i mikropreduzimača i/ili poboljšanje njihovog pristupa specifičnim uslugama kao što su krediti, podučavanje u organizaciono-rukovodećim sposobnostima, novim tehnologijama, marketing, informacije i konsultacije o postojećim zakonima, rešavanje sporova i obrazovna podrška.

Strategije sindikata u vezi sa neformalnom ekonomijom

Nacionalni sindikati treba da raspravljaju niz pitanja za izgradnju koherentne i sveobuhvatne strategije u vezi sa neformalnim sektorom. Teoretski svaka takva strategija treba da pokrije niz ekonomskih i socijalnih pitanja i industrijskih odnosa koji čine sektor, plus sveobuhvatno preispitivanje prioriteta i unutrašnjih strategija sindikata.

Spoljna politika

a) Standardi rada i zakoni o radu

Postoje brojni dokazi da se osnovna prava, ugrađena osnovne međunarodne standarde rada, koji se odnose na slobodu organizovanja, kolektivne ugovore, zabranu diskriminacije, prinudnog rada i rada dece u formalnom sektoru često očigledno krše.

Konvencije i preporuke MOR-a nisu usvojeni na osnovu ubeđenja da će se primenjivati na sve „radnike“ bez obzira na sektor, profesiju ili vrstu rada. Skoro usvojena Deklaracija MOR-a o osnovnim načelima i pravima u radu ukazuje da su sve vlade obavezne da poštuju, promovišu i ostvaruju proglašene principe u osnovnim međunarodnim standardima rada. U tom smislu važno je istaći da Deklaracija ne pravi razliku između formalne i neformalne ekonomije. Naprotiv, ona naglašava da će provizija ovih osnovnih prava i načela omogućiti svim licima da traže svoj udeo u godinama stvorenu imovinu da bi potpuno ostvarili svoj ljudski potencijal.

Praktično, implementacija Deklaracije pretpostavlja reformu zakonodavstva i prakse rada, kako bi se obezbedilo:

— Da svi radnici, uključujući i poljoprivredne, neplaćene i sezonske radnike, samozaposlene i druge kategorije radnika u neformalnom sektoru, uživaju ista prava na organizovanje kao industrijski radnici.

— Da se adekvatno osiguranje garantuje svim radnicima, uključujući i kućne radnike i druge grupe radnika neformalnog sektora i sprečava diskriminacija u organizovanju u vezi sa njihovim zapošljavanjem.

— Da se nijedno lice ne primorava raditi pod pritiskom, ako nije dobrovoljno ponuđeno za takav posao.

— Da lica ispod 15. godina života ne rade. U smislu deklaracije to podrazumeva da preduzimači neformalnog sektora podržavaju napore da deca na radu pređu u osnovno obrazovanje.

— Konvencija MOR-a protiv diskriminacije (u zapošljavanju i profesiji), 1958 (br.111) treba da se sprovodi. U praksi, prema ovom dokumentu, treba pomagati informalni sektor u pogledu stručnog osposobljavanja bez obzira na rasu, boju kože, pol, veroispovest, političko ubeđenje, etničku pripadnost i socijalno poreklo.

— Principi jednakog nagrađivanja za ekvivalentnu vrednost obavljenog rada, prema MOR-ovoj Konvenciji za jednaku naknadu, 1951 (br.100) važe i za neformalni sektor. Države su preduzele mere za sprovođenje ove konvencije. Zbog velikog procenta žena radnica u neformalnom sektoru, ova konvencija ima poseban značaj.

U pojedinim državama zagarantovana zaštita zakonima o radu ne važi za sve zaposlene radnike u neformalnom sektoru, koji se ne plaćaju nego se nadoknađuju u drugim oblicima. Zakoni o radu katkad prave razliku između zaposlenih i « radnika », kojima zajemčuju osnovna prava svim licima, ali više posebnih beneficija ili povlastica samo « zaposlenim radnicima ».Tamo gde postoje takve razlike, bilo bi uputno preispitivati zakone o radu da bi se obezbedila veća zaštita svim radnicima, a u vrh glave, obezbediti da osnovna prava, zaštita i bezbednost na radu važe za sve radnike. Zakonima takođe treba obezbediti da se svi radnici plaćaju prema radnom vremenu, odmorima, odsustvima i slično.

Primena pojedinih odredaba zakona o radu koje se odnose na zdravlje i bezbednost radnika, minimalne plate i radno vreme pokazuje tendenciju poboljšanja zahvaljujući porastu preduzeća i njihovog poslovnog veka. S druge strane beneficije kao plaćeno bolovanje, nadoknada za slučaj nesreće ili smrti, plaćeni godišnji odmor i porodiljsko odsustvo skoro uopšte se ne ostvaruju u neformalnom sektoru, bez obzira na veličinu i životni vek preduzeća.

