



International
Labour
Organization



Projekat je finansirala EU

Inspekcija rada i neprijavljeni rad u EU

INSPEKCIJA RADA I NEPRIJAVLJENI RAD U EU

**Projekat Evropske komisije GLO 12/24/EEC, Strategije inspekcije rada za borbu protiv
neprijavljenog rada u Evropi.**

Program za administraciju i inspekciju rada (LAB/ADMIN)

Međunarodna organizacija rada - Ženeva

Copyright: Međunarodna organizacija rada 2013

Prvo izdanje 2013

Publikacije Međunarodne organizacije rada uživaju autorska prava u skladu sa Protokolom 2 Konvencije o univerzalnim autorskim pravima. Međutim, kratki isjecci iz tih publikacija mogu se koristiti bez odobrenja, pod uslovom da se prilikom navođenja naglasi izvor. Za potrebe reprodukcije ili prevoda, podnosi se zahtjev na Publikacije MOR (Prava i dozvole) Međunarodna organizacija rada, CH - 1211 Ženeva 22, Švajcarska, ili putem mejl adrese pubdroit@ilo.org Međunarodna organizacija rada cijeni takve zahtjeve.

Biblioteke, institucije i ostali korisnici registrovani u organizaciji reprodukcioni prava mogu fotokopirati materijal u skladu sa licencama koje su im u te svrhe izdate. Informacije o organizaciji reprodukcioni prava u vašoj zemlji postavljene su na www.ifrro.org

MOR podaci o katalogizaciji u publikaciji

Inspekcija rada i neprijavljeni rad u Evropskoj uniji/ Međunarodna kancelarija rada, Program za administraciju i inspekciju rada (LAB/ADMIN), Ženeva, MOR, 2013.

Radni dokument broj 29, ISSN 2227 - 7560

Međunarodna kancelarija rada, Program za administraciju i inspekciju rada

Prikrivena zaposlenost/ inspekcija rada/ administracija rada / uloga MOR/ zemlje EU

13.01.3

Pojmovi koji se koriste u publikacijama MOR, koji su u skladu sa praksom Ujedinjenih nacija, kao i prezentacija materijala u njima ne podrazumijevaju izražavanje bilo kakvog mišljenja od strane Međunarodne kancelarije rada u pogledu pravnog statusa bilo koje zemlje, oblasti ili teritorije ili njenih organa upravljanja, niti u pogledu razgraničavanja njenih granica.

Odgovornost u vezi sa mišljenjima izraženim u potpisanim člancima, studijama i drugim dokumentima u potpunosti je na njihovim autorima, te objava takvih publikacija ne znači da Međunarodna kancelarija rada podržava ili potvrđuje mišljenja izražena u njima.

Pozivanje na nazive firmi ili komercijalnih proizvoda i procesa takođe ne znače da ih Međunarodna kancelarija rada podržava, kao što ni nepominjanje određenih firmi, komercijalnih proizvoda i procesa nije znak neodobravanja.

Publikacije MOR mogu se dobiti preko velikih prodavača knjiga ili lokalnih kancelarija MOR u mnogim državama, ili direktno od MOR Publikacija, Međunarodna kancelarija rada, CH-1211 Ženeva, Švajcarska. Katalozi ili liste novih publikacija dostupne su besplatno na gorepomenutoj adresi ili putem mejl adrese: pubvente@ilo.org

Posjetite naš vebsajt: www.ilo.org/publns.

Štampano u Švajcarskoj

SADRŽAJ

Predgovor	4
Neprijavljeni rad u Evropskoj uniji	5
Inspekcija rada i neprijavljeni rad	7
1. Priroda, obim i opseg neprijavljenog rada	9
1.1. Konceptualni pristup	9
1.2. Činjenice i brojke	14
1.3. Obim	21
2. Reagovanje vlada na neprijavljeni rad	28
3. Suzbijanje neprijavljenog rada kroz sistem inspekcije rada	30
3.1. Uloga inspekcije rada	30
3.2. Iskustva u planiranju inspekcije rada koja se tiču neprijavljenog rada	32
3.3. Strategije inspekcije rada i metode za neprijavljeni rad	34
3.4. Sredstva i tehnička podrška za inspektore rada	38
3.5. Programi obuke za inspektore rada	41
4. Preventivni pristupi neprijavljenom radu	43
4.1. Mjere za osiguranje poštovanja pravila	43
4.2. Preventivne mjere inspekcije rada	45
4.3. Kazne za neprijavljeni rad	47
5. Saradnja i iskustva saradnje	52
5.1. Saradnja sa drugim administrativnim organima	52
5.2. Odnosi sa pravosudnim sistemom	56
5.3. Saradnja sa socijalnim partnerima	58
5.4. Prekogranična saradnja	60
6. Zaključci	64
7. Preporuke za jačanje inspekcije rada u borbi protiv neprijavljenog rada	68
Aneks 1	71
PREPORUKE ZA DALJI RAD -	
Okrugli sto o praksama inspekcije rada u borbi protiv neprijavljenog rada	
Skraćenice	77
Bibliografija	79

PREDGOVOR

U okviru saradnje između MOR i Evropske komisije, ova komparativna studija o strategijama inspekcije rada prilikom suzbijanja neprijavljenog rada rađena je tokom dvogodišnjeg perioda 2012 – 13. Studija je koordinisana od strane MOR, Programa za administraciju i inspekciju rada (LAB/ADMIN) u saradnji sa jedinicom Evropske komisije EMPL – B2 / radno pravo. Cilj ove studije jeste da se razmotri uloga koju nacionalni sistemi za inspekcije rada u Evropskoj uniji imaju kao dio strateškog političkog odgovora na neprijavljeni rad.

Ova studija dijelom je finansirana od strane Programa EU za zapošljavanje i socijalnu solidarnost (PROGRESS 2007 – 2013), koji implementira Evropska komisija. Osnovan je kako bi se finansijski podržala implementacija ciljeva Evropske unije vezanih za zapošljavanje, socijalna pitanja i oblast jednakih prilika, i time se doprinese dostizanju strateških ciljeva Evrope do 2020. u ovim oblastima.

NEPRIJAVLJENI RAD U EVROPSKOJ UNIJI

Evropska komisija naglasila je da neprijavljeni rad, ukoliko se na ispravan način ne pristupi suzbijanju tog problema, prijeti da umanjuje mogućnosti EU da ispuni svoje ciljeve u pogledu zapošljavanja, a koji se tiču većeg broja poslova i boljih poslova, kao i značajnijeg rasta. Neprijavljeni rad predstavlja oblik socijalnog dampinga kojim se uvodi nelojalna konkurencija između privrednih društava na osnovu niskih zarada i neplaćanja doprinosa za socijalno osiguranje. Iznad svega, on dovodi do situacija u kojima se ozbiljno narušavaju prava i dostojanstvo radnika. S tim u vezi, MOR, kao i Evropska komisija, naglašavaju potrebu da se podstakne prelazak sa neformalnog rada na formalni kao preduslov za postizanje dostojanstvenog posla.

Pristup MOR -a neprijavljenom radu smješten je u kontekst šireg pojma neformalne ekonomije, koja je definisana kao 'sve ekonomske aktivnosti od strane radnika i ekonomskih jedinica koje zakonski ili u praksi nisu pokrivene, ili su pak nedovoljno pokrivene formalnim ugovorima.' U ovu definiciju uključen je pojam neprijavljenog rada na način kako ga razumije Evropska komisija, dok se takođe njome pokrivaju i radnici koji ponekad spadaju van okvira pokrivenosti radnim zakonodavstvom (npr. radnici u domaćinstvu ili poljoprivredni radnici).

Iako su ove formulacije poznate javnosti, tačna pravna definicija neprijavljenog rada varira od države do države. To ima važne implikacije za sprovođenje regulative o neprijavljenom radu od strane inspektora rada (naročito u prekograničnom kontekstu).

Neprijavljeni rad predstavlja složen fenomen, s mnoštvom svojstava i uzroka. Svaki pokušaj suprotstavljanja ovakvom načinu zapošljavanja zahtijeva jednako sofisticiran i uravnotežen pristup između preventivnih mjera i sprovođenja zakona. Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova primjećuje da, iako se pristup problematici neprijavljenog rada u državama članicama EU najviše zasniva na zastrašivanju, postoji značajan pomak u naporima da se neprijavljeni rad prevede u formalno zaposlenje, čak i da se radnici spriječe da se prihvataju takvog rada prvenstveno.

Uopšteno govoreći, u Evropi je i dalje izuzetno teško izmjeriti neprijavljeni rad. Ovo predstavlja poteškoću za kreatore politika, a posebno za inspekcije rada jer oni pokušavaju da bolje razumiju fenomen neprijavljenog rada u svim njegovim aspektima i da razviju usklađene politike i poboljšane prakse inspekcije radi sprečavanja, smanjenja ili, u najmanju ruku, praćenja slučajeva neprijavljenog rada. Isti izazov sa kojim se vlade suočavaju povodom smanjivanja neprijavljenog rada i prilikom obezbjeđivanja uslova za pristojan rad za neprijavljene radnike, ukazuje na potrebu za uspostavljanjem zajedničkih smjernica za inspekcije rada širom EU.

Da bi se adekvatno pristupilo problematici neprijavljenog rada potrebno je da vlade i javne ustanove naprave nekoliko koordinisanih koraka s tim u vezi. Za početak, vlade država u Evropi treba da usvajaju politike kojima će se istovremeno smanjiti podsticaji i za poslodavce da uopšte pribjegavaju neprijavljenom radu i za radnike da se uopšte angažuju na takvim aktivnostima. Ovo predstavlja širu sliku politike koja, ukoliko se pokaže uspješnom, može da olakša teret otkrivanja i mjera sankcionisanja, koje su same po sebi se manje uspješne u mijenjaju strukture i prisutnosti neprijavljenog rada.

Prije nego što je Evropska komisija uvela Smjernice za zapošljavanje broj 9, pristup koji se najčešće zauzimao u rješavanju neprijavljenog rada podrazumijevao je kažnjavanje prekršaja putem većih

nastojanja za otkrivanjem istih, za razliku od kazni. Usvajanjem Smjernice broj 9, mjere prevencije uz napore da se kazni nepoštovanje propisa postali su sve češći, kao i naponi da se osigura veća usklađenost. Međutim, mjere za poboljšanje usklađenosti umnogome su ograničene na sjeverne države članice EU. Čak i sa pojačanim naporima da se podstakne usklađenost sa propisima, takvi naponi najviše su prisutni u 15 originalnih zemalja članica EU. Nove zemlje članice EU su umjesto toga pokazale sklonosti ka mjerama prepoznavanja i kažnjavanja neusklađenosti sa propisima o neprijavljenom radu. Ono što ovakva kretanja otkrivaju jeste da se države više ne oslanjaju na metod zastrašivanja, već proširuju svoje politike na princip štapa i šargarepe.

INSPEKCIJA RADA I NEPRIJAVLJENI RAD

Inspekcije rada predstavljaju važne saveznike u suočavanju sa problemom neprijavljenog rada, iako im često nedostaju resursi, alati, procedure i koordinacija sa ostalim relevantnim vlastima, kako bi se spriječili, prepoznali i popravili slučajevi neprijavljenog rada.

Poboljšanja u primjeni i sprovođenju prava i zaštite radnika kroz intenzivne i kontinuirane aktivnosti inspekcije rada i dalje ostaju neophodan i važan dio prilikom suočavanja sa problematikom neprijavljenog rada. Pristup koji zauzimaju službe inspekcije umnogome zavisi od nacionalnog konteksta. Za određene zemlje, naročito nove države članice EU u kojima je prisutnost neprijavljenog rada rasprostranjena u okviru formalne ekonomije, potrebne su sveobuhvatnije strategije. U drugim zemljama, u kojima neprijavljeni rad predstavlja strukturni problem, biće prikladnije neke mjere sa specifičnim ciljevima.

Kakve god da su okolnosti, potrebno je da inspektori imaju solidno znanje postojećih nacionalnih propisa, kako bi bolje znali da prepoznaju i pozabave se slučajevima neprijavljenog rada. Za ovo oni moraju biti obučeni. Štaviše, potrebno je ponovo razmotriti planiranje i praksu posjeta inspekcije, kako bi se osiguralo da se adekvatna pažnja posveti slučajevima neprijavljenog rada, čak i u situacijama kada osnovni cilj posjete nije da se ustanovi postoje li takve radne aktivnosti. Uz to, zemlje mogu da iskoriste edukativne i promotivne funkcije inspekcija rada da bi se jačala svijest među preduzećima i radnicima o pravilima vezanim za neprijavljeni rad, te kako se takve situacije izbjegavaju ili uvode u regularne tokove. S tim u vezi, inspekcije imaju značajnu ulogu u sprečavanju i transformaciji neprijavljenog rada, te i ne treba da se posmatraju samo kao izvršitelji koji uručuju kazne.

MOR naglašava da kredibilitet svake inspekcije u velikoj mjeri zavisi od njihove sposobnosti da savjetuju poslodavce i radnike o najefikasnijim sredstvima uz pomoć kojih će se poštovati zakonske odredbe u okviru svojih aktivnosti na svim poljima. Međutim, to zavisi i od postojanja i implementacije dovoljno efikasnog sistema inspekcije rada.

U članu 3 Konvencije broj 81 MOR-a o inspekciji rada poziva se na zaštitu svih kategorija radnika, uključujući i ugrožene grupe radnika. Štaviše, u članu 7 Konvencije broj 150 MOR-a o administraciji rada stoje preporuke o proširenju funkcija administracije rada, koje uključuju i inspekciju rada, na grupe radnika koji prema nacionalnom zakonodavstvu nijesu zaposlena lica.

Cilj ove uporedne studije jeste da se popuni praznina u znanju u okviru inspekcija rada o tome kako da se efikasno bore protiv prevare, neformalne ekonomije i neprijavljenog rada. Rezultati ove studije sumirani su u setu Zaključaka i preporuka, koji treba da predstavljaju inspiraciju za buduća istraživanja i aktivnosti u ovoj delikatnoj oblasti.

Nadamo se da će ova komparativna analiza pomoći kreatorima politika da bolje razumiju faktore za poboljšanje svojih sistema inspekcije rada na način što nudi pregled odabranih nacionalnih dobrih praksi i strategija za borbu protiv neprijavljenog rada. S tim u vezi, na veb stranici ILO/LAB/ADMIN mogu se konsultovati nacionalne studije.

Velika zahvalnost svima koji su doprinijeli izradi ove studije:

G. Giuseppe Casale, Direktor, ILO-LAB/ADMIN; Gđa Maria Luz Vega, Viši specijalista za administraciju i inspekciju rada, ILO-LAB/ADMIN; G. Joaquim Pintado Nunes, Specijalista za admini-

straciju i inspekciju rada, ILO-LAB/ADMIN; G. Mario Fasani, Tehnički saradnik, ILO-LAB/ADMIN; Gđa Caroline Augé, administrativni asistent, ILO-LAB/ADMIN; Gđa Susan Bvumbe, administrativni asistent, ILO-LAB/ADMIN; G. Armindo Silva, Direktor, Evropska komisija, EMPL.B, Socijalno zakonodavstvo i zakonodavstvo u oblasti rada, Socijalni dijalog; Gđa Muriel Guin, Rukovodilac jedinice, Zakon o radu EU, EMPL.B.2, Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju; Gđa Carita Rammus, Pravni referent, Zakon o radu EU, EMPL.B.2, Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju; G. Arsenio Fernandez Rodriguez, SLIC Secretary – Policy Officer, Bezbjednost, zdravlje i higijena na radu, EMPL.B.3, Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju; G. Gianni Arrigo, Profesor radnog prava, Univerzitet u Bariju, ITALIJA; Gđa Daniela Bertino, Bivši direktor administracije rada, inspekcije i socijalnog dijaloga, ITC/MOR- Torino, ITALIJA; G. Stefano Caffio, Viši inspektor rada, Ministarstvo rada i socijalnih politika – Pokrajinski direktorat rada Matera, ITALIJA; G. André Cano, Bivši direktor, INTEFP, FRANCUSKA; Gđa Maedhbh Cronin, Nezavisni konsultant, IRSKA; G. Padraig Dooley, Zamjenik direktora, odgovoran za upravljanje svim aktivnostima NERA, IRSKA; Gđa Vera Gaiola, Inspektor rada, Agencija za uslove na radu (ACT), PORTUGAL; G. Dariusz Górski, Specijalista, Zakonitost odsjeka za zapošljavanje, Nacionalna inspekcija rada, Poljska; G. Manuel Velázquez Fernandez, Rukovodilac inspekcije za rad i socijalno osiguranje Baskije, ŠPANIJA; G. Michael Kandarakis, Bivši izvršni sekretar, Grčka inspekcija rada (SEPE), GRČKA; G. Pablo Paramo Montero, Rukovodilac timske inspekcije rada, Ministarstvo zapošljavanja i socijalne sigurnosti, ŠPANIJA; G. Pedro Nuno Pimenta Braz, Generalni inspektor, Agencija za uslove na radu (ACT), PORTUGAL; G. Piet Renooy, Regionalno istraživanje politika, HOLANDIJA; Gđa Silvia Trufasila, Nezavisni ekspert, Asbtconsulting SRL, RUMUNIJA; G. Philippe Vanden Broeck, Generalni savjetnik, Ministarstvo rada, Inspekcija rada, BELGIJA; G. Daniel Xirau, Rukovodilac za evropske i međunarodne misije, INTEFP, FRANCUSKA.

1. PRIRODA, OBIM I OPSEG NEPRIJAVLJENOG RADA

1.1. KONCEPTUALNI PRISTUP

U protekloj deceniji borba protiv neprijavljenog rada predstavljala je važno političko pitanje u Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i naročito u državama članicama EU. S obzirom na raznolikost oblika u kojima se javljaju protivpravne radnje koje za cilj imaju izbjegavanje plaćanja poreza i socijalnih obaveza, kao i na poteškoće koje se javljaju prilikom prepoznavanja i mjerenja tačnih dimenzija prikrivene ekonomije rada, svi konceptualni pokušaji traženja uniformisanog pristupa ovom problem bili su prilično izazovni. Posljednjih godina, institucije EU i države članice¹⁾ razmatrale su društvene zloupotrebe uglavnom pod okriljem neprijavljenog rada, iako sami naziv podrazumijeva ideje na nacionalnom i međunarodnom nivou koje su prilično heterogene.

S opšte tačke gledišta, izraz neprijavljeni rad smatra se kao prima facie strukturnih djelova rada na crno. Međutim, treba istaći da se i sami rad na crno može definisati na više načina²⁾, kako je u skorašnjim studijama naglašeno.³⁾

Rad na crno posmatra se kao skup privrednih aktivnosti čiji rezultati nijesu prikazani u zvanično dokumentovanom Bruto nacionalnom proizvodu⁴⁾, ili podrazumijeva 'one privredne aktivnosti i prihod od istih koje zaobilaze ili na drugi način izbjegavaju regulative vlade, oporezivanje ili praćenje'.⁵⁾ Ovom definicijom pokrivaju se i situacije koje pripadaju neregulisanoj ekonomiji (npr. aktivnosti koje nijesu vezane za kršenje zakona; aktivnosti ekonomskih operatora koje ne moraju biti registrovane), kao i aspekti kriminalnih aktivnosti (npr. zakonom zabranjene radnje, kao što su proizvodnja i prodaja narkotika, krijumčarenje i krađa).⁶⁾

Izraz 'neprijavljeni rad' takođe se definiše na razne načine, i često se koristi zajedno sa ostalom terminologijom vezanom za tržište rada, nekada kao sinonim za ilegalni rad, neproprisan rad, protivzakonito zaposlenje, neregistrovano zaposlenje, skrivenu nezaposlenost, rad 'na crno', itd, iako njihov sami sadržaj može biti fundamentalno različit i može varirati. Na primjer - za nastojanje da se odredi broj zaposlenih koji nijesu registrovani u statističkim izvještajima iz niza razloga - koriste se i izrazi 'neformalna zaposlenost' ili "neregistrovana zaposlenost". Ilegalni rad koristi se u mnogim zemljama da označi malo širi pojam, kao što je to slučaj u Francuskoj, ili da označi neprijavljeni rad koji sprovode pojedinci sa neregulisanim statusom, migranti bez boravišne dozvole (na primjer u Grčkoj i na Kipru).