Ovo je navelo mnoštvo posmatrača da sugerišu da se standardi i zakoni rada postepeno i selektivno uvedu u neformalni sektor. Time se verovatno misli da se u početku posveti pažnja osnovnim standardima rada, a potom pokuša primena minimalnih plata, propisa o čuvanju zdravlja i bezbednosti na radu i tako dalje. Ovaj pristup je kompatibilan sa međunarodnim koncenzusom o

standardima rada koji su prezentirani poslednjih godina.

b) Promovisanje dobrog gazdovanja i zdravog upravljanja radom

U prethodnim delovima ovog dokumenta naglasak je stavljen na ekonomski i društveni značaj pravih zakona o radu. Ali to ne znači da su zakoni uvek savršeni ili da će sprovođenje propisa lako i bezbolno teći. Ustvari jedan od razloga zašto ljudi ne sprovode propise i pravila leži u njihovom shvatanju da se tu radi samo o troškovima od kojih nema nikakve koristi. Stoga sindikati mogu da razmatraju lobiranje sa vladama u cilju racionalizacije skupocenih propisa i pronalaze jevtinija sredstva za postizanje željenih socijalnih ciljeva. Na primer, u vezi sa zahtevima zdravlja i bezbednosti, malim preduzećima može se predložiti jevtinija alternativna oprema i to obuhvatiti zakonodavstvom (podrobnije objašnjenje u nastavku). Drugi veliki problem je primena propisa i korupcija koja često prati ubiranje poreza i sprovođenje propisa. Svakako ovo doprinosi da privatni sektor perceptira vladu kao « pokvarenu » i da propisi nisu ništa drugo samo balast za njih. U tim okolnostima moralno postaje legitimno i opšteprivatljivo izbegavanje poreza i nesprovođenje zakona i drugih propisa o radu.

Takvi obziri sugerišu da se umesto smanjenja uloge vlade u privredi, kreatori politike skocentrišu na povećanje efikasnosti vladinih intervencija. O dobrom upravljanju i gazdovanju mnogo se pisalo i pričalo. Ovaj koncept se prati bombastičnom retorikom kao promocija demokratije, vladavina zakona, stvaranje transparentnijih odnosa između vlade, bankarstva i industrije. Međutim, dobro upravljanje je podjednako vredno i za neformalni sektor. Poboljšanje transparentnosti i stalna primena propisa o građevinskoj dozvoli, o zdravlju i bezbednosti, dozvolama za rad, registraciji biznisa, porezima, ugovorima o radu, socijalnim pitanjima i dr. zasigurno će poboljšati imidž vladinih organizacija koje su odgovorne za ove funkcije i zauzvrat pozitivno će uticati na širu i doslednu primenu ovih propisa.

U mnogim državama sistem upravljanja radom nema dovoljan stručno osposobljeni kadar. Zato obogaćivanje resursa i obučenog osoblja za ove funkcije je jedan zaključak koji vlade treba da sprovode ako ozbiljno misle i žele da neformalni sektor integrišu u formalnu ekonomiju. Međutim, to bi bilo isuviše prosto rešenje za tako složeni problem sa kojim se suočavaju inspektori rada u naporima za primenu zakona u neformalnom sektoru. Inspektori rada često su svesni teških uslova rada pod kojima rade ove male jedinice i činjenice da ne mogu podneti sve troškove zakonskih mera. Stoga u pojedinim zemljama inspekcije rada sprovode zakon na fleksibilan način. U skladu sa stvarnim prilikama i okolnostima, oni po svom nahođenju određuju nivo primene zakona od strane svakog preduzetnika. Sindikati mogu da razmatraju promovisanje ideje da inspektori rada pripreme listu

alternativne jevtinije opreme za bezbednost rada koju će koristiti mali preduzimači dok postignu zadovoljavajući nivo održivosti. Međutim, u stvarima kao što su sloboda organizovanja, diskriminacija i izrabljivanje radnika nema prostora za fleksibilnost, pa zato sindikati treba proguraju vlade da osposobljavaju inspektore rada i obezbede da oni budu strogi i dosledni u primeni ovih suštinskih komponenti radnog zakonodavstva.

c) Poreska politika i propisi lokalne vlade

Prilikom razmatranja načina kako sindikati mogu uticati na promenu javne politike o neformalnom sektoru važno je imati na umu da je ovaj sektor veoma raznolik ne samo u pogledu funkcija koje vrši, već i po tome koliko je on stvarno „neformalan“. Studije MOR-a su pokazale da neformalni sektor nije potpuno ni legalan ni ilegalan. Mnoga preduzeća sprovode osnovne propise na lokalnom nivou i traže dozvole koje im obezbeđuju minimalnu osnovu za poslovanje. Na taj način poslodavac minimizira rizik bitisanja potpuno ilegalan, što bi ugrozilo egzistenciju preduzeća. S druge strane, pak, ista preduzeća ne sprovode propise koje smatraju mnogo skupim, a odnose se na poreze i obaveze koji proističu iz zakona o radu i drugih propisa na centralnom nivou.

Stepen primene zakona zavisi od geografske lokacije, veličine i vreme osnivanja/postojanja preduzeća. Na primer, postoji veća verovatnoća da će preduzeća u gradskim sredinama više poštovati zakone i druge propise za razliku od onih u seoskim sredinama, gde je to teže izvodljivo zbog udaljenosti od inspekcije i drugih okolnosti. Takođe ako preduzeće ima veći broj radnika, postoje veći izgledi da se zakoni poštuju, a slučajevima kada biznisi pripadaju jednom licu ili porodici manje su šanse da oni podmiruju svoje zakonske obaveze.