1 Vidi između ostalog: Eurofound (2008), Suzbijanje neprijavljenog rada u Evropskoj uniji, Eurofound, Dublin, dostupno na: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813-en.pdf>. Eurofound (2009), Mjere za suzbijanje neprijavljenog rada u Evropskoj uniji, Eurofound, Dublin, dostupno na: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

Evropska komisija (2007), Intenziviranje borbe protiv neprijavljenog rada COM(2007) 628 final, European Commission, Brussel.

2 Startiene, G. i Trimonis K. (2009.) Opseg ilegalnih privrednih aktivnosti. *Ekonomika ir vadyba – Ekonomija i menadžment* 14, 976 – 983

3 Schneider F. i Williams C. Rad na crno, 2013, Institut za ekonomska pitanja, Wenmister, London

4 Schneider F. i Enste D.H. (2002.) Rad na crno: Međunarodna anketa, Cambridge University Press, Kembridž

5 Schneider F. i Williams C. isto djelo, str.3

6 Rosser J.B. (2006). Book's (Schneider, F. Enste, D. Siva ekonomija: Međunarodna anketa) Pregled [pristup 24. aprila. 2008]. Dostupno na internetu: <http://cob.jmu.edu/rosserjb/book.rev.schneider&enste.doc>.

Ostali pojmovi kao što je 'neformalno zaposlenje' češće se koriste u primijenjenim istraživanjima, u kojima se taj pojam definiše kao broj ljudi koji rade na neformalnom tržištu rada, kao ilegalna kupovina i prodaja radne snage bez ugovora o radu, gdje se ignorišu zakoni kojima se regulišu radni odnosi.

Od početka 21. vijeka, u različitim studijama (koje su se uglavnom bavile ovim fenomenom s tačke gledišta nepoštovanja propisa vezanih za poreze) koristili su se različiti termini da bi se opisao ovaj kompleksni fenomen u Evropi (izrazi koji se najčešće upotrebljavaju su 'neprijavljeni rad' i 'ilegalni rad').

Poteškoće prilikom uspostavljanja zajedničke definicije ili zajedničkog razumijevanja rezultat su činjenice da je neprijavljeni rad kompleksan, heterogeni fenomen koji je u stvari samo dio još kompleksnije stvarnosti, (neformalne ekonomije)⁷⁾, koja se takođe može definisati na više načina.⁸⁾

Sve diskusije o neprijavljenom radu veoma su povezane sa debatom o neformalnoj ekonomiji kao dijelu ekonomije koji je skriven od relevantnih vlasti. Prvobitno, sami pojam neformalne ekonomije nastao je iz literature o socio - ekonomskim problemima zemalja u razvoju. Istraživači su ocijenili da velike grupe stanovnika u tim zemljama nijesu obuhvaćeni modernom ekonomijom. Godine 1963. Clifford Geertz⁹⁾ uveo je dva termina za ovaj fenomen: 'ekonomija skoncentrisana na firmu' i 'ekonomija tezge'. Ekonomiju skoncentrisanu na firmu karakteriše efikasno vođenje posla, visoka produktivnost i upotreba značajnih količina kapitala i tehnologije. Bazar ekonomiju karakteriše niska produktivnost, intenzivni rad, niski intenzitet kapitala, niski prihodi i visok kapacitet za apsorpciju. Nadalje, ona nije zvanično registrovana od strane vlasti (tj. poreskih vlasti, Privredne komore).

Istražujući dalje ovaj dualni model, Hart¹⁰⁾ je, u svojoj studiji o strukturi zaposlenosti u Akri (Gana) uveo termine formalno i neformalno. Uz izvještaj MOR-a o privredi u Keniji, i čitavim nizom studija Svjetske banke sedamdesetih godina, ta dva termina ukorijenjena su u debati o ekonomskom razvoju.¹¹⁾

Iako je termin neformalna ekonomija postao vrlo uobičajen, nikada nijesu usaglašene vrlo jasne i precizne definicije. Perspektive MOR-a evoluirale su od termina neformalni sektor kako je definisano u izvještaju generalnog direktora Međunarodnoj konferenciji rada (1991. godine)¹²⁾ do šireg koncepta neformalne ekonomije (vidjeti napomenu 7).

U ovom kontekstu, neprijavljeni rad odnosi se na skriveni rad, prikrivenu zaposlenost, rad 'na crno', ili ilegalni rad. U najvećem dijelu, ovi izrazi koriste se u industrijalizovanim zemljama i odnose se na različite tipove rada čije su aktivnosti pokrivene zakonom o radu, ali nijesu u skladu sa uslovima tamo nametnutim ili se u njihovom obavljanju izbjegava poštovanje administrativnih

7 Definisan od strane MOR kao 'sve ekonomske aktivnosti koje sprovode radnici ili ekonomske jedinice koje nisu – zakonom ili u praksi – pokrivene ili nisu u potpunosti pokrivene formalnim aranžmanima ili ugovorima.' (Međunarodna konferencija rada 2002, Dostojanstveni rad i neformalna ekonomija, <http://www.ilo.org/publabour/inspection/english/standards/-relm/ilc/ilc90/>). Ovim pojmom, kako je naglašeno u Rezoluciji MOR o dostojanstvenom radu i neformalnoj ekonomiji koja je usvojena na 90. zasjedanju Međunarodne konferencije rada 2002. godine, obuhvaćeni su i radnici koji rade za zaradu i samozaposleni kojima nedostaje zaštita, prava i zastupanja.

8 Startiene, G. i Trimonis K. (2009.), isto djelo

9 Vidjeti uput kod Geertz C. (1978.)

10 Hart, K. (1973.) Prilike za neformalnu ekonomiju i urbana zaposlenost u Gani. Žurnal o studiji o modernoj Africi, vol. 11, broj 1.

11 Prelazak iz neformalne u formalnu ekonomiju, Izvještaj generalnog direktora, Međunarodna konferencija rada, 103. zasjedanje, 2014. godine, Ženeva.

12 Dilema neformalnog sektora, Izvještaj generalnog direktora, Međunarodna konferencija rada, 78. Zasjedanje, Ženeva.

obaveza. Na primjer, radnici su plaćeni ispod iznosa minimalne zarade, poslodavci ne prijavljuju radnike kod institucija socijalnog osiguranja, porezi i doprinosi se ne plaćaju na zarade ili radnici koji rade za platu akumuliraju zarade sa beneficijama za nezaposlenost, bolovanje ili beneficije u slučaju nezgode.

Prema Saopštenju EZ broj 98/219¹³⁾, neprijavljeni rad odnosi se na 'plaćene aktivnosti koje su po prirodi zakonite, ali nijesu prijavljene javnim organima, imajući na umu da se moraju uzeti u obzir razlike u regulatornim sistemima država članica'.¹⁴⁾ Ovom definicijom ne obuhvataju se kriminalne radnje iz ugla neprijavljenog rada. Takođe se njome isključuje i rad koji se ne mora prijaviti javnim organima, kao što je rad u domaćinstvima ili volonterski rad. Shodno tome, 'jedina razlika između neprijavljenog i prijavljenog rada je ta da neprijavljeni rad nije prijavljen državnim organima radi poreza, socijalnog osiguranja i u svrhe zakona o radu.'¹⁵⁾

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) predlaže sličnu definiciju, koristeći izraz 'pokrivena zaposlenost' koja se odnosi na rad 'koji iako sam po sebi nije ilegalan, nije prijavljen jednom ili više administrativnih organa.'¹⁶⁾

Prema Evropskoj fondaciji za poboljšanje životnih i radnih uslova¹⁷⁾, definicijom neprijavljenog rada pokrivene su različite plaćene aktivnosti, koje variraju od neformalnih usluga za domaćinstvo do prikrivenih aktivnosti koje obavljaju ilegalni rezidenti. U analitičke svrhe, razlikuju se tri tipa neprijavljenog rada:

- Neprijavljeni rad u okviru formalnog ili neformalnog preduzeća, ili ono što se može nazvati i neprijavljena zaposlenost. Ona može biti u potpunosti neprijavljena, u slučaju kada je plata pojedinca u potpunosti isplaćivana van knjiga, ili djelimično neprijavljena, u slučaju kada se dio plate od strane zvaničnog poslodavca isplaćuje zvaničnim putem, a drugi dio se ne prikazuje u knjigama ('plata u koverti');
- Samozaposleni neprijavljeni rad za preduzeće ili drugog klijenta kao npr. domaćinstvo, koji se izvodi slično kao samozaposlenje; i
- Više društveno uokviren samozaposleni neprijavljeni rad, dostavljanje roba i usluga direktno korisnicima koji su li komšije, ili rodbina, prijatelji ili poznanici.

Pristup koji ima MOR prema neprijavljenom radu obično se posmatra u kontekstu već pomenutog šireg pojma neformalne ekonomije. On podrazumijeva pojam neprijavljenog rada kako ga shvata i Evropska komisija, dok se takođe tim pojmom pokrivaju i radnici koji nekad nijesu pokriveni zakonodavstvom u oblasti rada. Kako je gore pomenuto, neki oblici neformalnog rada nijesu podvrgnuti deklaraciji, kao što su aktivnosti sa ekonomskim izrazom ali za koje se ne prima zarada u okviru porodice ili bliske mreže (na primjer, komšije koje se okupe da pomognu jedni drugima tokom žetve, ili tokom krećenja kuće, ili rođak koji pomaže oko starije osobe), te se takve aktivnosti neće smatrati neprijavljenim radom. Ipak, izbjegavanje ispunjavanja obaveza koje proističu iz radnog prava i socijalna prevara prisutni su u mnogim naizgled neplativim aktivnostima, kao što su lažne isplate, lažni status zaposlenosti, (lažna samozaposlenost, staž,

13 Saopštenje EZ (98), 219 finalno, 7. April 1998. godine

14 Isto.

15 Eurofund (2013. godine). Suzbijanje neprijavljenog rada u 27 zemalja država članica EU i Norveškoj. Pristupi i mjere od 2008. godine. Eurofund Dublin dostupno na: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13243.htm>.

16 Informacije o zapošljavanju OECD, 2004. godina

17 Eurofund 2012, isto djelo, str. 3

volontiranje), te zahtijevaju konstantno praćenje od strane nadležnih organa onoga što treba da se prijavi i oporezuje na osnovu stvarnih činjenica.¹⁸⁾

Iz perspektive zakona o radu, neprijavljenim radom obično se smatra rad bez posjedovanja ugovora o radu između zaposlenog i poslodavca, ili kršenje odredaba takvog ugovora koje se odnose na obaveze registracije. Neprijavljeni rad je, kao takav, pravna plativa aktivnost, koja je ili neregistrovana ili se rezultati toga rada kriju od državnih institucija kako bi se izbjeglo plaćanje poreza, ili se poreske olakšice koriste kako bi se prekršili zakoni kojima se uređuju radni odnosi. Treba naglasiti da se samo slučajevi o kojima državne institucije nemaju informaciju (ili je ta informacija nedovoljna u poređenju sa informacijama o zvaničnom radu) u pogledu izbjegavanja plaćanja poreza i doprinosa socijalnog osiguranja pripisuju neprijavljenom radu. Kada državne institucije nemaju informacije o određenom slučaju jer se taj slučaj smatra protizakonitim ili prikrivenim (npr. proizvodnja i distribucija zakonski zabranjene robe), to predstavlja kriminalnu radnju a ne neprijavljeni rad,¹⁹⁾ u skladu sa definicijom Evropske komisije.

Iako su ove formulacije uopšteno gledano prihvaćene, tačna pravna definicija neprijavljenog rada ipak varira od zemlje do zemlje. Ovo ima važne implikacije kada je u pitanju sprovođenje regulative vezane za neprijavljeni rad od strane inspektora rada. Da uzmemo dva primjera. U njemačkom zakonu toleriše se visok nivo neformalnog plaćenog rada koji se dešava u kući ili između poznanika; takav rad ne smatra se neprijavljenim niti se sankcioniše. Nasuprot tome, u Danskoj, neprijavljeni rad podrazumijeva šire polje transakcija rada i podrazumijeva svaku vrstu produktivne aktivnosti koja je plaćena u gotovini ili u naturi a nije prijavljena.²⁰⁾

Štaviše, u zavisnosti od zemlje²¹⁾, fokus na sami neprijavljeni rad može biti različit, a to se odražava u upotrebi distinktivnih definicija i politika. Na primjer, u nekim zemljama u kojima postoji zakonska obaveza da se sklope ugovori o radu u pisanoj formi te da se registruju, neprijavljeni rad u načelu podrazumijeva rad koji se obavlja bez postojanja takvog ugovora²²⁾. U drugim slučajevima, pojam zakonitog rada jeste definisan, ali nije pojam ilegalnog ili neprijavljenog rada. Neprijavljeni rad može u zakonu biti opisan kao potkategorija šireg pojma ilegalnog rada; ili se možda termin parafrazira, nabrajajući različite kategorije radnika ili scenarija koji se smatraju ilegalnim u skladu sa zakonom.²³⁾ U nekim slučajevima čak nema uopšte zvanične definicije.²⁴⁾

U stvari, nacionalno zakonodavstvo većine zemalja ne daje definiciju 'neprijavljenog rada', pa se vlade najrađe pozivaju na pojam iz Saopštenja EZ (98) 219.²⁵⁾ Međutim, zakonici o radu i zakoni o socijalnom osiguranju pokrivaju glavna pitanja vezana za neprijavljeni rad, kao što je obaveza prijave novih radnika, kriterijume o uspostavljanju radnog odnosa spram komercijalnih ugovora, zahtjeve za zapošljavanje radnika na osnovu minimalnog broja godina, pravni status u zemlji, kao i uvjerenja o određenim zanimanjima, itd. Pravne odredbe o minimalnim zaradama, zavodima za

18 Vidjeti Bignami R., Casale G, Fasani M, (2013) Inspekcija rada i radni odnosi, Radni dokument br. 28, LAB/ADMIN, MOR, Ženeva

19 Williams, C. C. (2009a) Slučaj zarada u kovertama u Evropskoj uniji. Međunarodni žurnal sociologije, 39 (2), 39-59.

20 Pfau – Effinger, Brigit. Varijante neprijavljenog rada u evropskim društvima. Britanski žurnal industrijskih odnosa 47, 1. mart 2009. godine, str. 79 – 99

21 Sve reference na ovaj dokument koje ne identifikuju izvor sakupljene su iz nacionalnih studija koje je MOR finansirala, i dva okrugla stola organizovana sa inspekcijama rada iz Belgije, Francuske, Grčke, Italije, Irske, Holandije, Poljske, Portugala, Rumunije i Španije u Briselu 29. aprila 2013. godine i Ženevi 10. i 11. jula 2013. godine.

22 Letonija, Bugarska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

23 Francuska, Poljska

24 Primjer: Španija, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo

25 Na primjer član 32 (7) grčkog zakona broj 3996/2011 koristi identičnu definiciju.

zapošljavanje, radnom vremenu, plaćenom odmoru i druge takođe predstavljaju korisne alate za inspektore rada, i pomažu im u definisanju minimalnih standarda koji se primjenjuju na sve radnike, dajući time za pravo inspektorima rada da radnicima podvuku njihova prava, prilikom primjene zakona. Međutim, i dalje ima poteškoća jer su određene činjenice dvosmislene, i teško je naći granicu između onoga što se smatra radom za nadoknadu i onoga što je prijavljeno.

U nekim zemljama, ipak, zakonom su predviđene definicije za ono što se smatra neprijavljenim radom, čak i ako je stavljeno pod šire pravne definicije. To je slučaj sa Litvanijom, gdje je neprijavljeni rad dio trenutnog koncepta ilegalnog rada kako je definisano u Zakoniku o radu.²⁶⁾ Slična šira definicija koristi se u Njemačkoj.²⁷⁾ U Belgiji, ilegalno zaposlenje podrazumijeva sve radne aktivnosti koje se izvršavaju suprotno zakonodavstvu koje je u nadležnosti federalnih vlasti.²⁸⁾ U Češkoj, u Zakonu o zapošljavanju broj 435/2004 ilegalnim radom smatra se kada fizičko lice ne radi za pravno ili fizičko lice po osnovu radnog odnosa ili drugog ugovora, osim u slučaju kada se radi o supružniku ili djetetu fizičkog lica, ili kada radnik obavlja neki rad koji predstavlja kršenje izdate radne dozvole ili bez takve dozvole.

Francuska upotrebljava izraz 'ilegalno zaposlenje' (821 Zakonika o radu) da pokrije sljedeće:

- a) 'Prikriveni rad', kao aktivnost koja je namjerno prikrivena radi izbjegavanja plaćanja poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja;
- b) Lažnu samozaposlenost;
- c) Ilegalno uvećanje radnih odnosa;
- d) Prevaru u vezi sa socijalnim benefitima;
- e) Ilegalnu ponudu radnika i trafikingu ljudima;
- f) Neregularno zapošljavanje stranaca.

Mnogi stručnjaci i smatraju da je vrlo problematično precizno pravno definisati neprijavljeni rad. Ovim se objašnjava odsustvo takve definicije, što je zasnovano na slobodnoj odluci donosioca politika, a kako bi se izbjegle potencijalne praznine u sprovođenju zakona i pristup koji je isključiv. S druge strane, isuviše široka definicija mogla bi da zasijeni svrhu definisanja neprijavljenog rada, to jest samu zaštitu neprijavljenih radnika, jer ih neprijavljivanje čini ugroženom grupom i oduzima im njihova zakonom predviđena prava. Može se doći i u zabunu u kojoj se miješaju neprijavljeni rad i socijalna ili fiskalna prevara, umjesto da se stavlja akcenat na zaštitu prava radnika. Nejednakosti u zakonima postoje čak i u oblastima koje reguliše Evropska unija, kao što je raspoređivanje radnika, gdje studije pokazuju razlike u transpoziciji i njenim praktičnim efektima²⁹⁾, u zavisnosti od faktora kao što su značaj kolektivnih ugovora u poređenju sa zakonom

26 U članu 98 Zakonika o radu koji je odobren Zakonom broj IX – 926 od 4. juna 2002. godine, izmijenjen i dopunjen Zakonom broj XI – 394 od 22. jula 2009. godine ilegalni rad definisan je kao rad: 1. 'koji se obavlja bez zaključenja ugovora o radu, iako su karakteristike ugovora o radu prisutne' (ugovor o radu definisan je u Zakoniku o radu kao 'ugovor između zaposlenog i poslodavca na osnovu kog se zaposleni obavezuje da obavlja rad iz određene profesije, specijalizacije, kvalifikacije ili da obavlja određene dužnosti u skladu sa radnom regulativom koja se ustanovljava na radnom mjestu, a poslodavac se obavezuje da zaposlenom omogući rad koji je naveden u ugovoru, da mu isplati dogovorenu zaradu i da obezbijedi radne uslove kako su predviđeni zakonodavstvom u oblasti rada, drugim propisima, kolektivnim ugovorom i ugovorom između strana'); ili 2. 'koji obavlja strani državljani ili lice bez države koji se ne pridržava procedure njihovog zaposlenja kako je ustanovljeno propisima'.

27 Ilegalna zaposlenost definiše se kao nezavisni slobodnjački rad ili na osnovu zaposlenja za određenu zaradu ali bez zakonske registracije i objave (Zakon o suzbijanju ilegalne zaposlenosti, 2004)

28 Društveni krivični zakonik, član 1, stav 1.

29 Cremens, 2011.

ili nivo detalja koji postoji u ovim ugovorima. Na primjer, zakon u Irskoj nema precizno pravilo o obaveznom postojanju ugovora o radu prije zaposlenja u matičnoj zemlji, što stvara poteškoće za sprovođenje.