Ovo je podstaklo mnoge ljude da razmišljaju i argumentuju potrebu postepenog regulisanja neformalnog sektora i pribegavaju strategiji njegove integracije u formalnu ekonomiju korak po korak. Zato je preporučljivo da se reforme prvenstveno sprovode na opštinskom nivou, gde mnoga mala preduzeća prihvataju i primenjuju pojedine propise. Porezi i drugi propisi doneti na regionalnom i centralnom nivou treba da prodiru u neformalni sektor kroz postepeni i ponavljajući proces.

Takođe bilo je sugestija o tome kako smanjiti troškove neplaćene radne snage, smanjenjem ili ukidanjem poreza na dohodak ili njegovim naplaćivanjem od preduzeća koje posluje u formalnom sektoru. Želja za smanjenje „poreskih stega“ koje predstavljaju razliku između plata ukupnih troškova radne snage u cilju promovisanja zapošljavanja ustvari je predlog politike koji zaslužuje dužnu pažnju. Teoretski bilo bi moguće uvođenje poreza na dodatnu vrednost, kapitalni dobitak, dohodak i drugih dažbina da bi se nadoknadio gubitak države zbog ukidanja poreza na lični dohodak ili plate.

Podrška takvih reformi pokazala bi da su sindikati zabrinuti i upoznati s problemima samozaposlenih lica i malih preduzimača neformalnog sektora. Štaviše, sindikati možda bi priznali i podržali promene ovakve prirode istovremeno tražeći sistematske intervencije države na tržištu radu i u vezi sa zdravim ciljevima koji su prethodno razmatrani.

d) Socijalna zaštita

Izvršena istraživanja su pokazala da mikropreduzimači koji posluju u neformalnom sektoru razmatraju troškove doprinosa poslodavaca za nacionalne šeme socijalne zaštite i to iznose kao izgovor poslovanja van formalnog sektora. Osim toga, mnoge vlade vode računa o budžetskim posledicama državne intervencije u ovoj oblasti i eksperimentišu sa reformama sistema socijalnog osiguranja, gde se uključuje privatizacija pojedinih komponenti socijalne zaštite. Sindikalni pokret s pravom se protivi predlozima za radikalnije reforme u ovoj oblasti. Međutim, sindikati su podjednako zabrinuti zbog neobuhvaćenosti značajnog dela zaposlenih sistemom socijalne zaštite. Otuda postoje opravdani i održivi razlozi zašto su sindikata sada uključeni u rasprave o perspektivi socijalne zaštite. Stoga bilo bi uputno tragati i iznalaziti načine za povećanje uticaja sindikata na promenu vladinih politika na ovom polju.

U raspravi o socijalnom osiguranju kao glavno pitanje postavilo se kako obezbediti socijalnu zaštitu licima koja imaju najveću potrebu, naravno uključujući i radnike neformalnog sektora po ceni koju mogu podneti sami radnici, njihovi poslodavci i država. Mnogi posmatrači pokušaje za obezbeđenje jednake i univerzalne socijalne zaštite svima videli kao faktor smanjivanja nejednakosti u nacionalnom dohotku određenog društva.

Prva i najvažnija tačka je činjenica da vlade igraju veliku ulogu u preraspodeli dohotka sa ciljem da ublaže siromaštvo. Drugo, opšte je priznato da vlade igraju izvesnu ulogu u pokušajima da građanima obezbeđuju finansijsku podršku u slučaju bolesti, invalidnosti, smrti ili penzionisanja. Struktura i opseg državnih intervencija mora se pažljivo razmatrati, a posebno sledeća pitanja:

- A. u kom obliku i na kom nivou će se obezbediti socijalna zaštita za sva lica, uključujući i radnike neformalnog sektora;
- B. izvori za finansiranje socijalne zaštite i koliko društvo može da izdvoji/potroši za socijalnu zaštitu;
- C. mehanizmi za podjednako upravljanje šemama socijalne zaštite.

U svakoj takvoj raspravi ima opštih stvari na koje sindikat treba da ukaže. Prvo, kada se radi o definiciji osnovne zaštite, posmatranje brojnih slučajeva je pokazalo da su primarne potrebe radnika neformalnog sektora beneficije u slučaju invalidnosti ili smrti hranilaca porodica (beneficije za egzistenciju njihovih porodica). Sa druge strane, radnici formalnog sektora koji imaju stabilne i veće plate, smatraju da istu važnost imaju i penzijska primanja. U većini država invalidsko iivotno osiguranje nije skup i obično ne košta više od 3-4% ukupnog iznosa ostvarenih zarada. Sindikati mogu da argumentuju da sve zemlje treba da imaju mogućnosti snositi univerzalno pokriće, makar za ove oblike osiguranja.

Drugo, u raspravama o finansiranju socijalne zaštite sindikati su često konfrontirani argumentacijom koja se odnosi na procenat BDP za socijalnu zaštitu. Određivanje takve proste granice troškova socijalne zaštite je nerealno i nepoželjno. U realnom svetu očigledno je da je iznos koji su spremni da plaćaju ljudi za socijalnu zaštitu usko povezan sa vrstom sistema ustanovljene socijalne zaštite. Tipično ljudi, pa i vlade nisu spremni da plate visoke iznose za šeme koje obezbeđuju “fiksne” beneficije (na pr. jednake beneficije za sve radnike bez obzira na visinu plata). Sa druge strane, univerzalni sistemi zaštite zasnovanih na osiguranjima u kojima doprinosi i beneficije su povezani sa visinom primanja pojedinca, često su prihvatljiviji od stanovništva kao podnošljivi i poželjni, bez obzira na činjenicu da to staje 2-3 puta više nego “fiksni” sistemi.

Treće, u pogledu mehanizama za upravljanje šemama socijalne zaštite, sindikalni pokret može oceniti vladine intervencije i provizije transfera dohotka kao neophodne za obezbeđenje potrebne zaštite radnika neformalnog sektora, jer novac koji ti radnici šalju kući često ne prelazi prag

siromaštva. Sa administrativnog stanovišta, u većini država postojeće institucije socijalnog osiguranja ne mogu obezbediti adekvatno pokriće osiguranja za neformalni sektor bez promene tradicionalnih struktura koje su izgrađene u službi radnika formalnog sektora.

e) Makroekonomske politike

Kritike sindikata na adresu neoklasičnih ekonomskih politika dobile su podršku sa strane i počele da daju svoj efekt u međunarodnim finansijskim institucijama. Zadatak koji sada predstoji sindikatima je da elaborišu ove predloge ekonomskih politika i obrazlažu zašto predložene politike od strane sindikata nailaze na odobrenje radnika u neformalnom sektoru. Radnici neformalnog sektora suočavaju se sa specifičnim problemima, kao što je, na primer, skupo i neizvesno dolaženje do svojine (zemljišta). Kao posledica toga oni često zauzimaju privatnu ili javnu svojinu ili jednostavno rade po trotoarima ili čoškovima ulica. Ovo znači da oni nemaju pristup osnovnim uslugama snabdevanje vodom i strujom niti adekvatnu infrastrukturu na primer putevi, kanalizacija i komunikacije a sve to neizbežno utiče na njihovu produktivnost i mogućnosti proširenja i uspešnosti biznisa.

Prilikom opisivanja problema s kojima se suočavaju, radnici neformalnog sektora često ističu da višak radne snage i nestabilna i nedovoljna potražnja njihovih poizvoda utiču na smanjenje njihovih primanja, a ređe navode kao razlog postojanje zakona o radu i drugih vladinih propisa. Sindikati su oduvek bili na čelu borbe protiv drakonskih mera stabilizacije koje su dovele do umanjenja plata, potrošnje i javnih troškova i neizvesnosti poslovanja mikropreduzeća i pojedinaca u neformalnom sektoru.

Utoliko više ovi rezultati sugerišu da su neoliberalističke politike deregulacije potpuno kontraproduktivne ako želimo da povećamo dohodak, profit i produktivnost neformalnog sektora. S obzirom da deregulacija radnog zakonodavstva ima izgleda da rezultira nižim platama, problemi potražnje radnika u neformalnom sektoru biće još teži. Bez osnove platne strukture nastaje začarani krug, gde će male plate uticati na opadanje potražnje i obratno: mala potražnja će uticati na smanjenje plata. Empirijska proučavanja faktora koji destimulišu ljude za rad u neformalnom sektoru pokušavaće da podržavaju važnost standarda rada i institucije kao sindikati koji deluju kao “blokada” stvaranja takvog začaranog kruga i koji pomažu generisanje pozitivnog ciklusa koji stvara veći dohodak, produktivnost i prosperitet.

f) Razvoj ljudskog kapitala

Politike promovisanja razvoja ljudskog kapitala kroz kvalitetnije obrazovanje i stručno usavršavanje su od vitalnog značaja za radnike neformalnog sektora. Stoga sindikalne kampanje za promovisanje dostupnosti besplatnog opšteg i stručnog obrazovanja počev od osnovne škole pa naviše su posebno važne za radnika neformalnog sektora. Ali sindikalne politike u ovoj oblasti možda zahtevaju veći razvoj da bi bio adekvatniji specifičnim potrebama radnika u neformalnom sektoru. Zaposleni u tom sektoru obično imaju nizak nivo obrazovanja, tako da nisu dovoljnoosposobljeni za povećanje proizvodnje i unapređenje procesa marketinga. Zbog toga je nužno potrebno da se organizuje njihova stručna i praktična obuka. Formalne ustanove osposobljavanja obično su skupocene i njihovi tečajevi nisu namenjeni nepismenim i polupismenim licima, što znači da su ljudi u neformalnom sektoru upućeni skoro isključivo u neformalne šeme šegrstva da bi sticali nova znanja i veštine. Otuda reforma stručnog osposobljavanja koja će bolje ispunjavati potrebe radnika neformalnog sektora je veoma poželjna i dobrodošla.

Unutarnje politike

a) Utvrđivanje prioriteta i strategija organizacije

Promena ekonomske strukture poslednjih decenija je dramatično izmenila način organizacije rada i time je učinila neefikasnim tradicionalne organizacione strategije. Bilo je i drugih faktora koji su doprineli promeni sindikalne učestalosti u mnogim zemljama. Očita je činjenica da je radna snaga postala raznovrsnija i da “tradicionalni” prioriteti i tehnike organizacije treba da se preispitaju u svetlu novih promena. Već sada mnogi sindikati pokušavaju da proširuju svoje članstvo i mandat njegovih organizacija. Upravo u tom smislu organizacija “atipičnih” radnika formalnog sektora, kao i radnika i samozaposlenih lica u neformalnom sektoru postala je stvar politika sindikalističkog pokreta. Stvarnost prestrukturisanih i fragmentiranih ekonomija i individualizacija radnih odnosa danas otežava sindikalno organizovanje. Pod organizovanjem ne podrazumeva se samo regrutovanje ili učlanjenje novih članova i njihovo opsluživanje. Podjednaku važnost ima i stvaranje veza sa postojećim i potencijalnim članovima, te drugim društvenim grupama. Otuda organizacija pretpostavlja da se sindikati ponovo usredsređuju na radnike, bez obzira na njihov radni status ili vezanost za određeno radno mesto.