Raznolikost pristupa neprijavljenom radu širom Evrope postoji i dijelom zato što je priroda samog neprijavljenog rada kompleksna, a i zbog raznolikosti aktera koji u njemu učestvuju, a sve se to razlikuje od zemlje do zemlje, ali i zbog pravnih opcija i politika. Zamršenost, disperzija, a ponekad i uska grla u zakonodavstvu koja se tiču rada i socijalne prevare predstavljaju test za mnoge inspekcije, za koje ispitivanje slučaja, prikupljanje dokaza i pravno tumačenje mogućih prekršaja mogu da traju i nekoliko mjeseci, što inspekciju rada čini nedovoljno efikasnom. Priroda slučajeva je prilično raznolika. Na primjer, u nekim zemljama neprijavljivanje najviše dobija oblik skrivanja zarada, dok će u drugim slučajevima to najčešće biti angažovanjeneprijavljenih radnika koji nastavljaju da primaju benefite nezaposlenih, ili čak preduzeća koja prodaju 'prava' na socijalne beneficije³⁰). U drugim zemljama, praksa zapošljavanja radnika koji nemaju validnu radnu dozvolu predstavlja ogroman problem³¹), uz lažni nezavisni rad³²) i druge lažne statuse zaposlenja, kao što su ugovori o radu sa mladim radnicima koji su prikriveni kao stažiranje. Detaljniji primjeri biće dati u daljem tekstu.

Sve u svemu, kvalitet zakona predstavlja izuzetno značajan faktor koji utiče na kapacitete inspekcija rada prilikom suzbijanja neprijavljenog rada. Naročiti problem za inspektore rada predstavlja na primjer rok za registraciju radnika na socijalno osiguranje. U zemljama kao što je Rumunija upravo rok za registraciju otežava inspektorima da dokažu trajanje radnog odnosa. Kako izvještavaju inspekcije rada, kada je rok isuviše fleksibilan, rezultati inspekcije bivaju prilično uski, jer su poslodavci koji se ne pridržavaju propisa u mogućnosti da registruju radnika nakon posjete inspektora a da pri tom ne plate nikakvu kaznu. Nasuprot tome, pojednostavljenje procedura može pomoći inspektorima rada. Kada postoji opcija prijave radnika putem interneta, preko poruke ili faksa, na taj način se preduzećima nudi bolja javna usluga i ne može biti opravdanog razloga da se ne registruju radnici.

Nedostatak nacionalnih pravnih definicija u nekim slučajevima vodi do povećanih poteškoća za inspekcije rada da razvrstaju slučajeve koji se smatraju neprijavljenim radom, a i do nekoherentnosti pravnog pristupa od strane različitih institucija, pa čak i sudstva. U nekim zemljama, inspektori rada dobijaju instrukcije o pravnim tumačenjima i protokolima koji se prave za različite slučajeve sa kojima se mogu susresti na radnom mjestu (npr. Francuska, Italija, Španija)³³), ali čak i za ove slučajeve usklađenost sa dominantnim tumačenjem suda ostaje izazov, koji često vodi do konfliktnih mišljenja i kontradiktorne primjene zakona.

1.2. ČINJENICE I BROJKE

Na neprijavljeni rad utiču brojni ekonomski, socijalni, institucionalni i kulturološki faktori, i on predstavlja naročito zabrinjavajuću karakteristiku tržišta rada zbog svojih socijalnih i ekonomskih efekata, kao i efekata na pojedinca:

30 Estonija, Poljska, Bugarska (informaciju dostavile vlade)

31 Francuska, Španija (nacionalne studije)

32 Na primjer Belgija, Njemačka (nacionalne studije i informacija dostavljena od vlada)

33 Nacionalne studije

- U smislu efekata na pojedinca, isključuje radnike iz zaštite koja se obezbjeđuje zakonom o radu, i isključuje ih iz pokrića socijalnog osiguranja u slučaju bolesti, nezgode na radu, nezaposlenosti i godina;
- Na socijalnom nivou, on predstavlja pokušaj kršenja ljudskih prava, a naročito dostojanstvenog rada i podstiče distributivnu nepravdu, jer će određeni radnici i preduzeća podsticati doprinose za poreski sistem, dok će ostali iskorištavati usluge države, bez ikakve ili vrlo malo obaveza;
- Na ekonomskom nivou, on opstruira politike koje su orjentisane ka rastu, oštećuje državu kroz manjak prihoda, stvarajući time ozbiljnu prijetnju održivosti evropskog socijalnog modela, i uvodi nelojalnu konkurenciju uz visok rizik od istiskivanja, gdje će ona preduzeća koja poštuju zakone sniziti svoje radne standarde da bi mogli uopšte biti konkurentni, time što će iz prijavljene preći u neprijavljenu ekonomiju. Dugoročno gledano, time se snižava kvalitet rada, kao i kvalitet proizvodnje, i mogući su gubici nacionalne konkurentnosti na globalnom tržištu.

Efekti neprijavljenog rada na nacionalne prihode: Slučaj Belgije³⁴⁾

U Belgiji, stručnjak iz oblasti građevine koji radi 40 sati nedeljno, dobija minimalnu zaradu od 2, 240 eura (neto 1, 440 eura).

Kada se saberu porezi i ostala obavezna plaćanja na samu platu (što sve finansira poslodavac) ukupan trošak na ovog radnika iznosi 4, 480 eura. Kada se izračunaju porezi koje plaćaju i poslodavac i zaposleni, država za svaki mjesec tog rada dobija oko 3, 040 eura.

Ukoliko je radnik neprijavljen, onda je to iznos koji država ne prima svakog mjeseca. Uz to, na primjer, ukoliko je neprijavljeni radnik korisnik nekog socijalnog davanja, trošak će biti još veći.

Ovakvi efekti prelaze nacionalne granice. Iste belgijske vlasti prijavljuju ozbiljnu nelojalnu konkurenciju od strane poljskih međunarodnih društava koja se bave transportom koja pribjegavaju socijalnom dampingu, i gotove sve zemlje koje su uključene u nacionalne studije prijavile su sličan problem sa upućenim ili prekograničnim radnicima u građevini.

Stvarne gubitke za države teško je procijeniti. Iako je u posljednjih nekoliko decenija razvijen širok opseg metoda kojima se ocjenjuje fenomen neprijavljenog rada kako bi se poboljšalo razumijevanje njegovih dimenzija i uzroka, diskusije vezane za 'ispravnu' metodologiju još uvijek se nisu završile.

Studije pod nazivom 'Neprijavljeni rad u Evropi'³⁵⁾, 'Neprijavljeni rad u proširenoj Evropi'³⁶⁾, i 'Pregled o zapošljavanju u Evropi za jesen 2004. godine'³⁷⁾ pružile su preglede ove tematike, te dale su neke prve procjene neprijavljenog rada u državama članicama, kao i uvid u njihovu prirodu. U najskorijem periodu, s ciljem poboljšavanja razumijevanja samog obima i prirode

34 Adaptirano iz nacionalne studije

35 Mateman S., i Renooy, P.H. (2001), Neprijavljeni rad u Evropi: Put ka integrisanom pristupu za suzbijanje neprijavljenog rada, Regioplan, Amsterdam

36 Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. i Meijer, R. (2004), Neprijavljeni rad u proširenoj uniji: analiza rada na crno – dubinska analiza specifičnih pitanja, Evropska komisija, Brisel.

37 EUROFOUND (2004), Borba protiv nemjerljivog? Razmatranje fenomena neprijavljenog rada u Evropskoj uniji, Pregled o zapošljavanju u Evropi za jesen 2004. Godine, Evropska komisija, Luksemburg, dostupno na: www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eoo_review_autumn2004_en.pdf

neprijavljenog rada preduzeti su i direktno istraživanje (Evropska komisija³⁸⁾) i pregled metoda indirektnih istraživanja (GHK i Fondazione Brodolini, 2009)³⁹⁾ i već je korišteno dosta metoda i naučnih modela (makro – ekonomski modeli, istraživanja, analiza administrativnih podataka, evaluacija nacionalnih računa, itd.)

Direktne metode primjenjuju se da bi se utvrdio opseg neformalne ekonomije u određenom trenutku u vremenu. Primjer toga jeste metoda kao što je Eurobarometar i Evropsko socijalno istraživanje, koji podrazumijevaju povremene ili redovne primjerke istraživanja gdje se ispitanimcima postavljaju određena pitanja o njihovim radnim odnosima.

Ove metode dopunjene su indirektnim metodama, kao što je metoda diskrepancije kojom se mjere prihodi i potrošnja privrednih društava, kao i drugim metodama kojima se analiziraju indikatori tržišta rada. Ekonometrijske metode i statistički modeli koriste alatke za procjenu neprijavljene ekonomije kao 'neposmatrane varijable na koju utiču određeni uzroci (determinante) i koja utiče na ostale varijable. Kada se ustanove determinante i pokazatelji, relativni obim i razvoj neprijavljenog rada se izračunava, uz pomoć ekonometrijskog modeliranja. Model višestrukih pokazatelja višestrukih uzroka (MIMIC) ili model dinamičkih višestrukih pokazatelja višestrukih uzroka (DYMIMIC)⁴⁰⁾ su u upotrebi. Njima se uzimaju u obzir mnogostruki uzroci koji određuju pojavu i širenje sive ekonomije, i njenih multiplikativnih efekata u vremenu.⁴¹⁾

Prema modelu MIMIC koji koristi Schneider, 2011. godine, na primjer, neprijavljeni rad predstavljao je 19 procenata BDP-a Evrope, iako uz velike regionalne razlike. Istraživanja su pokazala da je u nekim evropskim zemljama kao što je Bugarska (32,3 procenata), Kipar (25,8 procenata), Letonija (26,5 procenata), Litvanija (29 procenata), Poljska (25 procenata) i Rumunija (29,5 procenata), količina neprijavljenog rada, u smislu BDP-a, viša nego u drugim zemljama EU kao što su Austrija (7,9 procenata), Belgija (17 procenata), Francuska (13 procenata), Njemačka (13,5 procenata), Irska (12,7 procenata), Italija (19,4 procenata), Holandija (9,8 procenata) i Španija (17,6 procenata).⁴²⁾

Analiza koja se koristi istom metodom pokazuje pad u obimu sive ekonomije sa 22,3 procenata u 2003. godini na 18,4 procenata u 2012. godini, dok se razlike između sjevera i juga s jedne strane, i istoka i zapada s druge, i dalje vidljive, gdje su još uvijek u prednosti istočno – centralne i južne države članice Evrope⁴³⁾, dok razlike idu od 7,6 procenata u Austriji do 31,9 procenata u Bugarskoj. Procjene su potvrđene u skorašnjoj studiji EUROFUND 2013.⁴⁴⁾ Njome se otkriva da

38 Evropska komisija (2007b), Specijalni eurobarometar 284: neprijavljeni rad u Evropskoj uniji, Brisel.

39 GHK i Fondazione G. Brodolini (2009), Studija o indirektnim metodama mjerenja za neprijavljeni rad u EU. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&langId=en>.

40 MIMIC (višestruki pokazatelji, višestruki uzroci) ili DYMIMIC modeli su statističke tehnike koje se sastoje od posmatranih i neposmatranih varijabli koje imaju specifikaciju uzročnih veza među neposmatranim varijablama. Pretpostavlja se da siva ekonomija ostaje neposmatrani fenomen (latentna varijabla) koja se procjenjuje kvantitativno mjerljivim uzrocima ilegalnog zapošljavanja, npr. poreski teret i intenzitet regulative, kao i pokazatelji ilegalnih aktivnosti, npr. zahtjev za valutom, zvanični BDP i zvanično radno vrijeme.

41 Za bolji opis vidjeti: Evropska komisija 2009, Studija o indirektnim metodama mjerenja za neprijavljeni rad u EU – finalni izvještaj. Dostupno na: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en

42 Schneider, F. (2012) Obim i razvoj sive ekonomije 31 evropske i 5 ostalih OECD zemalja od 2003. godine do 2012. godine: neke nove činjenice. Dostupno na: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31_March_per cent202012.pdf

43 Eurofound (2013), Suzbijanje neprijavljenog rada u 27 zemalja članica Evropske unije i Norveškoj: Pristupi i mjere od 2008. godine, Eurofound, Dublin

44 Vidi isto djelo, Eurofound 2013.

pored blagog rasta između 2008. i 2009. godine u većini od 27 zemalja EU, neprijavljeni rad nastavio je da opada u obimu u odnosu na prijavljenu ekonomiju u svim državama članicama između 2003. i 2012. godine. Trenutna ekonomska kriza nije promijenila prethodni trend sve većeg pada obima neprijavljenog rada kao udjela u bruto domaćem proizvodu. Većina zemalja članica sa relativno visokom stopom sive ekonomije u 2012. godini su ili istočno -centralne ili južne države članice Evrope. One koje imaju stopu sive ekonomije koja je ispod prosjeka su većinom zapadno evropske ili nordijske države članice. Ovo, kako je ranije pomenuto, jasno upućuje na podjelu sjever – jug i istok - zapad u okviru EU u pogledu relativnog obima sive ekonomije.

Međutim, empirijski dokazi mogu biti neuvjerljivi kao i uticaj skorije evropske krize, jer se procjene trendova koje pokazuju uniformisani pad prema ekonometrijskom modelu⁴⁵⁾ suočavaju sa varirajućom slikom, u poređenju sa nacionalnim studijama i istraživanjima, što onda otkriva drugačije cifre.

Prilikom korištenja tehnika anketiranja, kako je i dokazano direktnom anketom koja se sprovedena u 27 zemalja članica EU u maju i junu 2007. godine, samo je 5 procenata ispitanog stanovništva izjavilo da je učestvovalo u neprijavljenom radu. U nekim zemljama, međutim, stopa učešća je viša kao što je Danska (18 procenata), Estonija (11 procenata), Letonija (15 procenata), Holandija (13 procenata), i Švedska (10 procenata). To istraživanje obuhvatilo je i obrazovni status evropskih radnika koji su uzeli učešća u neprijavljenom radu. Ispostavilo se da su dvije najzastupljenije kategorije neprijavljenih radnika bile nezaposleni i samozaposleni.

Kada se radi o nacionalnim studijama, brojke se takođe razlikuju. Na primjer, skorija studija belgijske nacionalne banke procjenjuje da na sivu ekonomiju otpada 3,8 procenata BDP-a, te da je više razvijena u sektorima koji podrazumijevaju proizvodnju za pojedince (građevina, maloprodaja, popravka motornih vozila, prehrambena industrija⁴⁶⁾, itd.).⁴⁷⁾

Kada se govori o dimenziji roda, Evropska komisija je 2007⁴⁸⁾ godine otkrila da je neprijavljeni rad uobičajeniji među muškarcima nego među ženama. Dok je 6 procenata muške populacije obavljalo neprijavljeni rad u proteklih 12 mjeseci, samo je 3 procenta žena to radilo. Gotovo dvije trećine (62 procenta) svih snabdjevača neprijavljenim radom bili su muškarci, osim u Španiji, Francuskoj i Italiji. U Španiji i Francuskoj je odnos između muškaraca i žena približno isti, dok u Italiji preovladavaju žene u tom smislu. Uopšteno gledano, muškarci neprijavljeni radnici plaćeni su više nego žene (prosječna zarada za jedan sat neprijavljenog rada bila je 19, odnosno 12 eura).

Ne samo mjera već i struktura sive ekonomije, ili preciznije rečeno neprijavljenog rada, varira od jedne države članice do druge; ovo je sve zahvaljujući razlikama u strukturi proizvodnje, kao i sistemu socijalnog staranja u državama⁴⁹⁾. Kategorije radnika kojih se ovaj fenomen najviše tiče, a već su u nezavidnom položaju u odnosu na prosjek, takođe su zahvaćeni recesijom, i potencijal

45 Schneider F., Obim i razvoj sive ekonomije 31 evropske i 5 ostalih OECD zemalja od 2003. do 2012. godine: neke nove činjenice, Radni dokument, 2012, str.5

46 U daljem tekstu: Horeca

47 Nacionalna studija

48 Specijalni Eurobarometar 284 (2007. godina) Neprijavljeni rad u Evropskoj Uniji, Evropska komisija.

49 U nordijskim zemljama, u kojima su izdaci za tržište rada, socijalnu zaštitu i politike raspodjele viši, i gdje, kao rezultat toga postoji veća jednakost u prihodima, statistike pokazuju rjeđu pojavu neprijavljenog rada, koji se uglavnom odnosi na to da ljudi imaju i drugi posao kako bi on bio dodatak njihovom prihodu. S druge strane, u južnoj Evropi, siva ekonomija igra značajnu ulogu a sve zbog ograničenja u aktivnim radnim i socijalnim politikama, pa stoga naročito ona preovladava među nezaposlenim licima i ljudima koji su na marginama formalnog tržišta rada. Vidite Eurofound, Suzbijanje neprijavljenog rada u 27 zemalja članica Evropske unije i Norveškoj. Pristupi i mjere od 2008. godine, jun 2013, poglavlje 1 i 4.

za njihov prihod je snižen.⁵⁰⁾ Stoga, dinamika sive ekonomije i neprijavljenog rada, naročito nakon krize, utiču na radnu snagu na različite načine u raznim državama članicama, a takođe među individualnim ekonomijama. Ova raznolikost uticaja mora biti uzeta u obzir prilikom formiranja politika za suzbijanje sive ekonomije i prilikom usvajanja kontra – cikličnih socijalnih politika.

Kontrole i ostali statistički pokazatelji iz inspekcija rada mogu da pomognu u sakupljanju nekih dokaza, ne toliko o proširenju samog fenomena, već o njegovom obimu. Statistike inspekcije rada predstavljaju pouzdane izvore informacija, ali ne mogu dati preciznu ideju o broju neprijavljenih radnika u nekoj zemlji, jer brojke koje se tu predstavljaju jesu rezultat informacija sakupljenih prilikom kontrola inspekcije i predstavljaju samo mali dio neprijavljene radne snage⁵¹⁾, imajući na umu da inspekcije rada imaju ograničene resurse i da se samo mali dio radnih mjesta posjećuje. Procjene se takođe ne mogu praviti samo na osnovu brojki koje inspekcije rada dostave, jer postoji mogućnost da su njihovi naponi bili usmjereni na druge oblasti, a ne na neprijavljeni rad, pa ako je tako, jasno je da će brojke koje su date za jednu godinu biti manje nego u komparativnim periodima. U svakom slučaju, podaci dobijeni iz godišnjih izvještaja inspekcije rada ili izvučeni iz informacionih sistema inspekcija rada sa drugim izvorima su veoma korisni, jer se na taj način daju empirijski dokazi koje je izuzetno teško sakupiti upotrebom metoda socijalne nauke.

Brojke koje su dostavile inspekcije rada uopšteno ukazuju na porast detektovanih slučajeva. U Italiji je 2012. godine ukupno identifikovano 100, 193 neprijavljenih radnika, a preko 295, 000 radnika je u istom bilo uključeno u neki oblik neprijavljenih plaćenih aktivnosti (naročito zarade koje se daju u kovertama), što predstavlja porast od 6 procenata u odnosu na 2011. Od ukupno 243, 847 preduzeća koja su bila podvrgnuta inspekciji, 63 procenta je bilo neregularno. Iznos koji je povraćen na ime socijalnog osiguranja bio je više od 1,631,700,292 eura, što predstavlja porast od 33 procenta u poređenju sa 2011. godinom (kada je to iznosilo 1,225,165,438 eura). U smislu sektora privrede, dominantan je sektor građevinarstva (61 procenat).

U Rumuniji, inspekcija rada je takođe prijavila porast u broju poslodavaca identifikovanih da se koriste neprijavljenim radom (9, 731 u 2011. godini spram 3, 442 u 2004. godini), a isto važi i za lica bez zakonitog ugovora o radu (10,446 u 2004. godini spram 29,095 u 2011. godini).