Organizacija neorganizovanog može biti opasna odluka, jer povratak investicija u ljudske i finansijske izvore je neizvestan. Pored toga, za to je

potrebno dugoročno angažovanje i posvećenost, kao i revalorizacija percepcije sindikata o svojoj „bazi“ i načinu rada. Sindikalistički pokret treba da obuhvata i nove grupe bez da smanji podupirajuću tradicionalnu bazu. Međutim, sindikati su dali prioritet organizovanju atipičnih i neformalnih radnika, u čemu su postigli ohrabrujuće rezultate. Prilikom odlučivanja o tome treba li dati veći prioritet organizovanju radnika u neformalnom sektoru, valja imati u vidu sledeće stvari.

Prvo, kao demokratske i dobrovoljne organizacije sindikati imaju potrebu za podršku svog članstva, rukovodstva i osoblja na putu određenih promena sindikalnih politika. Članovi treba da su uvereni da pripadaju organizaciji i da učestvuju u procesu odlučivanja. Personal treba da se motiviše za prihvatanje promena. Ikustva pokazuju da neki pokušaji sindikalnog rukovodstva u pravcu organizovanja netradicionalnih radnika su propali upravo zato što članstvo nije bilo potpuno uključeno u odlučivanje, te sledstveno nije bilo posvećeno promenama. Otuda unutrašnja podrška je preduslov za igradnju i sprovođenje strategija koje teže da organizuju radnike neformalnog sektora. Jedan od načina da se obezbedi unutrašnja podrška je podizanje svesti i ubeđenja članstva da će od sindikalnog organizovanja imati koristi kako oni, tako i drugi. Posvećenost za povećanje ljudskih i finansijskih resursa na planu organizovanja, može proisteći iz osveščivanja da povećanje broja članova sindikata jača poziciju kolektivnog pregovaranja svih radnika i položaj sindikata u političkim i socijalnim arenama. Sindikalni kongresi i konvencije po pravilu su najpogodniji forumi za raspravu o angažovanju sindikata u organizovanju radnika neformalnog sektora. Odluke koje se donose na tom nivou obično su preduslov za naredne akcije i preusmeravanje programa u okviru sindikalne strukture.

Organizacija može iziskovati promene u načinu rada sindikata. Pojedini sindikati su stvorili posebne strukture sa zadatkom i odgovornošću za mobilisanje i organizovanje atipičnih radnika. S tim u vezi postavlja se pitanje koji model sindikalizma bi najbolje odgovarao organizovanju neformalnog sektora. „Uslužni model“ sindikalizma gradi se na bazi „transakcijskih“ odnosa između sindikalne birokratije i njenog članstva. Članstvo plaća određeni iznos, a za uzvrat dobija određene usluge. Nastavak članstva i lojalnost prema sindikatu zavise od toga koliko je članstvo zadovoljno sa izvršenim uslugama. U mnogim državama u razvoju, sindikati obično ističu potrebu obezbeđivanja posebnih usluga radnicima u neformalnom sektoru, naročito zaposlenim ženama. Te usluge vršile bi funkciju strategije regrutovanja novih članova. Međutim, ako se to koristi za regrutovanje raznolike radne snage iz neformalnog sektora, može iskrnuti problem obezbeđenja dovoljnog sindikalnog kadra za ispunjavanje potreba i zahteva svih članova.

Sledeći je „model organizovanja“. Ovaj model bazira se na uverenju da osposobljavanje i osnaženje radnika omogućuje im rešavanje svojih problema. Akcent se stavlja na kolektivno delovanje. Regrutovanje novih

članova obično se vrši kroz lične kontakte između članova i njihovih kolega, a ne preko sindikalnih zvaničnika i službenika. Međutim, to nikako ne znači da će time sindikat prestati sa pružanjem usluga. Naprotiv, nastavlja se sa davanjem neophodnih usluga, kao saveti za realizaciju naknada, traženje novih beneficija itd. kroz istraživanja i dogovaranje. Ovaj model pridaje veliki značaj regrutovanju aktivista za organizovanje svojih kolega i naglašava drugu metodologiju za postizanje sindikalnih ciljeva. Takođe podstiče aktivno učešće članova u kampanjama i drugim sindikalnim akcijama. Ovim prilikom bilo kom pitanju očekuje se da sindikat upita članstvo kako i na koji način mogu se postići postavljeni ciljevi, a ne ostavljanjem članova u pasivnoj poziciji i pokretanjem akcija od strane sindikalnih funkcionera.

Ne postoji jedinstvena i jednostavna formula uspeha. Ustvari u realnom svetu ne postoje dva različita modela sindikalizma. Nijedan od elemenata „modela organizovanja“ nije novina za sindikate. Međutim, ovi elementi zajedno stvaraju prostor za sistematski rad na organizovanju raznolike i rasturene radne snage kroz proces iz baze- na više. Odluke o ciljevima, težnjama i strategijama za organizovanje i sprovođenje kampanji mogu se donositi samo na nacionalnom nivou, gde relevantni sindikalni rukovodioci imaju dovoljno informacija o okolnostima i neophodno iskustvo za donošenje odluka zasnovanih na valjanim saznanjima.

b) Formalizovanje pristupa i učlanjivanje

U mnogim državama zakonske barijere još uvek sprečavaju radnike da se organizuju i udružuju u sindikate. U zadnje vreme pojedini sindikati su izmenili svoje statute ili unutrašnje strukture za podešavanje atipičnih radnika: ove nove inicijative predstavljaju delotvoran način za zbližavanje ruralnih i neformalnih radnika pod okriljem sindikalnih organizacija. Statutarne izmene pokrivaju ne samo članstvo, učešće u pregovaračkim ekipama i kolektivnim ugovorima, već često puta i pružanje posebnih usluga tim radnicima, uključujući i pomoć za regulisanje njihovog radnog statusa. Pojedini sindikati pružaju i socijalne usluge, kao na primer medicinsku negu, zdravstvene fondove, nadoknadu u slučaju nezaposlenosti, saradnju i pomoć prilikom sučeljavanja sa vlastima, kao što je pribavljanje dozvola za rad, subvencije, tržišta (za radnike neformalnog sektora) i dr. Međutim, i u slučajevima kada sindikat promeni svoj statut da primio u članstvo atipične radnike, ti radnici radnim zakonodavstvom mogu biti neprihvatljivi u pogledu pokrivanja kolektivnim ugovorima. Zbog toga odluke u vezi sa

izmenom unutrašnjih struktura sindikata i raspoređivanja resursa moraju se koordinirati sindikalnim kampanjima usmerenih ka vladinim reformama radnog zakonodavstva.

Ako sindikati odlučuju da promene svoje ustave ili statute da bi učlanili u svoje redove i radnike neformalnog sektora, interpretacija sindikalne „baze“ treba da se proširi tako da obuhvati širi spektar radnika, nezavisno od njihovog radnog statusa. Povećanje organizacione osnove sindikata kroz povećanje članstva svakako može biti srednjoročni cilj. Ali u kratkoročnom periodu sindikati mogu pomoći radnicima neformalnog sektora u osnivanju svojih podružnica i uspostavljanju tešnijih odnosa sa njima. Ta inicijativa može biti instrument za stvaranje uzajamnog poverenja da bi se ublažila odbojnost tih radnika prema udruživanju u postojeće sindikate.

c) U tom smislu postoje dva glavna razmišljanja

Prvo, sindikati treba da razmatraju po kom osnovu će pokušati integrisanje radnika neformalnog sektora u okvir postojećih sindikalnih struktura. Ako se ti radnici udružuju u postojeće sindikate ili formiraju svoje nove podružnice koje su formalno učlanjene u postojeće strukture nacionalnih sindikata, treba im dati mogućnost da igraju svoju ulogu u rukovođenju sindikalnim strukturama na istoj osnovi kao i drugi članovi. Sa druge strane, ako radnici neformalnog sektora osnuju nove organizacije koje formalno nisu učlanjene u centrale nacionalnih sindikata, postojeći sindikati mogu još uvek ispitati mogućnost uključivanja rukovodilaca neformalnih grupa u diskusije o prioritetima i strategijama, kako bi ojačale veze između sindikata i grupa neformalnog sektora.

Drugo, redovno plaćanje članarine ponekad može biti uzrok neučlanjivanja radnika neformalnog sektora u sindikate. I u tom slučaju mogu se naći alternativna rešenja. Pojedini sindikati, na primer, odredili su nižu članarinu za radnike neformalnog sektora. Drugi pak nude „grace“ (tolerantne) periode do godinu dana, kako članarina ne bi postala uzrok neučlanjenja. Jasno je da u oba slučaja odobrenje postojećeg članstva bitno za implementaciju takvih odluka.

d) Izgradnja saveza i sindikalizam zajednica

Priroda radne snage neformalnog sektora otežava rad sindikata. Iako spolja izgleda "neorganizovan" neformalni sektor ima svoja pravila, gde etničke, porodične i prijateljske veze su važnije od solidarnosti radničke klase. Radnici neformalnog sektora često se suočavaju sa svakodnevnim problemima i nisu uvek raspoloženi da se pridružuju kolektivnim protestima ili učestvuju u industrijskim akcijama, jer nisu sigurni u tome koliko će im to pomoći da rešavaju probleme na koje nailaze u svakodnevnoj praksi. Napori za podsticanje uže saradnje sa sindikatima nisu urodili plodom zbog toga što tradicionalne metode organizovanja nisu pogodne za prodor u neformalni sektor, gde su radnici rastureni, a poslodavci se teško identifikuju.

Zato prvi i najteži korak sindikata je uspostavljanje kontakta sa radnicima neformalnog sektora. Praktično po ovoj zamisli sindikati bi trebalo da tragaju i pronadu te radnike, što nije nimalo lako. Jedna važna strategija bi bila sleđenje tragova tih radnika, jer na današnjim tržištima rada ima mnogo izgleda da ljudi promene radna mesta, zapošljavanje i u toku radnog veka više puta bivaju nezaposleni. U mnogim slučajevima članovi sindikata su zaposleni u formalnom sektoru, ali imaju srodnike u neformalnom sektoru koji bi mogli poslužiti kao „most“ za povezivanje sindikata i tih radnika. Ponekad članovi koji su prinuđeni da pređu iz formalnog sektora u nestrukturisano zaposlenje mogu biti kao pristupačna veza sa radnicima neformalnog sektora. Jedan od uspešnih načina doseganja kod radnika ovog sektora je stvaranje veza sa zanatskim udruženjima.