U Španiji se procjenjuje da je 2012. godine skoro 50 000 radnika koji su bili podvrgnuti posjeti inspekcije pogođeno kršenjem zakona vezanim za neprijavljeni rad, 48,756 2011. godine i 50,839 2010. godine. Ukupno je najveći broj kršenja nađen u sektoru hotelijerstva (37 procenata prekršaja), usluga (17 procenata), i trgovine (14 procenata), ali kada se razmatraju relativne stope između broja inspekcija i identifikovanih prekršaja, hotelijerstvo (17 procenata), poljoprivreda (12 procenata) i industrija (11 procenata) zauzimaju najveće mjesto.⁵²⁾

U pogledu obima neprijavljenog rada, dokazi pokazuju da se isti može naći na velikom broju radnih mjesta (od malih poslova do velikih preduzeća), u brojnim sektorima (od usluga do građevine, od industrije do poljoprivrede), te da uključuje radnike s različitim profilima i pozadinama (npr. visoko kvalifikovani i nekvalifikovani radnici; muškarci, žene i djeca; državljani i migranti). Takva heterogenost čini da je neprijavljeni rad izuzetno težak za izmjeriti i posmatrati, i time se

50 Hazans M, Neformalni radnici širom Evrope. Dokazi iz 30 evropskih zemalja, Radni dokument ispitivanje politike, br. 5912, Svjetska banka, decembar 2011. godine, str. 22 – 39

51 Sve brojke i informacije date u ovom dokumentu a koje nemaju posebnu reference na izvor uzete su iz upitnika koji je lansirao MOR 2009. godine, studije za koje je MOR unajmio nacionalne konsultante, bilježaka uzetih sa radionice o neprijavljenom radu koja je organizovana u Briselu 29. i 30. aprila 2013. godine, kao i vebajtova nacionalnih inspekcija rada.

52 Brojke iz nacionalnih studija

objašnjavaju različiti pravni pristupi različitih zemalja, kao i potreba inspekcija rada da pažljivo analiziraju šeme i postave prioritete. Sektori poput građevine, horeka⁵³⁾, ugostiteljstva, trgovine i usluga su pod stalnom prismotrom inspekcija rada. Na primjer, 2011. godine, belgijski ONEM izvršio je 2, 875 kontrolu horeka preduzeća i 9, 281 radnika, i pritom pronašao 1, 594 prekršaja protiv 1, 950 radnika.⁵⁴⁾ U Francuskoj su različite službe za socijalni monitoring izvršile inspekciju više od 67000 preduzeća, pretežno su ciljali građevinska područja, horeka i poljoprivredu (41 procenat odnosno 24 procenta, odnosno 19 procenata svih kontrola). Rezultati tih kontrola potvrdili su potrebu da se strogo bude na oprezu, jer je 11 000 preduzeća zapošljavalo radnike na neregularan način, nekih 79 procenata su bili neprijavljeni, od čega je 11 procenata bilo inostranih radnika bez radne dozvole. Iste te godine izdato je 9000 opomena na istu temu. Od otprilike 1000 kazni koje je sud izrekao, 25 procenata njih odnosilo se na neprijavljeni rad, od čega se 10 procenata završilo upućivanjem u zatvor, u prosjeku oko 4 i po mjeseca, a ostalo su bile novčane kazne.

Iako je činjenica da se broj kontrola inspekcija koje identifikuju i kontrolišu neprijavljeni rad uvećava u mnogim zemljama EU, ovo nije univerzalni trend u EU. Varijacije mogu imati raznovrsne uzroke, u većini slučajeva pod uticajem političkih opcija, dostupnih resursa i institucionalnih kapaciteta. U Rumuniji se, na primjer, javlja postepeni porast između 2004. godine i 2012. godine. Broj posjeta porastao je sa 66,736 u 2004. godini na 98.498 u 2012. godini. U Španiji je porast od skoro 10 procenata od 2010. do 2012. godine (476,844 spram 519,402 posjeta). U Francuskoj, posjete su porasle sa 251, 100 iz 2008. godine na 356,200 u 2011. godini. Nasuprot tome, u zemljama kao što su Irska i Italija primijećen je značajan pad. U Irskoj, smanjenje broja posjeta pao je sa 4, 199 u 2011. godini na 3,140 u 2012. godini, dok je u Italiji broj pao sa 315,170 u 2008. godini na 243,847 u 2012. godini.⁵⁵⁾

Čak iako većina inspekcija daje pokazatelje o broju kontrola, makar da bi ih uvrstila u godišnji izvještaj, ukrštanje podataka nije još uvijek ispitano, u mnogim slučajevima, da bi se napravili scenariji koji bi donosiocima odluka omogućili da naprave planove, usljed nedostatka specijalista koji bi bili u mogućnosti da naprave i testiraju modele ili zbog lošeg informacionog sistema. Dakle, ne razdvajaju sve zemlje statistiku inspekcije rada o neprijavljenom radu u određenoj mjeri, dok druge, kao što je Belgija, zaista koriste dostupne podatke na osnovu sofisticiranog softvera i interne struke da bi sakupili i iščitali statističke rezultate. Zemlje kao što su Francuska, Italija, Holandija, Portugal i Španija su u poziciji da analiziraju i predstave varijable po regionu, sektoru, polu kao i najčešće prekršaje, ali se žale ako nemaju dovoljno interne vještine da bi ekstrapolirali podatke. U ostalim zemljama može se samo pokazati ukupna brojka o broju posjeta i nađenih prekršaja. Čak i kada je statistika dostupna, vebsajtovi ili godišnji izvještaji ne omogućavaju uvijek komparativne podatke koji pokrivaju više od jedne godine, i samim tim međunarodno upoređivanje je izuzetno teško. Brojni načini za prevanu u oblasti rada i nedostatak zajedničkih definicija čine da definisanje pokazatelja bude još teže.

Kada se govori o prioritetima inspekcije rada, neprijavljeni rad se često povezuje sa neregularnim radom migranata, te institucionalni odgovori mnogih zemalja stavljaju snažan akcenat na kontrolu imigranata koji rade ilegalno. U Španiji, na primjer, od 2010. godine do 2012. godine,

53 Hoteli, restorani, kafići (horeka)

54 Godišnji izvještaj dostupan na: http://www.rva.be/D_documentation/Jaarverslag/Jaarverslag_volledig/2011/RapportAnnuel2011/index.html. Ostali godišnji izvještaji dostupni na: http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/jaarrapport_si/jaarverslag-sociale-inspectie-2010-fr.pdf (Socijalni inspekcija federalnih javnih usluga socijalnog osiguranja)

55 Brojke date u nacionalnim studijama

11 procenata identifikovanih neprijavljenih radnika su stranci bez validne radne dozvole. Ovo predstavlja veliki izazov za mnoge inspektore rada, koji su podijeljeni između svoje dužnosti da kao javni službenici izvijeste o bilo kakvom ilegalnom ponašanju na koje naiđu (za koje mogu i disciplinski, pa čak i krivično biti gonjeni), i uloge koja se od njih očekuje a to je da štite prava ovih radnika. Promovisanje dostojanstvenih uslova rada i zahtjevi iz nacionalnog zakonodavstva koji se tiču kontrole toka migranata moraju biti harmonizovani kako bi se uravnotežile konfliktne vrijednosti.⁵⁶⁾

Zaštita prava radnika migranata predstavlja izazov za inspektore rada na više načina. Čak iako se u politici inspekcije rada prepozna njihova glavna uloga vezana za sprovođenje standarda dostojanstvenog rada, u nekoliko zemalja kao što je Irska, inspektori rada nijesu u mogućnosti⁵⁷⁾ nadoknaditi prava radnika migranata ako oni nijesu dokumentovani, a i kada je moguće, zadužene zarade ili kompenzacija su u stvari nepovratne za radnika nakon što budu izbačeni iz zemlje.

Neprijavljeni rad kao pojava zasluđuje koncentrisane napore od strane nacionalnih vlasti, ne samo u smislu pojedinačne štete koja se nanese pojedinačnom radniku, već u smislu vrlo izraženih rizika po finansijski kapacitet države. Uprkos tome, treba da bude jasno da je mandat inspekcije rada značajno širi, a pažnja koja se posveti ovoj oblasti ne treba da odvlači inspektore rada od ostalih oblasti njihovog rada. U Grčkoj, na primjer, inspektori zaštite na radu učestvuju u posjetama koje imaju za cilj kontrolu neprijavljenog rada⁵⁸⁾, a to im oduzima značajno vrijeme. U Rumuniji, svi inspektori rada angažovani su u na polju neprijavljenog rada i to predstavlja prioritet. Ovo ni u kom smislu ne smije da umani nivo kontrole usklađenosti sa zakonodavstvom koje se tiče zaštite na radu.

Neprijavljeni rad povezan je sa značajnim kršenjem ljudskih prava u slučajevima prinudnog rada⁵⁹⁾ i trafikinga ljudima. Prema brojkama sa kojima raspolaže MOR, nekih 880 000 ljudi u EU je pod prinudnim radom, što statistički gledano znači skoro 1,8 lica na 1000 stanovnika, od čega se za 30 procenata procjenjuje da su žrtve seksualne eksploatacije. Rad u domaćinstvu, poljoprivreda i građevina su glavni sektori gdje se žrtve mogu naći.⁶⁰⁾ Inspektori rada su privilegovani akteri koji mogu da uoče slučajeve prinudnog rada jer imaju pristup svim radnim mjestima.

Postoje određeni sektori gdje su bilo kakve intervencije inspekcija rada naročito teške, kao što je rad u domaćinstvu i pomorstvo, bilo da je razlog što oni spadaju van okvira aktivnosti inspekcije rada, bilo zbog ograničenja posjeta inspekcije ili nedostatka resursa. Preovladavajuće pravilo da se inspektorima rada omogući pristup privatnim domaćinstvima je da se dobije saglasnost domaćina ili prethodna sudska naredba, čime se posjeta inspekcije pretvara u problematičnu aktivnost, i od inspekcija se zahtijeva inovativni pristup. Kada je u pitanju sektor pomorstva, pitat

56 U te svrhe, Odbor eksperata za primjenu konvencija i preporuka je 2008. godine izjavio u vezi sa primjenom Konvencije br. 81 u Francuskoj, u istom smislu kako je izjavio i 2006. godine prilikom Opšteg istraživanja o inspekciji rada (član 150) da nijedan radnik ne treba biti izopšten od zaštite protiv neregularnog statusa zaposlenja, te da je funkcija inspekcijaa rada da osigura radne uslove koji su u skladu sa važećim zakonskim propisima a ne zakonitu prirodu njihovog zaposlenaja. Takođe je bilo naglašeno da mandate inspektora rada treba da se razlikuje od ostalih organa, kakobi se zadržalo povjerenje između inspektora rada i radnika, uključujući i one neprijavljene. Vidi: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_-COMMENT_ID:2298193.

57 Informacija iz nacionalnih studija

58 Saopštenje broj 10243 od 9. septembra 2012. godine

59 Prinudni rad je u Konvenciji MOR iz 1930. godine (broj 29) definisan kao svaki rad ili usluga koji se od neke osobe zahtijeva pod prijetnjom bilo kakve kazne, i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala.

60 MOR Globalna procjena prinudnog rada, 2012. godina, dostupno na: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

nja poput teritorijalnosti, pristupa brodovima, mobilnost radne snage, kao i nedostatak iskustva inspektora značajno otežavaju pristup ugroženim radnicima. Uz to, mnoge države članice EU još uvijek nijesu ratifikovale Konvenciju o radu pomoraca iz 2006. godine.⁶¹⁾

1.3. OBIM

Kao što je veća napomenuto, neprijavljeni rad može se sresti na velikom broju radnih mjesta, u raznim sektorima, i može uključivati radnike različitih profila i pozadina. Zbog takvog heterogenog karaktera, izuzetno je teško pristupiti neprijavljenom radu, i potrebne su specijalne strategije.

Čak i kada imaju širok mandat, inspekcije rada najčešće ne pokrivaju sve manifestacije neformalne ekonomije, kao što su ekonomske dobrovoljne razmjene ili socijalni neprofitabilni rad, niti samozaposlenost osim u malom broju slučajeva kada oni imaju nadležnost koja se tiče socijalnog osiguranja istog. Ipak, oni se u povećanoj mjeri fokusiraju na građanske i komercijalne veze kako bi se ocijenila validnost ugovora, imajući na umu da mnogi naizgled nezavisni odnosi za pružanje usluga mogu iza sebe da kriju stvarni ugovor o radu (lažna samozaposlenost).⁶²⁾

Velika je raznolikost uslova neprijavljenog rada kojima se bave inspekcije rada u Evropi, i ona varira od jednostavnih konstrukcija gdje jedno preduzeće ili lice pokušava da izbjegne plaćanje socijalnih troškova time što ne prijavljuje prihode od rada do dinamičnih i kompleksnih šema koje sadrže mnoštvo preduzeća u kompleksnim mrežama koja obavljaju aktivnosti i preko nacionalnih granica i generišu milijarderske profite.

Iako bi zatvorena lista slučajeva bila problematična, ne samo zbog nacionalnih okolnosti, već i zbog prakse koja se stalno mijenja, u ovoj fazi nacionalne studije i informacije sakupljanje od vlada omogućavaju da se daju primjeri najuobičajenih izraza neprijavljenog rada u EU. Primjeri koji slijede a koji nijesu iscrpni daju jednu sliku heterogenog karaktera ovog fenomena.⁶³⁾

- Preduzetnici ili preduzeća koja koriste radnu snagu koja je u potpunosti neprijavljena vlastima, naročito u smislu socijalnog osiguranja i poreza, ili samozaposleni koji nijesu vidljivi u sistemu. Mala preduzeća, firme koje eksploatišu radnike, proizvodnja iz domaćinstava, skladišta, garaže ili prostorije sa očiglednom drugom svrhom, brokeri rada, podizvođači integrisani u velike izvođačke lance u građevini, zasebna poljoprivredna preduzeća, kao i lica sa dva posla su najčešće primjeri. Postoje brojni razlozi za neprijavljivanje preduzeća, od nedostatka uslova za prijavu za traženu licence, ili svrhe obavljanja aktivnosti van svake kontrole, neplaćanje poreza i minimalne zarade i ostalih prava radnika.
- U nekim drugim slučajevima preduzeća jesu prijavljena, ali funkcionišu kao fiktivna preduzeća, čak i sa lažnom korporativnom svrhom, lažnom adresom ili lažiranom kancelarijom ili prodavnicom koje imaju jedini cilj da odaju da je sve normalno.

61 Stupa na snagu 20. avgusta 2013. godine (nakon ratifikacije od strane 30 zemalja članica MOR, sa ukupnim udjelom od 33 procenta u svjetskoj bruto tonaži). U EU, Konvenciju o radu pomoraca ratifikovale su Bugarska, Danska, Finska, Grčka, Letonija, Luksemburg, Malta, Holandija, Norveška, Poljska, Španija i Švedska.

62 Prepoznavanje situacija koje su zaštićene radnim pravom je od fundamentalnog značaja, kako bi se minimum socijalne zaštite primijenio na sve radnike bez obzira na njihov status zaposlenosti u formalnoj ili neformalnoj ekonomiji, kako je i prepoznato Deklaracijom o temeljnim načelima i pravima pri radu.

63 Podaci dostavljeni od strane vlada i nađeni u nacionalnim studijama.

‘Lažne kompanije’ su prisutne najviše u sektoru građevine. Ove kompanije nemaju imovinu, registrovane su od strane nepoznatog lica, koje često ima lažni identitet, koje nakon prijave zaposlenih sa socijalnim davanjima objave bankrot i nikad ne plate doprinose. Početni kapital i direktori nestanu. Procijenjeno je da ovakva praksa na primjer u Austriji nanosi štetu koja je veća od 1 milijarde eura na godišnjem nivou.

- Preduzeća koja prijavljuju samo dio svojih aktivnosti i radnika. Zemlje izvještavaju o praksi gdje se neprijavljeni radnici koriste za noćne smjene i vikende⁶⁴⁾, a registrovani radnici tokom regularnog radnog vremena; zaposleni koji su prijavljeni samo u vidljivim preduzećima ili onim kojima klijenti i dobavljači imaju pristup. Često su lica koja primaju davanja zbog nezaposlenosti ili usljed bolovanja zaposlena pod ovakvim okolnostima za nižu platu nego ostali radnici.
- Preduzeća koja su osnovana regularnim putem a koriste neprijavljene radnike od dobavljača i podizvođača u svojim prostorijama, ili se bave proizvodnjom u zamjenu za njihovu direktnu radnu snagu, pod direktnim naredbama i supervizijom, kao način za izbjegavanje plaćanja poreza, troškova zaštite na radu i radi dobijanja ugovorne fleksibilnosti. Veliki podizvođački lanci nude pogodne uslove za ovaj vid prevare, gdje su podizvođačke kompanije specijalizovane za izdavanje radne snage na marginama regulisanih privatnih agencija za zapošljavanje ili se biraju privremene kompanije s jedinim ciljem izbjegavanja primjene zakona ili kolektivnih ugovora. Praksa koja se na francuskom kaže ‘*marchandage*’ je dobro rasprostranjena u građevini, proizvodnim industrijama ili uslugama, gdje su radnici direktno odgovorni finalnom klijentu ali očigledno odgovaraju nekom posredniku, koji je ponekad prerušen u radnika konačnog korisnika.⁶⁵⁾
- Kompleksne šeme koje podrazumijevaju grupe ‘umreženih’ preduzeća, kada majka kompanija upravlja brendom i ugovornim aktivnostima, i prenosi rizike vezane za zaposlene na svoje filijale ili preduzeća koja su pod njenim uticajem, na primjer, a imaju iste akcionare. Radnici koji nijesu prijavljeni, ili su samo djelimično prijavljeni, konstantno se rotiraju od jednog preduzeća do drugog (model kruženja) i time se značajno otežava identifikovanje. Restrukturiranje ili zatvaranje preduzeća postaje lakše kada se ne moraju ispunjavati ugovorne obaveze prema radnicima. Kada god se pojavi sumnja od strane nadležnih organa, kompanije koje ‘pozajmljuju’ jednostavno nestaju i bivaju zamijenjene drugima.
- U vezi sa prethodnim slučajevima, neregistrovane privremene agencije za rad koje postavljaju radnike, ili registrovane agencije koje se služe prevarama, koje je teško detektovati i reagovati zbog nepostojane prirode preduzetništva, integracije kompleksnih ugovornih lanaca, i očigledan finansijski profit za sve interesne strane. Čest je slučaj postojanja fiktivnih grupa, sa poštanskim sandučetom i bez stvarnog postojanja. Radnici se biraju na osnovu oglasa koji su dati u lokalnim novinama, kontakt se ostvaruje isključivo preko mobilnih telefona, interneta ili u

64 Najčešće su to radnici na održavanju i čišćenju, ili osoblje za pred proizvodnju ili post proizvodnju kao što je prijem sirovine ili pakovanje u fabrikama.

65 U većini zemalja ovo iznajmljivanje ‘osoblja’ je protivzakonito. U svakom slučaju, moraju se poštovati standardi postavljeni u Konvenciji o privatnim agencijama za zapošljavanje iz 1997. godine (broj 181)

kafićima. Ovakvim prevarama često se koriste nezakonite grupe migranata radi zapošljavanja radnika pod prevarom u evropskim zemljama van EU, a cilj je navesti ih na prinudni rad ili seksualnu eksploataciju. Nekvalifikovanim ili mladim radnicima obećava se regularni pravni ugovor ili plaćeni staž ili zanimanje 'au pair', koji završavaju kao neregularni migranti koji često bivaju eksploatisani.

- Loše definisani radni odnosi koji su na marginama odredbi postavljenih zakonom o radu a koje su u skorije vrijeme unešene u domaće pravne sisteme i sklone društvenim prevarama, kao što su ugovori na izuzetno kratak rok za sezonske aktivnosti, ili ugovori 'po pozivu' (npr. hotelijerstvo, zabava) gdje se radnici nikad ne prijavljuju, ili imaju istovremene poslodavce gdje samo jedan od njih djelimično prijavljuje radnika.
- Lažni obrazovni status koji je veoma uobičajen u nekim sektorima⁶⁶⁾, koji je često rezultat decentralizacije proizvodnje, procesa restrukturiranja ili fleksibilnih upravljačkih modela postfordizma, i sastoji se od:
 - Lažne samozaposlenosti, koja se još naziva i lažni nezavisni rad ili prikriveni radni odnosi.⁶⁷⁾ Često se dešava da su lažni nezavisni radnici registrovani i plaćaju doprinose kao takve, ali je poslodavac izuzet od obaveza radnog i socijalnog osiguranja, pošto je to često za komercijalne ugovorne odnose. Troškove doprinosa za socijalno osiguranje isključivo snosi radnik, ili se ponekad (uglavnom za kvalifikovane stručnjake) plaća radniku kao dio zarade. Javni prihodi na ovakav način opadaju, ne samo zato što poslodavci ne plaćaju doprinose koje su dužni da plaćaju, već i zato što je skala koja se primjenjuje na nezavisne radnike niža za rad sa zaradom. Preduzeća nekad outsorsuju aktivnosti koje nijesu njihove primarne aktivnosti lažnim samozaposlenim radnicima, nekad čak i bivšim zaposlenim, koji tako ostaju pod njihovom direktnom kontrolom⁶⁸⁾. U nekim slučajevima, lažni nezavisni radnici javljaju se i sa regularnim prijavljenim poslom na osnovu kog imaju socijalnu zaštitu.

66 Ova praksa česta je u mnogim zemljama. Na primjer, Holandska federacija izvođača tvrdila je 2012.godine da se ukupan broj samozaposlenih u građevinskoj industriji procjenjuje na 73 000, što bi bilo oko 70 procenata svih navodnih samozaposlenih lica, i time se pojavila ozbiljna sumnja u njihov pravi status. U Francuskoj, nacionalne vlasti procjenjuju da je 80 procenata svih slučajeva neprijavljenog rada koji su detektovani 2011. godine bilo vezano za prikrivanje radnog odnosa i drugih lažnih statusa zaposlenja. Sektori u kojima se to najčešće sreće su građevina, hotelijerstvo, trgovina, usluge, sezonski rad u poljoprivredi i putni transport. U Belgiji, 40 procenata evropskih migranata koji rade u kraljevstvu su lažno nezavisni (93.668 do kraja 2011. godine, što predstavlja porast od 11,5 procenata u poređenju sa 2009. godinom). Najviše izražene nacionalnosti su Holandani, Francuzi, Italijani, Rumuni i Poljaci (nacionalne studije).

67 Pravne studije i jurisprudencija vezani za određivanje radnih odnosa pomogli su inspekcijama rada da oblikuju smjernice kako da se pristupi lažnom nezavisnom radu. Ovo se obično radi tako što se ustanovljava kriterijum kojim se prepoznaje subordinacija, ili, u nekim slučajevima, ekonomska zavisnost radnika prema primaocu rada, prema opštem pravilu primarnosti činjenica. Pokazatelji koje zakon omogućava, sudske odluke ili doktrine predstavljaju privilegovana sredstva koja inspekcije rada koriste da bi se izgradio kriterijum kojim se prepoznaje ugovor o radu koji je prikriven ispod forme građanskog ili komercijalnog pravnog aranžmana. Nejasnost radnog odnosa čini izuzetno teškim da se procijene 'sive' situacije kada nije lako razaznati liniju između radnog prava i komercijalnog prava. Preporuka ILO o radnim odnosima iz 2006. godine (broj 198) daje primjere raznih metoda koje koriste zemlje, uključujući i parametre za prepoznavanje činjenica na osnovu kojih se odlučuje o postojanju ugovora o radu, i eksplicitno pominje da određivanje radnog odnosa treba da se vodi činjenicama koje se tiču izvršenja rada, nezavisno od toga kako se to karakteriše u ugovoru.

68 Radnici se otpuštaju kao rezultat procesa reorganizacije, ili se pozivaju da sami otkazu ugovor o radu ili da potpišu sporazumni raskid radnog odnosa, da bi ih kasnije zaposlili kao samozaposlene, a da oni time ostaju pod direktnom kontrolom preduzeća.

Ovakvi slučajevi zabilježeni su u Portugalu i Španiji, u kojima su kompanije koje se bave transportom autorsorvale svoju glavnu djelatnost samozaposlenim vozačima, bivšim zaposlenim.

Zajedno sa raskidom ugovora o radu, vozači potpisuju ekskluzivni komercijalni ugovor radi pružanja usluga transporta svom bivšem poslodavcu.

U skladu sa tim komercijalnim ugovorom, kamion se prodaje ili izdaje vozaču, koji opremu isplaćuje u ratama, koja se često direktno skida sa cijene koju korisnik plaća za pruženu uslugu.

Navodni samozaposleni vozači primaju instrukcije o isporukama na dnevnom nivou, vrijeme za koje treba to da izvrše, i kontroliše im se njihova vremenska skala. U nekim slučajevima, fiksni iznos naknade se plaća periodično.

Ugovarač može, putem ove šeme, izbjeći primjenu zakona o radu kao i odgovornost za propise o bezbjednosti na putevima, i time praviti maksimalne periode za rad i limite brzine.

Kada postoji dovoljno dokaza o subordinaciji, radnik ima pravo na reintegraciju u firmu.

- Lažna stažiranja, gdje se mladi radnici zapošljavaju navodno zbog stručne spreme, ali na kraju rade istovjetne zadatke kao i obični radnici, često ne bivaju ni plaćeni ili dobijaju simboličnu zaradu za prevoz i obroke. Belgija, Francuska, Portugal, Španija prijavile su ovo u sektorima kao što je bankarstvo, osiguranje, i masovni mediji. Postoje i slučajevi gdje je vrlo slaba razlika između ugovora o radu i stažiranja, pa se onda zahtijevaju snažni analitički naponi od inspekcija da razaznaju činjenice.
- Zloupotreba volontiranja, često za NVO i druge neprofitabilne privatne institucije kao što su korporacije (npr: vatrogasci), udruženja i fondacije, gdje radnici koji su na zloupotrebljavajući način okarakterisani kao volonteri dobijaju neprijavljene sume kao kompenzaciju za svoj rad koji se izvršava pod istim okolnostima kao da je u pitanju radni odnos. U nekim slučajevima kompenzacija se primjenjuje samo na prekovremeni rad, na koji su radnici sa zaradama primorani.
- Upotreba novih tehnologija kako bi se sakrio radni odnos. Neprijavljeni ICT radnici od kuće koji razvijaju softvere, dispečerski centri koji su instalirani u privatnim domaćinstvima ili na parkinzima, gdje radnici odgovaraju supervizorima, dobijaju direktne naloge i instrukcije, imaju definisano radno vrijeme ali se ne smatraju zaposlenima ili su u potpunosti neprijavljeni, a plaćeni su po djelu ili na osnovu provizije.
- Upućivanje radnika kojim se krše odredbe postavljene Regulativom EZ 96/71⁷⁰⁾, bilo na osnovu lažnog statusa zaposlenosti upućenog radnika, fiktivnog upućivanja

69 Veoma poznata praksa autorsorovanja / insorovanja koju je opisao Bronstein A. (2009: 61) koji objašnjava da kada se rad koji treba izvršiti nije promijenio (...) pravni okvir između preduzeća i vozača kamiona se zaista značajno mijenja, jer je vozač kamiona postao nezavisni izvođač.

70 Shodno članu 2 Direktive „upućeni radnik” znači radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi. Definicija radnika data je prema zakonu države na čiju je teritoriju radnik upućen. Zakonito upućivanje pretpostavlja prethodno utvrđen radni odnos i legitimne aktivnosti poslodavca u drugoj državi članici, tj. aktivnosti koje su prijavljene. Dalje, osnov za upućivanje jeste komercijalna veza između dva ekonomska entiteta u zemlji koja šalje odnosno prima, i zanimanje radnika u smislu te takve komercijalne veze.

koje odgovara nezakonitom postavljanju radnika⁷¹⁾, ili premašivanje dozvoljenog maksimalnog period za upućivanje (dvije godine); ili dijelom prijavljivanje zarade; ili loše plaćanje na osnovu nacionalnih minimalnih zarada ili zarada utvrđenih kolektivnim ugovorima, a u mnogim slučajevima se izjavljuje da su se zarade isplatile u zemlji porijekla. U ovom smislu najviše su pogođene starije države članice EU zbog kretanja radnika iz novih država članica. Prijavljene su i prakse gdje preduzeća duhovi unajmljuju radnike iz zemalja članica EU u kojima su niže zarade za direktan rad mimo pružanja usluga, ili zapošljavanje radnika migranata iz zemalja trećeg svijeta koji borave u upućenoj zemlji.⁷²⁾

Neovlaštene mreže za upućivanje državljanja zemalja trećeg svijeta⁷³⁾

Još jedan slučaj koji je ukazao na potrebu da nacionalne inspekcije rada treba da sarađuju na međunarodnom nivou opet je predstavila Belgija. Podrazumijevao je kriminalnu mrežu putem koje su se migranti radnici iz Brazila uvodili sa neregularnim boravištem kao lažni Portugalci na gradilišta⁷⁴⁾. Radnici su ulazili u Portugal kao turisti i potom bi bivali odvođeni u mala sela gdje su na osnovu ugovora o zakupu dobijali nacionalni fiskalni broj. Po posjedovanju individualne poreske kartice, falsifikovana je trajna boravišna dozvola sa istim elementima sadržanim u brazilskom pasošu i fiskalnim identifikacionim brojem.

Kada bi oni već posjedovali lažnu dozvolu, vođa kriminalne grupe bio je u poziciji da ih uputi u ostale zemlje članice EU kao portugalske radnike.

Bilo je izuzetno teško otkriti prevaru na osnovu falsifikovanih dokumenata i zbog toga što radnici govore portugalski, čime se za treću stranu odaje utisak da je sve normalno. Tek nakon istrage belgijske inspekcije rada koja je bila u kontaktu sa kontakt osobom za upućivanje radnika u Portugal su nacionalne vlasti bile u mogućnosti da se suoče sa ovim slučajem, jer su postojale neke sitne greške na falsifikovanim dozvolama kao na primjer upućivanje na fiktivne službenike za migrante koji su navodno izdali dokument.⁷⁵⁾

- Prekogranični organizovani trafikung kojim se radnici migranti uvode putem neregularnog statusa, a mnogim slučajevima to su žrtve prinudnog rada da bi radili u poljoprivrednim preduzećima, građevini, radu u kući ili seks industriji. U češkom sistemu 'klijenata', na primjer, migranti se postavljaju preko posrednika koji prave aranžmane za posao i radne dozvole, smještaj i socijalnu zaštitu, i tako primaju dio zarade od radnika, a često radnike drže neinformisanim i eksploatišu ih.⁷⁶⁾

71) Belgijske vlasti izvijestile su o mreži putem koje se upućuju brazilski radnici pod lažnim portugalskim ličnim identifikacionim dokumentima.

72) Izvor: nacionalne studije

73) Adaptirano iz izvještaja o slučaju iz nacionalne studije

74) Istu praksu prijavili su Portugal i Španija

75) U Španiji su brazilski radnici uvođeni na gradilišta takođe kao Portugalci, uz lažne identifikacione dokumente. Kako španski inspektori rada nijesu mogli primijetiti kolokvijalnu razliku, organizovane su zajedničke posjete sa portugalskim inspekcijom rada u graničnim predjelima ili na gradilištima gdje su preovladavali radnici koji su se deklarirali kao Portugalci. I dok su nadležnosti koristili samo španski inspektori, njihove kolege su se ponašali kao eksperti, i pomagali u vođenju intervjua sa radnicima i prilikom analize dokumenata.

76) Širenje ovog fenomena dovelo je do toga da intervenišu državni organi i Caritas koji su pružali pomoć ukrajinskim imigrantima. Čitava mreža centara za davanje savjeta uspostavljena je u Ukrajini i Češkoj, gdje su se pružale informacije o prilikama za zaposlenje, koje zahtjeve treba ispuniti za zakoniti ulazak i boravak, o rizicima koje podrazumijeva nezakonito zaposlenje i boravak, te se omogućavao

- Zloupotreba ekstrateritorijalnih aranžmana troškova, gdje se dio zarade stranog zaposlenog koristi za davanja bez obaveze plaćanja poreza za troškove smještaja, transporta ili drugih troškova koji su rezultat rada u inostranstvu.
- Prijave nižih zarada od stvarnih, jedna je od najviše prijavljivanih praksi u gotovo svim zemljama, a najčešće se prekovremeni rad ne prijavljuje⁷⁷, prijavljuje se samo minimalna zarada a ostatak se daje 'ispod stola', ili se ne prijavljuje iznos koji se plaća za smještaj i hranu, prijavljuje se samo lažno pola radnog vremena, prikrivanje zarada navodnim povlasticama (korištenje automobila, karte za gorivo, kreditne kartice, vaučeri za trgovinu), lažne dnevnice, itd. Ovakva plaćanja sreću se u svim sektorima, u preduzećima svih veličina i kod svih grupa radnika (kvalifikovanih, nekvalifikovanih; muškaraca, žena; državljana i migranata). Određeni broj radnika prihvata ovakvu situaciju, pa to otežava rad inspektorima, jer od njih nemaju saradnju. Precizna provjera dokumenata, kao i specijalne tehnike intervjuisanja, između ostalih intelektualnih vještina, koriste se za identifikovanje činjenica. Kada se radi o povlasticama kao što je korištenje automobila u privatne svrhe (menadžeri, prodavci, itd), naročito je teško odrediti šta se označava kao nadoknada.

Prevara na recepciji 24/7

Praksa u privatnom sistemu obezbjeđenja sastoji se od korištenja radnika 'duhova' za prostorije za koje je potreban stalni nadzor (24 sata/7 dana u nedelji). Pošto je maksimalan broj radnih sati zakonski ograničen, potreban je minimalan broj radnika da bi se obezbjeđenje odvijalo nesmetano.

Kako bi smanjili troškove za socijalna davanja, privatna preduzeća koja se bave obezbjeđenjem dogovaraju se sa radnicima da produžavaju radno vrijeme a da im prekovremene sate plaćaju 'ispod stola', umjesto da unajme neophodan broj radnika. Kako je na taj način potreban manji broj radnika, a prekovremeni sati se ne prijavljuju, poslodavac ima uštedu i kod direktnih i kod indirektnih troškova rada. Radnik, za uzvrat, dobija višu sumu svakog mjeseca. Jedna od smjena daje se fiktivnom radniku, ili radniku koji je kod drugog klijenta, tako da lista sa sa imenima koja sadrži minimalni broj radnika može biti pokazana inspektoru rada u slučaju posjete. Radnici se stalno rotiraju s jednog radnog mjesta na drugo kako bi zavarali vlasti.

Postoje i brojne druge prakse, kao što je praksa prijavljena u Španiji, kada, da bi izbjegli plaćanje socijalnih doprinosa, neka preduzeća simuliraju raskid ugovora i novo zapošljavanje istog radnika nekoliko dana kasnije, pri čemu lažiraju postojanje prekida ugovora koje se u stvari nikad nije desilo, ili ažuriranje skala plata kao rezultata mehanizma kolektivnog pregovaranja bez odgovarajuće prijave socijalnom osiguranju.

U smislu radnika, sljedeći primjeri mogu biti uključeni u prevare, kao što su:

- Pojedinci koji su potpuno nepoznati administrativnim vlastima, jer ne prijavljuju nikakav formalni rad, i ne plaćaju nikakav porez na prihod od zaposlenja ili samozaposlenja (duhovi);

kontakt između poslodavaca i onih koji traže posao.

⁷⁷ Belgija je prijavila ogromnu zloupotrebu neprijavljenog i loše plaćenog prekovremenog rada u južnoj regiji Occidental Flandre, na primjer. Kako su se radnici žalili tek nakon što je okončan ugovorni odnos, jako je teško sakupiti dokaze.

-
- Pojedinci koji su registrovani kao regularni radnici ali imaju drugu aktivnost koja nije prijavljena (lica sa drugim poslom);
 - Pojedinci koji imaju lažni obrazovni status, svojevolumno ili ne;
 - Pojedinci sa regularnim ugovorom o radu gdje se dio zarade ne prijavljuje;
 - Registrovani pojedinci koji primaju socijalne beneficije, a u isto vrijeme rade za svoj račun, ili za treću stranu, bez prijavljivanja te takve situacije i bez prijave svojih prihoda.

Pojavila se tržišna niša gdje se preduzeća specijalizuju za prodaju falsifikovanih dokumenata, kako bi građani mogli da dobiju socijalne beneficije na osnovu bolesti, nesreće, itd. Kada je socijalno osiguranje u sklopu inspekcija rada, oni takođe ispituju te slučajeve, kao što je nezakonita upotreba povećanih beneficija za nezaposlenost na osnovu lažne dimenzije porodice, simulacije zahtjeva za primanjem bilo kakve vrste socijalne pomoći i ostalog. U Španiji se prijavljuju fiktivni ugovori o radu da bi se dobile socijalne beneficije, preduzeće napravi navodni radni odnos, prijavljuje radnika socijalnom osiguranju, plaća doprinose za kratak vremenski period, a kasnije prijavljuje lažna odsustva na osnovu kojih radnik ima pravo na beneficije, a on za uzvrat plaća određenu sumu navodnom poslodavcu.⁷⁸⁾ U Belgiji je prijavljena još jedna praksa da preduzeća prijave svoje radnike, i odmah nakon te prijave lažno svojevolumno odsustvo za koje se ne plaćaju doprinosi.

2. REAGOVANJE VLADA NA NEPRIJAVLJENI RAD

Signalizirano je da neprijavljeni rad predstavlja politički prioritet u Evropskoj uniji već više od dvije decenije, sa rastućim uticajem od objave Saopštenja COM (98) 219. Još je nekoliko zvaničnih tekstova objavljeno na tu temu u kojima se otkriva važnost istog u EU⁷⁹⁾, tj. Rezolucija Savjeta 2003/C260/01, u kojoj stoje preporuke za države članice da preduzmu artikulisane preventivne mjere za smanjenje neprijavljenog rada, na šta su nacionalne vlade odgovorile velikim brojem strategija kojima se poboljšava identifikovanje, sprečavanje kao i kazne.⁸⁰⁾

S ciljem sprečavanja neprijavljenog rada, vlade su sprovodile mjere da bi omogućile ljudima da rade legitimno, da lica koja već imaju učešća u neformalnoj ekonomiji navedu da prijave svoje aktivnosti i da iskoriste inicijative, kako bi povećali plaćanje poreza. Istovremeno, poboljšane su i mjere identifikacije uz pomoć kojih su se uočeni prekršaji detektovali, a potencijalni počinioci zastrašili od izvršenja ilegalnih djela. Redovna praksa u EU su intenzivna upotreba masovnih medija koji se vode svrhom apelovanja na javni moral, ili upozoravanja potencijalnih počinioca na rizike i posljedice ukoliko budu uhvaćeni.