Tamo gde je pristup radnom mestu nemoguć, kao u slučaju kućnih radnika, pristup „zasnovan na zajednici“ bio bi vrlo koristan. Pod tim se podrazumeva intenzivni rad sa organizacijama zajednica koje zapošljavaju radnike u okviru sindikata i imaju tesne veze sa zajednicom.

Kriterijumi za stvaranje savezništva ili alijansi razlikuju se iz zemlje u zemlju. Međutim, mnogim sindikatima je postalo jasno da postoji potreba za švrsto partnerstvo između radničkog pokreta i zajednica radi „organizovanja neorganizovanog“ ili mobilisanja oko socijalnih pitanja. Kao svaka druga aktivnost sindikata, savez treba da ima jasne ciljeve i dobro smišljenu strategiju. Svi uključeni partneri treba da znaju da od toga imaju koristi i budu uvereni da će se njihovi interesi uzimati u obzir. Savezi na osnovu zajedničkog cilja su najobičniji. Grupe žena često su vrlo aktivne u borbi za prava čoveka i ne podozrevaju da učestvuju u demonstracijama ili se angažuju u štrajkačkim aktivnostima, pa zbog toga predstavljaju značajan potencijal za svaki sindikat.

Iako se savezi između sindikata i grupa zajednica obično formiraju na bazi specifičnih pitanja, oni mogu rezultirati stalnim odnosima ako su pojedini ciljevi ili interesi zajednički. Opravdanost „sindikalizma zajednica“ zasnovana je na saznanju da sindikati ne mogu izolovano delovati, već u svoje bitke treba da uključuju i organizacije zajednice. Uključene organizacije zajednice mogu biti strukovne skupine, kao što su: grupe za građanska prava ili za prava manjina, verske organizacije, ambijentalne skupine, organizacije za prava žena i dr. Jedna važna prednost sindikalizma zajednica sastoji se u tome što omogućuje solidarnost među radnicima, nezavisno od toga da li su članovi sindikata u vezi sa ciljevima zajednice. Na taj način neučlanjeni radnici mogu steći poverenje u aktivnosti sindikalne organizacije.

e) Polna dimenzija

U mnogim delovima sveta žene rade na organizovanim radnim mestima, ali u lokacijama ili zanimanjima koji su nedostupni ili sklonjeni od inspektora rada ili zakona o radu. Ova činjenica ukazuje na potrebe izgradnje i sprovođenja polne strategije za radnice neformalnog sektora.

Uspešna strategija mobilisanja žena, naročito u seoskim sredinama je stvaranje veze između ekonomskih zadružnih aktivnosti i sindikata. Zadruga obično istovremeno prate ekonomske i socijalne ciljeve. Zdravstveno prosvetovanje, planiranje porodice, objekti za brigu o deci i analfabetski tečajevi često se organizuju u okviru zadruga. Udružen ja su se pokazale uspešnim u osposobljavanju i podizanju svesti žena o koristima od učlanjivanja u sindikate. Ono što je osvedečeno kao uspešno je održavanje kontinuiteta aktivnosti (sastanci, male studijske grupe, rasprave, seminari i časovi obuke) u pogodnim terminima i lokacijama (pr. nedeljom). Zaštita pogleda žena i upoznavanje sa njihovim problemima u forumima gde se one slobodno mogu izraziti izgleda kao efikasnija strategija od pukog informisanja o njihovim pravima.

Među razlozima koji ometaju žene da se učlane u sindikat mogu se navesti i sledeći: nedostatak saznanja kako sindikat može da im pomogne, strah od maltretiranja od strane poslodavca, sukob sa porodičnim odgovornostima, kultura dominacije sindikalnih aktivnosti muškaraca, odsustvo informacija sindikata o potrebama žena radnica, nedostatak poverenja u sindikatu, verske/kulturne norme ili prepreke, preovlađivanje žena u atipičnim oblicima rada i teškoće uspostavlja veza sa njima, neslaganje supruga ili porodice, plaćanje članarine, negativna slika u kojoj se sindikat prikazuje u medijima itd.

f) Mobilizacija mladih

Mladi u neformalnom sektoru čine značajnu grupu u fokusu, jer će oni sutra stupiti na tržište rada. U apsolutnoj većini država sindikalizam podmlatka je izuzetno nizak. U poslednje vreme, stavljanjem akcenta na organizovanje neorganizovanog mnogi sindikati u čitavom svetu posvetili su sve veću pažnju sindikalizmu mladih. Umesto da govore „o mladima“ sindikati su počeli da razgovaraju „sa mladima“. Međutim, da bi se razgovaralo sa mladima, prevashodno je potrebno znati njihov jezik. Zato su mnogi sindikati formirali strukture (odeljenja, odbore, grupe) za uspostavljanje dijaloga i promovisanje programa isključivo za mlade. Neki sindikati su pokrenuli aktivnosti sa mladima u školama, koristeći ih kao partnere za promovisanje koristi od učlanjivanja u sindikat, a drugi sindikati pak deluju u omladinskim centrima kroz razvijanje rekreativnih aktivnosti. Na nivou mesne zajednice, sindikati mogu da organizuju društvene aktivnosti u saradnji sa raznim sportistima (fudbalerima, košarkašima) ili drugim sportskim timovima u kojima učestvuju mladi. Sportski timovi mogu da se sponzorišu ili aranžiraju tako da se podudaraju sa sportskim aktivnostima velike atraktivnosti i gledanosti. Tamo gde postoje mogućnosti, sindikati podstiču i angažuju sportske idole da objasne potrebu kolektivnog delovanja i „takmičarskog duha“ među radnicima. Ista poruka može da se prenese preko zabavne industrije, koja će zasigurno pridobiti veći auditorijum i publiku uopšte nego sportski medijum. U pronalaženju novih načina privlačenja mladih važno je da sindikati stvaraju odgovarajuće veze sa korišćenim medijumom i sindikalnim pitanjima. Važno je obezbediti da se u sindikate ne gleda samo ka u neku NVO više, koja promovise omladinske aktivnosti.

Pružanje pomoći mladima da dođu do prvog zaposlenja je vrlo efikasan način da sindikati pokazuju svoje vrednosti u odnosu prema podmlatku. U tom smislu sindikati mogu da obezbedi šeme obučavanja za traženje radnog mesta i tehnike intervjuisanja ili sofisticiranijih kurseva stručnog uzdizanja.

e) Podizanje svesti i mediji

Važan preduslov ubeđivanja radnika da sarađuju, a možda i učlanjuju se u sindikat je podizanje svesti o njihovim pravima kao radnici i koristima od članstva u sindikatu. Drugim rečima, veoma bitno je da oni shvate da je učlanjenje u sindikat pitanje današnjice a ne prošlosti. Inovatorske strategije su neophodne, jer radnici neformalnog sektora, uzev u celini, su „nevidljivi“ i razbacani, sledstveno tome i teško kontaktirani. Značajno je da se kod ovih radnika uzdigne stepen samopouzdanja i samopoštovanja i da se radi sa njima da ne budu zapostavljeni i izolovani.

Jedan od načina za negovanje osećanja solidarnosti među radnicima je pokretanje kampanji podizanja svesti koje se usredsređuju ne samo na njihova zakonska prava nego i na uspehe sindikata u poboljšanju njihovog položaja. Fokus i strategija ovih kampanji svakako da se izgrade prema ciljnoj grupi.

Pozitivno pokriće medija je sastavni deo prosvjećivanja i mobilizatorskih aktivnosti sindikata. Sindikati moraju biti vidljiva sadašnjem i potencijalno mogućem članstvu, kao i zajednici u celini. Posebno u slučajevima kada sindikatipoboljšaju usluge ili kreiraju politiku od koje imaju koristi radnici neformalnog sektora, poruka treba da se obelodani ne samo za organizaciona pitanja nego i za sticanje podrške javnosti u celini. Ako vlade i poslodavci su svesni štete od negativnog javnog mnjenja za njihovo upravljanje, odnosno poslovanje, ima više šansi da sednu i saslušaju šta će sindikati kazati o svemu tome.

Izbor najpristupačnijih medija predstavlja važnu komponentu efikasne strategije koja teži uzdizanju svesti. Stoga pisani mediji nisu bogzna koliko korisni za prodor kod većine neformalnih radnika. Radio je osvedočen kao efikasno sredstvo zdravstvenog prosvjećivanja. Možda sindikati bi mogli da sponzorišu kratke radio emisije ili reklame. Na primer, kratka poruka koja sadrži informaciju o povećanju plata ili obezbeđenju drugih beneficija radnicima, može inicirati diskusije u mesnim zajednicama i društvena zbivanja u vezi sa sindikatima i koristima koje donosi zajedničko delovanje. Ili možda radiofonska kampanja, na primer s porukom „Neka se čuje vaš glas: učlanite se u sindikat“ sa naznakom naziva mesnog sindikata i informacijom o mogućnosti kontaktiranja sa njim može biti veoma korisna. Dakle postoji bezbroj varijanti koje se mogu istraživati, uključujući i radiofonske emisije kroz koje se sa slušaocima zajednički deluje preko telefona.

Važno je znati da u većini država do sada u medijima je bila jako izražena tendencija ignorisanja sindikata ili njihovog prikazivanja u negativnom svetlu. Zato snažni odnosi sa medijima treba da se ocene kao strateško sredstvo za povećanje svesti o radničkom pokretu i njegovom efektu u zajednici. Primamljivanje medijske pokrivenosti treba da bude rezultat sistematskog rada i stalnih odnosa sa pojedinačnim reporterima. U nekim zemljama vlasništvo nad medijima može biti u rukama lica koja osporavaju političke i socijalne ciljeve sindikata. To svakako ne olakšava poboljšanje slike sindikata. Čuveni novinari i reporteri po nepristrasnosti treba da ohrabruju i podstiču da se sindikat u njihovim storijama predstavi u pozitivnom svetlu. Izbor najpodobnijeg lica za glasnogovornika sindikata je veoma važan: on treba da prikaže sindikat kao dinamičnu i modernu organizaciju koja je posvećena poboljšanju socijalnog i ekonomskog položaja šireg spektra populacije, a ne kao organizaciju koja brani privilegovanu elitu.