Među različitim pristupima, kažnjavanje preovladava (vidjeti poglavlje 5). U stvari, prema Eurofound-u (iz 2013. godine), dok su preventivni pristupi⁸¹⁾, ljekoviti pristupi⁸²⁾ i pristupi opredjeljenosti⁸³⁾ u porastu u svim zemljama Evropske ekonomske zone i Švajcarskoj, ipak je preferirani pristup u 2010. pristup odvratanja jer se 93 procenta zemalja oslanja na kazne⁸⁴⁾. U pogledu mjera poboljšanja identifikacije, 83 procenta zemalja podijelilo je svoje podatke, a 74 procenta je koristilo registraciju radnika prije početka rada ili prvi dan rada. Sertifikacija preduzeća (65 procenata), obavezna identifikacija radnika na radnom mjestu (65 procenata) i koordinacija aktivnosti između različitih agencija su takođe bili korišteni (61 procenat). Zanimljivo obavještenje, dato u istoj publikaciji, je da je samo 45 procenata interesnih strana iz zemalja gdje su se implementirale preventivne mjere iste doživjelo kao efikasne u poređenju sa zastrašivanjem, i pokazalo se veliko preovladavanje stava kojim se podržava upotreba represije u suzbijanju neprijavljenog rada, umjesto mjera koje promovišu formalizaciju.

Neprijavljeni rad se generalno gledano posmatra kao fenomen koji ima snažne negativne rezultate i kome se pridaje velika politička pažnja u većini zemalja, kako će i primjeri koji slijede otkriti. U Belgiji savjet ministara definiše političke opcije na ovu temu, a 2008. godine postavljen je zamjenik ministra za borbu protiv prevara, koji direktno odgovara Predsjedniku vlade. U Špa-

79 Rezolucija A5-0220/2000 Evropskog parlamenta od 21. septembra 2000. godine objavljena u Zvaničnom žurnalu EU C 146/102, od 17. maja 2001. godine, Rezolucija Savjeta 2003/0260/01, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Ekonomski i socijalni komitet, i Regionalni komitet COM (2007. godine) 628 od 24. oktobra 2007. godine, i Rezolucija Savjeta o pretvaranju neprijavljenog rada u regularno zaposlenje (2003/C 260/01).

80 Eurofound, 2013. godine, str. 9

81 Većina zemalja je pojednostavljivala procedure za usklađenost sa zakonom (87 procenata), čime je prelaz iz nezaposlenosti u samozaposlenost bivao lakšim (65 procenata), dajući tako direktne poreske olakšice (61 procenat), između ostalog.

82 Mjere za stimulisanje kupaca da kupuju deklarisanu robu (npr. Vaučeri za uslugu) ili za stimulisanje dobavljača da formalizuju aktivnosti kroz amnestije, smanjenje PDV-a, postepenih šema formalizacije, itd.

83 Većina inicijativa sastojala se od kampanja podizanja svijesti da bi se informisali radnici i poslodavci o rizicima i troškovima koje nosi neprijavljeni rad (61 procenat), da se obavijeste korisnici (61 procenat) i radnici (57 procenata) o prednostima prijavljenog rada. 65 procenata zemalja koristilo je i mjere da se poboljša informisanost o zakonima o radu, i o socijalnim i fiskalnim zakonima.

84 Od čega je 87 procenata administrativne prirode, spram 74 procenta koji su kriminalne prirode.

niji je najprije 2010.⁸⁵⁾ godine a zatim i u aprilu 2012.⁸⁶⁾ godine usvojena nacionalna integrisana strategija za sprečavanje i korekciju fiskalnih i socijalnih prevara i prevara koje se tiču rada. U Italiji postoji ad hoc mehanizam za koordinaciju između ministarstava da bi se suzbio neprijavljeni rad. Takve inicijative su se isplatile jer su zemlje imale pozitivne ishode u smislu povraćaja miliona eura. U Francuskoj je novembra 2012. godine Predsjednik vlade definisao novi plan za borbu protiv neprijavljenog rada za period 2013/2015. godina, sa fokusom na represiju svih oblika zloupotreba prekograničnog upućivanja radnika, kontroli unajmljivanja podizvođača, kažnjavanju lažnih obrazovnih profila i ilegalnog zapošljavanja neovlašćenih radnika iz inostranstva. Predviđeni program podrazumijeva veliko pokriće vlade i socijalnih partnera, poboljšava kontrolu kroz profesionalizaciju usluga i koordinaciju putem operativnih odbora za borbu protiv prevare (CODAF).⁸⁷⁾ U Norveškoj je 2008. godine osnovano Zajedničko udruženje protiv sive ekonomije.

Vlade najčešće neprijavljeni rad vide u okviru sveobuhvatnijeg domena socijalnog staranja i poreskih prevara, i kao nadležne agencije postavljaju ili inspekcije rada ili službe za socijalnu i poresku inspekciju. Pristup svake zemlje ovom problemu zavisi u velikoj mjeri od nacionalnih pravnih i javnih administrativnih sistema i političkih opcija, i u osnovi je fokusiran ili na zastrašivanje ili na omogućavanje usklađenosti sa propisima. Međutim, finansijska kriza dovodi određene evropske zemlje u situaciju da moraju da prioritetizuju povraćaj prihoda i kontrolu budžeta, pa se samim tim veći značaj pridaje istrazi vezanoj za poreze, nego zaštiti prava radnika. U Irskoj, na primjer, sektor za prihode i sektor socijalne zaštite su vodeće agencije. U drugim zemljama, kao na primjer u Francuskoj, sve institucije koje se bave 'ilegalnim' radom imaju uravnoteženu odgovornost, a u nekima kao recimo u Španiji, veća uloga se dodjeljuje inspekcijama rada. Nezavisno od precizne odgovornosti inspekcija rada u pojedinačnim sistemima, inspekcija rada smatra se fundamentalnom, te umnogome doprinosi održivosti evropskih socijalnih modela. Samo kao primjer, u Italiji su aktivnosti javnih agencija koje se bave inspekcijom rada (Ministarstvo rada i socijalnih politika, INPS i INAIL) rezultirale povraćajem 1, 631, 703, 292 eura na ime socijalnih doprinosa u 2012. godini.⁸⁸⁾

85 http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al.../Plan_int_fraude.pdf

86 Banka znanja dobrih praksi Eurofound, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-un-declared-work-in-europe>

87 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le-

88 Nacionalne studije

3. SUZBIJANJE NEPRIJAVLJENOG RADA KROZ SISTEM INSPEKCIJE RADA

3.1. ULOGA INSPEKCIJE RADA

U nekoliko institucija razmatraju se razni problemi vezani za neprijavljeni rad, naročito inspekcije rada, socijalno osiguranje, organi za poreze i imigrante. Iako su inspekcije rada među vodećim agencijama, neke zemlje imaju običaj da se više fokusiraju na usklađenost sa poreskim zakonodavstvom nego na zaštitu prava radnika. Na primjer, u Austriji i Njemačkoj, funkcija supervizije neprijavljenog rada prenešena je na Federalno ministarstvo finansija 2002. odnosno 1991. godine.

Čak i kada imaju širok mandat, kao što je to slučaj u Španiji, kada je praćenje usaglašenosti sa zakonodavstvom koje se tiče socijalnog osiguranja pod nadležnošću inspektorata rada, ne predstavljaju svi slučajevi neformalne ekonomije nešto što je relevantno za inspekciju rada, kada na primjer nema naknade, ili kad spadaju u nadležnost druge institucije kao što se često događa sa samozaposlenošću.

Nadležnosti inspekcija rada u EU su prilično raznoliki, iako dijele zajedničku osnovu u skladu sa Konvencijom MOR broj 81. Karakteristike poput postojanja jedinstvene institucije ili specijalizovane inspekcije, pokriće i radnih odnosa i zaštite na radu (na primjer: Belgija, Bugarska, Francuska, Grčka, Italija, Luksemburg, Portugal, Rumunija i Španija), ili nadležnost koja je tradicionalno okrenuta za zakonodavstvu vezanom za zaštitu na radu (na primjer: Kipar, Danska, Njemačka, Norveška, UK) utiču na značaj koji se daje inspekciji rada u svakoj zemlji kada se razmišlja o kršenjima radnog prava. Ostale karakteristike kao što je administrativno dijeljenje teritorije, primjenjivi modeli rimskog ili običajnog prava, i administrativne i krivične sankcije, postojanje alternativnih mehanizama usklađenosti sa zakonodavstvom i druge značajne varijable koje pomažu u razumijevanju različitih uloga inspekcija rada u okviru EU.

Uprkos razlikama, u nekim zemljama u kojima je tradicionalna nadležnost inspekcije rada podrazumijevala zaštitu na radu, osnovane su nove agencije koje se bave pitanjima iz radnih odnosa. Ovo je slučaj u Irskoj, gdje je NERA osnovana 2007. godine, da bi se osigurala usklađenost sa zakonodavstvom iz oblasti radnih odnosa, kao rezultat okvira Sporazuma o socijalnom partnerstvu koji je potpisan između vlade i socijalnih partnera.⁸⁹⁾ Po prvi put su inspektori rada bili uključeni u sprovođenje odluka iz zakona o zapošljavanju.⁹⁰⁾ Reorganizacioni proces odigrao se i u Holandiji, gdje je osnovana nova inspekcija SZW, da nadgleda usklađenost sa propisima u oblasti uslova na radu, sprečavanja velikih opasnosti koje uključuju opasne supstance, ilegalno zapošljavanje i minimalne zarade, implementaciju zakona iz oblasti socijalnog osiguranja kao i identifikovanje prevare, eksploataciju i organizovani kriminal u lancu rada i prihodovanja (ek-

89 Neke druge države Evrope, koje nijesu članice EU, kao što je Švajcarska, osnovale su nove organe vlasti. 1. januara 2008. godine stupio je na snagu federalni zakon o neprijavljenom radu kojim se predviđa postavljanje organa inspekcije na nivou kantona sa osnaženim autoritetom za istragu. Iznad svega, ovo je dovelo do regrupacije službi za inspekciju rada i agencije nadležne za praćenje rada migranata.

90 Formalizovano Zakonom o usklađenosti sa propisima iz oblasti zapošljavanja iz 2008. godine. U trenutku pisanja, planirano je, u skladu sa novim pravnim dokumentom, da se inspektori rada preimenuju u Službenike za usklađenje sa zakonskom regulativom i nastave da se bave lošim plaćanjem nacionalne minimalne zarade, stopama zarade, ilegalnim metodama plaćanja, nezakonitim smanjenjima, nedržanjem obavezne dokumentacije i registara, i radom bez validne radne dozvole.

sploštanje rada, trafikiranje ljudima i velike prevare u oblasti socijalnog osiguranja), posljednje pod direktivom Javnog tužilaštva.

U Švajcarskoj je 1. januara 2008. godine stupio na snagu federalni zakon o neprijavljenom radu kojim se predviđa imenovanje organa inspekcije na nivou kantona sa osnaženim autoritetom za istragu. Iznad svega, ovo je dovelo do regrupacije službi za inspekciju rada i agencije nadležne za praćenje rada migranata. Na primjer, trenutno inspektori iz Ženeve obavljaju zajedničke kontrole uslova rada u sektorima u kojima je stopa neprijavljenog rada najviša (usluge čišćenja, hotela i kateringa, itd.) u kojima svi organi inspekcije učestvuju. Skoro su dogovorene i prema zakonu se sprovode strože kazne (novčane kazne, diskvalifikacija iz javnih ugovora, i objavljivanje imena firmi koje su napravile prekršaje na internetu).

Druga reorganizacija javnih agencija dogodila se u Bugarskoj, kada su Federalni odbor za borbu protiv ilegalnog rada i socijalnih prevara i Federalni koordinacioni odbor spojeni u Socijalnu službu za obavješćavanje i istragu, s ciljem borbe protiv ogromnih prevara u pogledu beneficija. Povećana nadležnost inspekcija rada zabilježena je i u Rumuniji i Poljskoj, gdje je od 1999. godine odnosno 2007. godine inspekcija rada nadležna za zakonitost zapošljavanja inostranih radnika.⁹¹⁾

Osnovane su i među-ministarske agencije, nacionalne rukovodeće grupe i tripartitni odbori. Godine 1998. Italija je osnovala Nacionalni komitet za formalizaciju neprijavljenog rada, s ciljem da se prikupe informacije o neformalnoj ekonomiji. Komitet predlaže formalizaciju politika i druge inicijative.⁹²⁾ U skorije vrijeme, zemlja je osnažila ovlaštenja Ministarstva rada i socijalnih politika, ističući ulogu koju imaju inspektori rada, i unaprijedila saradnju tako što je postavila Generalni direktorat za aktivnosti inspekcije.⁹³⁾ U Luksemburgu je od 2000. godine aktivna među-administrativna jedinica za borbu protiv ilegalnog rada (CIALIT). Iste godine Finska je osnovala Upravljačku grupu za borbu protiv ekonomskih krivičnih djela.

Neke druge zemlje osnovale su specijalizovane jedinice ili timove. Ovo je slučaj sa Španijom, koja je 2007. godine organizovala specijalne timove za neformalnu ekonomiju, kojima su date smjernice za drumski transport i za lance podizvođača. U svrhe istraživanja socijalnih prevara koje se vezuju za upućivanje radnika, Federalna služba socijalne bezbjednosti u Belgiji napravila je grupu inspektora GOTOT. Takođe, formirani su i specijalizovani timovi za sva prekogranična pitanja i za drumski transport⁹⁴⁾ i mreža inspektora (COVRON) koja je specijalizovana za prekogranične aktivnosti i kontrolu inostranih poslodavaca koji upućuju radnike u Belgiju. Zloupotrebe 'titres-service' navele su Nacionalnu kancelariju za socijalnu bezbjednost da formira specijalne timove za analizu i identifikovanje ovih praksi. Druge grupe specijalizovane su za rad luka, pomorstvo i trafikiranje ljudima. U Portugalu je 2010. godine formirana radna grupa za neprijavljeni rad, a kasnije i radna grupa za definisanje parametara za kampanju koja bi se ticala te teme. Poljska inspekcija rada oformila je Sektor za zakonitost rada 2007. godine i specijalizovanu jedinicu u svakoj okružnoj inspekciji. U Litvaniji, formirana je koordinisana grupa da se analiziraju kretanja neprijavljenog rada, postave prioriteti i odobre određeni pristupi. U UK je od 2001. godine organizovan JoSete s kojim su udružene snage Ministarstva rada i penzija (DWP), Prihoda

91 Nacionalne studije i radionica u Briselu

92 Banka znanja o dobrim praksama Eurofound-a, dostupna na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe>

93 Zakonodavna uredba br. 124 od 23. aprila 2004. godine o racionalizaciji funkcija socijalnog osiguranja i inspekcija rada

94 Nacionalna studija

(HMRC) i Agencije za zapošljavanje Job Plus, da bi izvršavali aktivnosti u sektoru građevine, taksi i kurirskih službi, kateringa i ugostiteljstva.

Bez obzira na razlike između sistema inspekcije rada u Evropi, zajednički princip svima je promovisanje usklađenosti sa zakonima kojima se štite prava radnika, i upravo je ovo karakteristika koja razlikuje inspekcije rada od ostalih organa. Inspektori rada često podsjećaju radnike na njihova prava na zaradu i nadoknadu. U Portugalu, na primjer, kada počinilac plati minimalnu novčanu kaznu, svako neispunjeno pravo radnika se mora nadoknaditi. Prekršaji se tiču svih zaduženih zarada prema radniku i u sudu ih može odmah izvršiti javni tužilac, kojima inspekcije rada upućuju slučajeve, sa potvrdom zaduženih zarada.⁹⁵⁾

Inspekcije rada suočavaju se sa brojnim poteškoćama i izazovima da bi postigli rezultate u borbi protiv neprijavljenog rada. I radnici i poslodavci su često nekooperativni, radnici zato što se boje gubitka posla, ili zbog svoje direktne dobiti kroz plate koje dobijaju u koverti a na koje ne plaćaju poreze ili čak i zbog pravnih ograničenja da se nečim bave zbog nedostatka uvjerenja, minimalnog broja godina za zaposlenje ili ilegalnog statusa u zemlji. Neki radnici biraju da budu neprijavljeni kada dobijaju beneficije vezane za nezaposlenost ili bolovanje, naročito ako mogu da rade od kuće ili da radi nezavisno. Poslodavci, sa svoje strane, žele da smanje operativne troškove i da izbjegnu ograničenja koja zakon o radu postavlja njihovoj upravljačkoj fleksibilnosti. Ovo odupiranje i stalna izmjena načina prevara obavezuje inspekcije rada da stalo unaprijeđuju svoje kapacitete, stoga objektivna analiza okruženja zauzima važno mjesto. Ovo objašnjava značaj saradnje sa tradicionalnim interesnim stranama, kao što su socijalni partneri, kao i pokušaj rada sa manje uobičajenim interesnim stranama kao što su naučne institucije, istraživački instituti i univerziteti, i NVO.

3.2. ISKUSTVA U PLANIRANJU INSPEKCIJE RADA KOJA SE TIČU NEPRIJAVLJENOG RADA

Neprijavljeni rad postao je prioritet za brojne inspekcije rada, i to je evidentno u njihovom godišnjem planiranju (Belgija, Francuska, Italija, Litvanija, Portugal, Španija, Rumunija.) Planiranje neprijavljenog rada kao redovne aktivnosti za razvoj proaktivnih mjera postalo je uobičajeno za inspekcije rada u zemljama EU. Prilikom razmatranja neprijavljenog rada, prioriteti mnogih inspekcija fokusirani su na visokorizične sektore i sezonski rad.⁹⁶⁾ Ovi sektori su građevina, poljoprivreda, čišćenje, maloprodaja, ugostiteljstvo, turizam. Uz to dat je prioritet i agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih, kao i svim oblicima zapošljavanja gdje se koriste posrednici. Mapiranje rizika je velika aktivnost za inspekcije, naročito zbog obaveznih zahtjeva Direktive EU 2009/52/EC o kaznama za poslodavce koji na ilegalan način zadržavaju državljane zemalja trećeg svijeta.

Definicija prioriteta prema rizicima od neusklađenosti sa zakonima zasnovana je na preciznim obavještenjima, u nekim slučajevima. U Belgiji, Socijalna inspekcijslu služba Organizacije za borbu protiv prevara OASIS, daje upozoravajuće pokazatelje koji su korisni da se na osnovu toga odaberu individualni ciljevi, kao što je na primjer povećanje prometa, uz istovremeno smanjenje broj

⁹⁵ Informacija dobijena od vlade.

⁹⁶ Ovo u mnogim slučajevima dovodi do etičkih dilema za inspektore, koji su razapeti između svoje dužnosti da prijave imigrante sa neregularnim boravištem ili radnim statusom i svoje misije da štite prava radnika, jer će svako signaliziranje organima nadležnim za imigrante, za koje su obavezni kao javni službenici, dovesti do deportacije radnika.

zaposlenih, smanjenje prijavljenog osoblja koje je veće od neke granice, velike razlike između ukupne sume za zaradu i broja zaposlenih u poređenju sa prethodnim izjavama o zaposlenju.⁹⁷⁾ U Portugalu, prioriteti se postavljaju na osnovu pokazatelja iz informacionog sistema, koji se upoređuju sa informacijama dobijenim od socijalne službe i socijalnih partnera kao rezultat toga, a akcioni plan za 2008 – 2010. godinu prepoznao je da je potrebno obratiti veliku pažnju na cjelokupan ili djelimičan neprijavljeni rad; neregularnu upotrebu ugovora o radu na određeno vrijeme; privremeni rad, postavljanje i upućivanje radnika u sektore počev od građevine do sezone rada u poljoprivredi i turizmu. U višegodišnjem planu ustanovljeno je da 60 procenata od 12 000 preduzeća u kojima treba izvršiti inspekciju iz oblasti radnih odnosa treba da budu odabrani na osnovu rizika od socijalne prevare. Nacionalna koordinisana kampanja razvijena je svaka 3 mjeseca u kojoj su učestvovali svi ili većina inspektora rada. Centralni odsjek pripremio je intervenciju, razvio smjernice, nadgledao sprovođenje i osigurao koherentnost pristupa, a za kompleksnije i zahtjevnije aktivnosti intervenisao sa timom inspektora na terenu.

Tačnost odabranih strategija zavisi od pristupa pouzdanim, kompletnim i ažuriranim izvorima informacija o preduzećima, sektorima, radnicima, prethodnim posjetama inspekcije, nametnutim sankcijama i intervencijama od strane ostalih organa. Političke opcije, akademske studije, zvanična statistika i žalbe koje se dobijaju od interesnih strana takođe se smatraju indikatorima na osnovu kojih se pravi plan budućih aktivnosti.⁹⁸⁾

Ovaj fenomen naveo je inspekcije rada u nekim zemljama da revidiraju svoje politike i integrišu kontrolu neprijavljenog rada u sve svoje posjete. U Rumuniji, bez obzira na primarni cilj inspekcijske posjete, prepoznavanje neprijavljenog rada preovladava. Inspektori za zaštitu na radu treba odmah da obavijeste svoje kolege ako sumnjaju na bilo kakav oblik neregularnog radnog odnosa koji primijete. Ovakav pristup može da da rezultate, ali u svakom slučaju, ne smije se zanemariti ni nadzor standarda zaštite na radu, jer je to jedna od osnovnih dužnosti inspekcije rada.⁹⁹⁾ Takođe treba uzeti u obzir da statistika na nacionalnom i regionalnom nivou u Evropi¹⁰⁰⁾ pokazuje da ekonomska kriza može značajno da utiče na bezbjednost i zdravlje na svim nivoima.

Iako mnoge inspekcije imaju opsežno iskustvo u planiranju svojih aktivnosti na osnovu analize rizika, ova praksa se više koristi da bi se klasifikovali nivoi usklađenosti sa standardima zaštite na radu nego sa radnim odnosima. U stvari, nema mnogo specifičnih metodologija da se mapiraju rizici kada je u pitanju neprijavljeni rad. Još uvijek se čeka na dogovor u pogledu harmonizovanih pokazatelja na evropskom nivou o tome šta treba da bude u fokusu pažnje inspekcije rada u ovoj oblasti.

97 Nacionalna studija

98 Na primjer, velika kontrola sprovedena je u ljeto 2010. godine u kojoj su mobilni timovi inspektora pokrili čitavu obalu u roku od nedjelju dana u potrazi za neprijavljenim radnicima uodmaralištima na plaži, restoranima i barovima. Isti je pristup primijenjen i u drugim sektorima kao što su građevina i trgovina, kada su timovi od 20 do 60 inspektora pokrili odabranu oblast u nekoliko sati, posjećujući sva preduzeća, a bili su u stalnom kontaktu preko telefona sa glavnim štabom. Sektor i oblast koja će biti podvrgnuta kontroli objelodanjena je inspektorima tokom kratkog sastanka neposredno prije intervencije, kako bi se zagarantovao efekat iznenađenja. Od inspektora rada traženo je da prikupe sve informacije odmah tokom posjete, i da im radnici potpišu zapisnike iz kontrole što bi se kasnije koristilo kao dokaz na sudu. Tim dijelom patroliralo je vozilo policije da bi pomogli inspektorima rada odmah u slučaju nekih opstrukcija ili ukoliko neki radnik odbije da bude identifikovan. Ovakve planirane inicijative dovele su do dobrih rezultata. 2009. godine, 5 622 radna odnosa su regulisana, sakupljeno je više od 2, 500 miliona eura na ime socijalnog osiguranja i minimum 5, 500 miliona eura u novčanim kaznama, a više od 15 miliona eura je nadoknađeno radnicima, kao zadužene isplate (zarade ispod minimuma definisane kolektivnim ugovorom, neplaćenim odmorom, prekovremenim radom, itd.)

99 Nacionalna studija

100 Pregled rezultata upitnika o profesionalnim bolestima u EU i ukupan broj slučajeva nezgode na radu u zemljama Evropske unije. Viši komitet za inspekciju rada. Interni dokument za 56. sastanak 28. maja 2009. godine u Pragu, Češka

Aktivnosti inspekcije rada su naročito složene kada se radi o sektorima gdje je radne odnose ili veoma teško dokazati (rad u domaćinstvu) ili su potrebni ozbiljni naponi da bi se nešto okarakterisalo kao ugovor o radu u odnosu na građanski ugovor (to su profesije gdje je teško ustanoviti odnos subordinacije ili je on manje očigledan i onda se zahtijeva precizna upotreba tehnika za istraživanje: doktori, advokati, računovođe, umjetnici, novinari...).¹⁰¹⁾ U ovom drugom slučaju, liste pokazatelja koje su predviđene zakonom ili kriterijum centralnog autoriteta koji pomažu prilikom karakterizacije stvarne prirode činjenica, su osnovni alati koje inspektori koriste.¹⁰²⁾

3.3. STRATEGIJE INSPEKCIJE RADA I METODE ZA NEPRIJAVLJENI RAD

Prema članu 3. Konvencije broj 81, inspekcija rada ima dvostruku prirodu. S jedne strane, ona nadgleda sprovođenje zakonskih odredbi¹⁰³⁾ (čak i prije formalne i praktične inspekcije¹⁰⁴⁾). S druge strane, njena funkcija je preventivna, dostavlja informacije i edukativnog je karaktera. Ovakva višestruka uloga čini inspekciju rada ključnom institucijom za suočavanje sa brojnim izazovima neprijavljenog rada. Kako su resursi ograničeni, mora da se pronađe inovativni pristup, naročito unaprijeđenjem kapaciteta za detekciju, koristeći komplementarne snage sa drugim organima i oslanjajući se na ekspertizu i znanje socijalnih partnera.

Analizom Eurofounda došlo se do zaključka da inspekcije rada u EU i dalje koriste kao dominantan metod zastrašivanja u pristupima neprijavljenom radu, iako su sve češće u upotrebi naponi za prevenciju i mjere da se neprijavljeni rad transformiše u formalno zaposlenje.¹⁰⁵⁾ S tim u vezi, treba napomenuti da Smjernice za zapošljavanje Evropske komisije broj 9 imaju nekog uticaja na nacionalne opcije, na način što se preporučuje dalekosežniji pristup koji podrazumijeva i preventivne mjere.¹⁰⁶⁾

Među informativnim kampanjama koje imaju za cilj prevenciju, dežurne službe i dispečerski centri koji daju informacije o zakonskim obavezama i pravima radnika su jedne od najčešćih opcija za inspekcije rada. Sprovođenje se uglavnom zasniva na nametanju kazni administrativne ili krivične prirode, a zabilježen je i porast kazni koje se oslanjaju na negativan publicitet koji dobiju preduzeća koja se koriste neprijavljenim radom, a restrikcije se primjenjuju na javne tendere i izuzimanje od finansijskih beneficija.

Strategije se razvijaju ili na osnovu sektora pokrivajući sve oblike neprijavljenog rada (npr. građevina, maloprodaja), ili fokusirajući se na određene pojavne oblike (npr. lažna samozaposlenost), ili na osnovu fenomena karakterističnog u sektorima (npr. lažno stažiranje u masovnim medijima), ili na osnovu određenih ekonomskih grupa (npr. ugovaranje sa podizvođačima za

101 Nacionalne studije.

102 Vidjeti Bignami R., Casale G., Fasani M., (2013. godina), isto djelo.

103 Posjeta radnom mjestu je jedinstvena prilika da se nadgleda usklađenost sa brojnim različitim aspektima zakona, i da se poboljšaju radni odnosi odmah.

104 Vidjeti stav 2 iz Preporuke o inspekciji rada iz 1947. godine (broj 81) kojim se pozivaju države članice da se revidiraju planovi za nova preduzeća ili za nove proizvodne procese, kao i član 17 Konvencije o inspekciji rada u poljoprivredi iz 1969. godine (broj 129) kojim se definiše preventivni nadzor nove biljke, novih materijala i novih supstanci, kao i novi metodi rukovanja ili procesuiranja proizvoda.

105 Eurofound (2008. godina) Mjere za suzbijanje neprijavljenog rada u Evropskoj uniji, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/pubdoc/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

106 Smjernice o zaposlenju broj 9 o neprijavljenom radu, usvojene 22. jula 2003. godine. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:EN:PDF>

multinacionalne kompanije), ili na osnovu razgraničenih regiona i sektora (npr. neformalna zaposlenost na malim gradilištima u nekoj oblasti).

Najčešći su pristupi po osnovu sektora. Italija je, na primjer, definisala strategiju za poljoprivredu i građevinu čiji su cilj četiri regije (Kalabrija, Kampanja, Pulja i Sicilija). Formirani su timovi od 550 inspektora rada iz INPS, INAIL i Karabinjera. Za kontrolu od marta do decembra 2010. godine odabrano je 10 000 poljoprivrednih firmi i 10 000 gradilišta. Rezultat je bio da je više od 20 300 neregularnih radnika identifikovano, od čega oko 9 150 neprijavljeno. Uz to, više od 10 000 kršenja standarda zaštite na radu je uočeno u firmama koje su bile predmet inspekcije.¹⁰⁷⁾

Sve više su u upotrebi integrisani pristupi. Na primjer, inspekcije koje pokrivaju zaštitu na radu, počele su uključivati psihosocijalne rizike u svoje aktivnosti, i počeli smatrati svojom nadležnošću oblik radnog odnosa i neformalnost (npr. Njemačka). Takođe se smatra da postoji mogućnost da neusklađenost sa propisima iz zaštite na radu ide rame uz rame sa kršenjem zakona o radu i obrnuto. Ovo odražava značaj saradnje između inspekcija ili različitih oblasti u istim inspekcijama, kako bi se postigla efikasnost i bolji rezultat. Svjesnost potrebe da se neprijavljenom radu pristupi na multidisciplinarnan način vodi inspekcije rada da definišu profile poslova inspektora rada na način da se podrazumijeva i znanje finansija, računovodstvo i informacione tehnologije, uz pravnu ekspertizu (npr. Francuska, Portugal).

Vidljivost je važan odvrćajući faktor. Inspekcije rada koriste masovne medije kao redovni kanal za davanje informacija o pravnim obavezama, a i kao marketinško sredstvo, gdje se otkrivaju rezultati kontrola, kao što je broj i iznos kazni izrečenih nakon kampanje.¹⁰⁸⁾ Intervencije u sektorima se oglašavaju putem novina, tako da preduzeća mogu sama da regulišu uslove rada shodno pravnim parametrima, prije posjeta (Belgija, Italija, Portugal, Španija). Mediji se koriste da se oni identifikuju i izlože sudu javnosti, a nakon što se dobije osuđujuća presuda, inspekcije rada otkriju javnosti lošu praksu preduzeća koja su kršila zakon.

Posjeta inspekcije predstavlja ključni trenutak za prikupljanje dokaza o neprijavljenom radu. Uspjeh umnogome zavisi od preciznog planiranja i korištenja institucionalne sinergije. Baze podataka, arhive, informacije o preduzeću koje su dostupne na internetu predstavljaju izvor za inspektore rada, da bi se upoznali sa preduzećem i sa sektorom prije intervencije. Trenutno postoje neki izazovi za inspektore, kao potreba da se precizno označi lokacija skrivenih radnih mjesta, lociranje šefa preduzeća, kao i mogućnost da se tokom posjete identifikuju svi radnici u preduzećima, naročito ako su oni rasprostranjeni ili nemaju razgraničenu fizičku granicu, kao što je slučaj sa gradilištima i poljoprivrednim preduzećima (česti su izvještaji da se radnici kriju ili bježe sa radnih mjesta), ili određivanje odgovornosti kada je u pitanju lanac podizvođača.

Dodatne probleme stvara regulisanje slučajeva neusklađenosti sa zakonima, kažnjavanje i kompenzovanje radnika čija su prava ugrožena, a da se pri tom ne rizikuje radno mjesto radnika ili opstanak preduzeća. Lažni nezavisni rad može takođe biti ozbiljna prijetnja za efikasnost inspektora rada, s obzirom na poteškoće sakupljanja pokazatelja postojanja radnog odnosa, naročito ako nijesu dobro definisani zakonom. Manje vidljiva zanimanja predstavljaju problem, kao što je rad na telefonskoj liniji, rad od kuće, rad u domaćinstvu, a naročito prilikom identifikacije slučajeva i pristupa radnom mjestu.

Najčešće posjete inspekcija rada koje za cilj imaju detektovanje neprijavljenog rada su nena-

107 Banka znanja Eurofound

108 Vidjeti primjer na: <http://www.telebruxelles.net/portail/info/info-regionale/23114-manifestation-contre-la-fraude-sociale>

javljene, to su često kratke kontrole, kada inspektori idu u prostorije, traže ličnu dokumentaciju i intervjuišu radnike, upoređuju rezultate intervjuja sa registrima preduzeća, zapisima socijalnog osiguranja i drugim dokumentima.¹⁰⁹⁾ Često policija pomaže prilikom identifikacije radnika i obezbjeđuje prostorije da bi se izbjeglo da radnici napuštaju radno mjesto dok kontrola traje. Ovakav pristup često ide ka nametanju kazni i povraćaju socijalnih doprinosa i koristi se za sektore sa visokim rizikom, ili tamo gdje su drugi pristupi već isprobani bez uspjeha, ili gdje se signaliziralo da postoji visoka stopa neformalnog zaposlenja. U ovim slučajevima organizuju se i sveobuhvatne kontrole u zajedničkim interventnim timovima, u saradnji sa ostalim organima, a sve uz podršku policije.

Sama priroda brojnih sektora (poljoprivreda, trgovina, ugostiteljstvo, zabava, turizam, privatno obezbjeđenje, itd) zahtijevaju da se posjete inspekcije izvode van redovnog radnog vremena, noću ili tokom dana odmora. Na primjer, španski ITSS je uvećao broj posjeta noću za 63 procenta, a posjete vikendom za 234 procenta u periodu od 2007. do 2009. godine. Rezultat je bio porast identifikovanih neprijavljenih radnika sa 34,784 2007. godine na 48,762 2009. godine, i zabilježio porast od oko 10 procenata u prihodima od socijalnih doprinosa.

Pored identifikacije radnika, intervjuisanja i upoređivanja njihovih izjava sa sadržinom dokumenata, kao metod za definisanje njihovog preciznog zanimanja koristi se i posmatranje uslova rada sa analizom pojedinačnih aktivnosti i zadataka, naročito kad postoji potreba da se ustanovi radni odnos. Opsežni intervjui sa poslodavcima i njihovim zastupnicima, nekad advokatima i računovođama, radi dobijanja informacija o prirodi ugovora (npr. lažna samozaposlenost), signaliziraju loše plaćanje minimalne zarade, plaćene odmora i ostale beneficije, i identifikuju poslodavca u velikom lancu ugovarača. Intervjui se često vrše u inspekciji rada da bi se izbjegle sve smetnje i stvorila neutralna okolina. Elektronskim fajlovima se pristupa na licu mjesta ili se isti skidaju radi dalje analize.

Na operativnom nivou, ključna stvar za identifikaciju neprijavljenih radnika jeste efekat iznenađenja kada je posjeta inspekcije u pitanju. Ako inspektori ne mogu da imaju brz pristup prostorijama, uspjeh intervencije se rizikuje. Međutim, navodi se da pristup prostorijama sa biometrijskom sertifikacijom može biti moderan i diskretan način opstrukcije za inspekcije rada, ili makar izazov koji mnogi inspektori treba da prevaziđu. U stvari, mnoga preduzeća koriste sofisticirane kontrolne pristupe svojim prostorijama, preko usklađenosti otisaka prsta, kako bi kontrolisali odsustva ili radi obezbjeđenja. Ovakvim potpuno legitimnim opcijama upravljanja ograničena je sloboda pristupa inspektorima rada. Vrijeme koje je potrebno da se dobije pristup prostorijama dozvoljavama poslodavcima koji manje poštuju zakone da sakriju ili pošalju vani neprijavljene radnike, koristeći se odvojenim izlazima kao što su garaže. Inspekcijama rada su u tom slučaju potrebni posebni naponi da prikupe dokaze, naročito prilikom planiranja posjete.

Inovativni pristupi doveli su do uspješnih slučajeva. U Švedskoj, projekat ID06 za građevinu pokazao se kao efikasna mjera kontrole s ciljem suzbijanja neprijavljenog rada, tako što se od svih radnika na gradilištima zahtijevalo da se registruju i nose identifikacionu karticu. Slične mjere uvedene su u Italiji, Luksemburgu, Norveškoj i Portugalu. U Italiji, identifikacione kartice se koriste na gradilištima od 2006. godine, iako su poslodavci koji imaju manje od deset zapo-

109 Najčešća dokumenta koja inspektori provjeravaju su ugovori o radu, registar osoblja, interna regulativa, dozvole radnika iz zemalja trećeg svijeta, registri o radnom vremenu i prekovremenom radu, platne spiskove, plaćanja na ime socijalnih doprinosa, i licence (npr. agencije za privremeni rad). Fiskalni dokumenti i komercijalni ugovori su takođe verifikovani da bi se uporedili na primjer prijavljena radna snaga sa obimom isporuke klijentu, identifikovali podizvođači koji postavljaju radnike na margine zakonskih zahtjeva, lažna samozaposlenost, ili precizna identifikacija vlasnika i odnosa sa preduzećem.

slenih oslobođeni obaveze korištenja ovih kartica na način što će voditi dnevni registar. Takođe u Švedskoj, januara 2007. godine, zakon je nametnuo kao obavezu registraciju osoblja za one koji rade u restoranima i frizerskim salonima. Nacionalna poreska agencija procijenila je da je ovom mjerom regulisan status oko 4200 radnika. Druge inovativne metode za identifikaciju neprijavljenog rada podrazumijevaju poređenje različitih cijena ponude za javne tendere. Kada je ponuda značajno niža od ostalih ponuda koje se takmiče, ovo se smatra pokazateljem rizika da poslodavac ne plaća beneficije socijalnog osiguranja ili druge doprinose, što mu omogućava da ponudi uslugu ispod tržišne vrijednosti. Taj pristup koristi se, na primjer, u Estoniji i Portugalu.¹¹⁰⁾

Procjena neprijavljenog rada na plantažama¹¹¹⁾

Španija se koristi tehnikom za otkrivanje neprijavljenog rada tokom sezone žetve na plantažama pomorandži i na vinogradima.

Inspektori rada sakupljaju informacije o veličini preduzeća konsultujući zemljišni katastar, zajedno sa nivoom proizvodnje koji je prijavljen kao efekat žetve. Oni zatim procjenjuju broj radnika i radnih dana da bi se taj nivo proizvodnje dostigao. Ako se broj radnika koji su registrovani u bazi podataka za socijalno osiguranje ne poklapa sa računicom, pozivaju se poslodavci da objasne razloge neslaganja. Ukoliko ne odgovore, ili ne uspiju da budu dovoljno ubjedljivi, obavlja se posjeta plantažama da se provjere i identifikuju neprijavljeni radnici, a ukoliko se takvi nađu izriču se ozbiljne kazne.

Kako se farme nalaze na izolovanim djelovima, posjete se pripremaju uz pomoć Google mapa.

Ovaj metod dao je dobre rezultate sa porastom od 217 procenata registracije radnika kod organa za socijalno osiguranje 2009. godine u regionu i tom sektoru.

Pristup elektronskim fajlovima koji sadrže informacije o radnicima, zaradama i radnom vremenu takođe stvara neke probleme za inspektore rada. Postoji praksa u pomenutim preduzećima gdje se koristi softver koji omogućava direktnu modifikaciju fajlova kada god i samo ako im inspektori rada traže da dostave dokaze. Kako inspektori nijesu uvijek obučeni kako da detektuju ove vrste prevara, kako da imaju pristup niti kako da analiziraju elektronske podatke, istrage mogu biti komplikovane i neprecizne. Da bi se s ovim izborili, belgijski inspektori mogu da zapečate kompjutersku opremu kada se to zahtijeva radi istrage ili prikupljanja dokaza.¹¹²⁾

Sektor u kome su zabilježene ozbiljne poteškoće je rad u domaćinstvu, zbog ograničenja pristupa inspektorima rada privatnim domaćinstvima. U velikom broju zemalja članica EU, u skladu sa obavezom poštovanja privatnosti predviđenom članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima¹¹³⁾, pristup privatnom domaćinstvu zavisi od dozvole domaćina ili od sudske naredbe - naloga. Kako se posjete inspekcije za kontrolu neprijavljenog rada oslanjaju na faktor iznenađenja, mnoge inspekcije vide svoje intervencije u ovom sektoru kao neefikasne i sa

110 Banka znanja Eurofound

111 Informacija data od vlade

112 Član 11 Krivičnog zakonika za oblast rada.

113 Član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima predviđa sljedeće: 1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. 2. Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

lošim rezultatima. Ovo, kao i smanjen broj žalbi,¹¹⁴⁾ može pomoći da se objasni loša pokrivenost ovog sektora. U Irskoj, NERA je razvila pilot projekat u kome se poslodavci pozivaju mejlom da dopuste inspektoru rada pristup domaćinstvu prilikom posjeta. U slučaju da odbije, poslodavac je dužan da predloži alternativno mjesto za sastanak. Metoda je dala dobre rezultate, ali i dalje se ne može utvrditi gdje se neprijavljeni radnici u domaćinstvu mogu naći.

Nasilje protiv inspektora je problem u mnogim zemljama kada se posjećuju visoko rizični sektori i kada se bave prikrivenim poslovima. Najozbiljniji slučajevi dogodili su se u Francuskoj, gdje su dva inspektora rada ubijena na farmi u Dordogne, ali ono što je često je verbalna opasnost. Iz ovog razloga zemlje kao što su Poljska i Portugal uvijek šalju inspektore u timu od dvoje¹¹⁵⁾ ili da su opremljeni mobilnim telefonima. Uobičajeno je da kada se očekuje nasilje, inspektori idu sa policijom.¹¹⁶⁾

Iskustva iz drugih sistema inspekcije mogu se adaptirati u inspekciju rada, poboljšavajući efikasnost. Ovo je slučaj sa inicijativom organizovanom 2008. godine u Estoniji, kada je Odbor za poreze i carinu tražio od 100 preduzeća sa zaradama ispod nivoa za taj sektor da opravdaju razliku. Rezultat toga je bio da je 46 procenata obaviještenih kompanija prilagodilo zarade i uvećalo iznose koje su prijavili. Ovo se dokazalo kao produktivno za kontrolu djelimične prijave zarade.¹¹⁷⁾

3.4. SREDSTVA I TEHNIČKA PODRŠKA ZA INSPEKTORE RADA

Prvo i osnovno sredstvo za inspektore rada u efikasnom suzbijanju neprijavljenog rada je zakon. Zakonodavstvo EU pruža neka pravila koja su od pomoći za kontrolu zakonitosti radnih odnosa, kao što je obaveza poslodavca da obavijesti radnika o uslovima iz ugovora, kako je propisano Direktivom Savjeta br. 91/533/EEC.

Neke zakonske odredbe mogu, ustvari, biti sasvim korisne za problem neformalne zaposlenosti, prividno nezavisnog statusa, kao što su pravne pretpostavke koje utvrđuju postojanje radnog odnosa¹¹⁸⁾ na način propisan Preporukom MOR 2006 (br. 198). U zemljama kao što je Portugal, postoji pravna pretpostavka o postojanju ugovora o radu kada je moguće provjeriti dva ili više indikatora koje prepoznaje zakon.¹¹⁹⁾ U Španiji, nivoi podugovaranja bili su ograničeni na gra-

114 U Letoniji, na primjer, primljene su samo dvije žalbe od radnika u domaćinstvu 2011. godine, dok je u Portugalu primljeno manje od 20, a u Španiji nijedna.

115 Informacija od vlade

116 Nakon formiranja radne grupe 2005. godine, Viši komitet inspektora rada poslao je upitnik zemljama članicama da dobiju informaciju o slučajevima nasilja protiv inspektora. Od 25 odgovora, samo su dvije zemlje izjavile da nijesu zabilježile nasilje. Uglavnom je prijavljivana aktivnost pravljenja prepreka posjeti i verbalno nasilje. Nije signalizirana bilo kakva značajna razlika između Sjeverne i Južne Evrope, niti između novih i starih država članica, nasilje se najčešće sreće u malim preduzećima i sektorima kao što je građevina, ugostiteljstvo i poljoprivreda. SLIC je elaborirao dobre prakse kako procijeniti, spriječiti i pozabaviti se nasilnim ponašanjem.

117 Banka znanja Eurofound

118 Npr. Član 6 (3) Direktive 96/52/EC definiše pravnu pretpostavku za radni odnos državljanina treće zemlje u trajanju od najmanje tri mjeseca, osim ukoliko bilo koja od ugovornih strana ne dokaže suprotno. Zajednički kriterijum za određivanje prirode profesionalnog odnosa je veza subordinacije jedne strane u odnosu na drugu. Zakon Belgije od 25. avgusta 2012. definiše pravnu pretpostavku u slučajevima kada postoji više od polovine definisanih kriterijuma o postojanju subordinacije. Ovi kriterijumi su, na primjer, odsustvo ekonomskog rizika za nezavisne, ili odsustvo kapaciteta za određivanje cijene pruženih usluga. Pretpostavka se primjenjuje samo na neke sektore (građevinarstvo, nekretnine, nadzor, transport i usluge održavanja. Vidite takođe i Casale, G., (2011), Radni odnos., komparativni pregled, Hart Publishing, Oksford, MOR, Ženeva.

119 Član 12 Zakona o radu, koji je odobren zakonom br. 7/2009 od 12 februara 2009. Pretpostavka se može utvrditi na osnovu sljedećih indikatora: kada se aktivnost sprovodi na mjestu koje odredi ili koje je u vlasništvu korisnika, kada su oprema ili sredstva za rad

devinsku industriju, a koncepti ugovarača, podugovarača i nezavisnog radnika definisani, što je pojednostavljivalo nadzor usklađenosti i sprovođenja zakona.¹²⁰⁾

Tehnička sredstva za neprijavljeni rad podrazumijevaju mape planiranja, kriterijume odabira preduzeća, priručnike, operativna uputstva, kontrolne liste i skripte za intervjue, protokole posjeta i naknadne procedure nakon posjete. Kada govorimo o procedurama posjete, u Irskoj, inspektori NERA sprovode inspekcije koristeći dogovorene procedure upravljanja slučajem – uključujući kontrolne liste i upitnike – o sprovođenju kontrole i kasnijim radnjama u slučaju neusklađenosti. U Belgiji, SIRS (*Service d'Information et de Recherche Sociale*)¹²¹⁾ razvija zajednička sredstva za različite socijalne inspektorate, kao što su priručnici o ovlaštenjima inspektora za postavljanje pitanja shodno Socijalnom krivičnom zakonu, uputstva za mjesečne kontrole, uputstva o izradi i saopštenju statistike i priručnik o upotrebi zajedničkih obrazaca, pored ostalih. Pripremaju se Uputstva o pravnom tumačenju (npr. Vodič o transnacionalnom upućivanju radnika, 2009), periodične informacije, kao što su CODAF brošure, kratke vijesti o inspekcijskom poslovanju, pravne teorije i štampani članci o neprijavljenom radu, a pored toga, regionalni stalni sekretarijat CODAF na raspolaganju je za pomoć inspektorima prilikom pravnog i tehničkog tretmana najtežih slučajeva.¹²²⁾ U Belgiji takođe, posmatranje prevare u ONEM inspekciji analizira nove oblike prevare i razvija instrumente kontrole. UNIZO test može takođe pomoći kod određivanja prirode ugovornog odnosa putem formule koja matematički definiše da li je lice zaposleni ili samozaposleni.¹²³⁾ Španija je 2006.g. napravila operativni vodič za kontrolu neregularne ekonomije i rada migranta, kojem su pripojeni operativni kriterijumi urađeni 2007.g.¹²⁴⁾, a u Francuskoj inspektori rada dobijaju stalnu pravnu i metodološku podršku putem međuministarskih uputstava.¹²⁵⁾ U Portugalu, Centralni direktorat za podršku aktivnostima inspekcije, u okviru nacionalnog organa za uslove na radu, vodi bazu zakonodavstva, pravne teorije i kolektivnih sporazuma na internoj internet stranici, gdje se takođe postavlja i sva metodološka sredstva.¹²⁶⁾

Kodeks prakse Nacionalnog tijela za prava radnika¹²⁷⁾

NERA je pripremila Kodeks prakse i Vodič za inspekcijska dokumenta za poslodavce, a oba su dostupna na njihovoj internet stranici. Kodeks prakse za određivanje statusa zaposlenosti ili samozaposlenosti pojedinaca, koji je urađen u okviru Programa prosperiteta i pravednosti, a koji je 2007.g. ažurirala Grupa za monitoring skrivene ekonomije, ima za cilj eliminisanje zablude o tome ko je samozaposleni, a ko zavisni radnik. Kodeks definiše kriterijume o tome da li je pojedinac zaposleni¹²⁸⁾ ili samozaposleni, ukazuje na posljedice koje potiču od određivanja statusa

imovina korisnika, kada radno vrijeme određuje korisnik, kada se vrši periodična isplata istog iznosa kao protivvrijednost za obavljene posao, ili kada onaj ko obavlja posao ima menadžersku poziciju u organizacionoj strukturi korisnika aktivnosti.

120 Akt br. 32/2006 od 18. oktobra 2006.

121 Javna usluga iz programskog zakona od 27. decembra 2006. iz nadležnosti ministarstava rada i socijalnog staranja, pravde, tijela nadležnog za nezavisna lica i organa za koordinisanje usluga i borbe protiv društvenih prevara.

122 Nacionalna studija.

123 Bronstein, A. (2009), op. cit.

124 Nacionalna studija.

125 Npr. Pamflet od 11. februara 2011. o implementaciji nacionalnog akcionog plana protiv nelegalnog rada 2013-2015, koji su potpisali ministri ekonomije i finansija, budžeta, unutrašnjih poslova i rada).

126 Informacije Vlada.

127 Nacionalna studija.

128 Kriterijumi su sljedeći: Lice pod kontrolom drugog lica, koje ga usmjerava kako, kada i gdje treba obaviti posao; pruža samo usluge

pojedince i daje kontakte organizacija kojima se treba obratiti u slučaju nedoumice.

Baze podataka sa informacijama o poslovnim aktivnostima, radnim mjestima, inspekcijskim posjetama i procedurama osnovna su sredstva i postoje u mnogim inspekcijama, iako na različitom nivou razvijenosti i cjelovitosti.¹²⁹⁾ ICT može unaprijediti učinak inspekcije rada ne samo kod otkrivanja neprijavljenog rada, već i kod sprečavanja neusklađenosti. U Holandiji, na primjer, registar koji sadrži informacije o licima koja su bila novčano kažnjena zbog prevare, predstavlja upozorenje za inspekcije rada i poresku upravu, kad god to lice registruje novu agenciju za privremeno ustupanje radne snage.

U Belgiji, inspektori koriste kodirane jedinstvene modele sa pojedinačnim elektronskim potpisom za prijavljivanje krivičnih djela organu nadležnom za izricanje novčane kazne. U Irskoj, internet alat za registraciju gradilišta, koji je dostupan inspekciji rada od aprila 2012.g. pruža dobru osnovu za planiranje intervencija u ovom sektoru.¹³⁰⁾ Softver se može koristiti za mapiranje rizika neusklađenosti, odabir ciljeva prilikom istraživanja rada kompanija ili pravnih lica, mada mnoge inspekcije rada još uvijek ne koriste ove alate u punom kapacitetu kao što to rade poreski organi. U Irskoj, na primjer, Uprava prihoda ispituje elektronske sisteme preduzeća, kopira i skida elektronske podatke radi dalje analize uz upotrebu kompjuterski automatizovanih tehnika informisanja. Preuzete digitalne informacije se čuvaju na šifriranim uređajima za pothranjivanje podataka koji garantuju povjerljivost podataka.

Mjerenje minimalnih troškova aktivnosti, ukoliko su sve obaveze po osnovu rada zadovoljene, može pomoći inspekcijama rada da identifikuju prevaru. U Italiji je 2010.g. kreirano sredstvo za mjerenje troškova rada u oblasti građevinarstva, u skladu sa sporazumom socijalnih partnera o definisanim referentnim minimalnim troškovima rada. Cassa Edile (institucija socijalne sigurnosti) na nivou provincije potvrđuje da li se firma pridržava ovih troškova, u kojem slučaju se može ponuditi smanjenje socijalnih doprinosa. Kompanije koje nude manje troškove moraju objasniti razloge ove razlike. Neuspjeh objašnjenja podrazumijeva izjavu o nepravilnosti koja će biti izbrisana jedino ukoliko preduzeće plati razliku između prijavljenih troškova i dospelog iznosa.¹³¹⁾ Drugi primjer je Portugal, gdje su organi za uslove na radu zajedno sa sektorskim socijalnim partnerima kreirali referentnu tabelu za privatno obezbjeđenje u kojoj vode evidenciju o troškovima minimalnih zarada kolektivnih ugovora, socijalnih doprinosa, osiguranja od nezgoda na radu, medicinskog nadzora i drugih pokazatelja. Kada preduzeće ili javne službe traže pružaoca usluga obezbjeđenja, savjetuje im se da ne idu ispod minimalnog troška. Traženjem komercijalnih ugovora, od preduzeća klijenata ili ministarstava, sa definisanom cijenom usluge, inspektori rada mogu izračunati da li postoji profitna marža privatnog pružaoca usluga obezbjeđenja. Ako ne postoji, pružalac usluga će biti odabran za dalje kontrole i označen kao visoko rizična meta koju treba držati pod strogim nadzorom.

Nove formalne obaveze poslodavca ponekad mogu biti korisne za svrhe kontrole. U Grčkoj je uvedena mjera zakonom br. 3996/2011, u okviru drugog memoradnuma Grčke vlade sa Troikom. Preduzeća iz sektora koja se biraju ministarskom odlukom moraju koristiti elektronske

rada, prima periodičnu fiksnu zaradu, ne može podugovoriti posao, ne isporučuje materijal ili opremu za posao, nije izložen ličnom finansijskom riziku za sprovođenje posla, ima radno vrijeme ili radi određeni broj sati sedmično ili mjesečno, itd.

129 Nedostatak stručnog osoblja za administriranje i izradu informacija za neke inspekcije predstavlja izazov. Čak i u slučajevima kada softveri odgovaraju glavnim potrebama, oni se ne koriste u punom kapacitetu zbog ekstrapolacije podataka i nepostojanja automatskih obavještajnih opcija.

130 Nacionalna studija.

131 Eurofound banka znanja.

radne kartice za prijavljivanje radnog vremena. Poštovanje ove mjere kompenzuje se smanjenjem indirektnih troškova rada, dok se nepoštovanje kažnjava strogim sankcijama. Radne kartice automatski odražavaju vrijeme dolaska, odlaska i pauza radnika. Informacija se automatski elektronskim putem šalje u zajedničku bazu podataka koja je dostupna za SKEE, IKA i ETAM.¹³²⁾ U Belgiji, zakon od 27. decembra 2012.g. uveo je obavezu dnevnog prijavljivanja svih lica na gradilištima sa najmanje dva preduzetnika koji rade u isto vrijeme ili uzastopno ili čija je površina najmanje 1000 m².

Upotreba elektronskih uređaja takođe može olakšati rad inspektorima rada kao što je to slučaj kod kontrole prekovremenih radnika drumskog prevoza prema Regulativi EZ br. 561/2006¹³³⁾, pristupom digitalnim tahografima sa autorizovanim karticama, koje obezbjeđuju neposredno očitavanje raspodjele vremena ili omogućavaju preuzimanje akumuliranih podataka za analizu perioda rada i odmora upotrebom ovog softvera.

3.5. PROGRAMI OBUKE ZA INSPEKTORE RADA

Neprijavljeni rad je uključen u programe obuke mnogih inspekcija kada je riječ i o inicijalnoj i o kontinuiranoj obuci. Na primjer u Francuskoj i Portugalu se tokom inicijalne obuke u prosjeku odvajaju dvije sedmice za informisanje novoimenovanih inspektora o tome kako da otkriju i koriste različite tehnike istraživanja zloupotreba, sa posebnim akcentom na atipične oblike rada kod povrede zakona o radu, kao što je lažno samozapošljavanje i neformalna zaposlenost. U drugom slučaju, polovina inspektora rada se detaljno obučava o zloupotrebama u oblasti rada.¹³⁴⁾

U Francuskoj su treneri iskusni inspektori rada, sudije i izvršitelji iz drugih nadzornih tijela. INTEFP (Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) pruža specijalizovane unutar-institucionalne obuke koje obuhvataju analizu slučajeva ilegalnog rada i unaprijeđenje tehnika za prikupljanje dokaza i tehnika razgovora. Program uključuje module o metodama kontrole, drumski transport, međunarodno pružanje usluga, lažno podugovaranje, poljoprivredu i nezakonito obavljanje regulisanih profesija kao što su vozači ambulantnih kola i privatne agencije za pružanje usluga obezbjeđenja. Inter-regionalni trening centar (CIF) otvoren u Monpeljeu 2011.g. u saradnji sa Nacionalnom školom za konkurenciju, potrošnju i sprečavanje zloupotebe (ENCRF), pokrenuli su zajedničku obuku za inspektore rada i inspektore za ekonomiju. Nacionalna mreža škola javnog servisa takođe organizuje zajedničke obuke za državne službenike koji su na probnom radu, u cilju pomaganja oblikovanja buduće saradnje. U 2012.g. obučeno je 700 službenika.¹³⁵⁾

U Holandiji i Španiji,¹³⁶⁾ obuka o otkrivanju prevare jednako je razvijena. Španija osposobljava inspektore o tome kako uporediti izvore podataka kao što su prijave o prihodima i knjige računa. U Belgiji svaka kancelarija ima stalnu grupu za obuku, kako bi se organizovalo redovno usavršavanje o novim temama, na primjer, novi zakonski propisi. Dostupno je i elektronsko uče-

132 Eurofound banka znanja.

133 Regulativa (EZ) br. 561/2006 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 15. marta 2006. o usklađenosti određenog socijalnog zakonodavstva, koje reguliše drumski transport i kojom se dopunjava Regulativa Savjeta (EZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 i ukida Regulativa Savjeta (EEZ) br. 3820/85, objavljena u Službenom listu L102, od 11. aprila 2006.

134 Informacije Vlada.

135 Nacionalna studija.

136 Međunarodne studije.

nje, na primjer o tzv. „verbalnom procesu“ (izvještavanju). Republika Češka je nedavno (2012) prebacila 178 službenika za zapošljavanje državnoj kancelariji inspekcije rada, nakon čega im je pružena obuka.

Međutim, zbog uzroka ekonomske krize neke zemlje nisu u stanju da obučavaju inspektore. U Rumuniji, u posljednje četiri godine, inspektori rada nisu imali nikakvu obuku koja se bavila problemom neprijavljenog rada, što je znatno oslabilo njihove kapacitete. Prethodna obuka uključila je sveobuhvatan skup informacija o vrstama i uzrocima neprijavljenog rada, zakonodavstvu i postupcima inspekcije.

Inspektori rada treba da se osposobe za upotrebu mekih vještina za obavljanje posjeta neprijavljenim poslovima, jer će se redovno srijetati sa nekooperativnim poslodavcima, slabo informisanim radnicima, radnicima migrantima i mogu se suočiti sa opstrukcijom nadzora. Zajedničke posjete sa drugim organima zahtijevaju visok nivo samopouzdanja za koji se takođe predlaže obuka.

Nedavno je na nivou EU, projekat Euro Detachment¹³⁷⁾ kojim su koordinirali francuski INTEFP i ASTREES, obezbijedena obuka za 30 inspektora rada i drugih službenika iz pet zemalja¹³⁸⁾ o kontroli efikasnosti “acquis communautaire” o angažovanju radnika, izgradnji kapaciteta nadzora za primjenu Direktive 96/71. Obuka je osmišljena u okviru pristupa rješavanju problema i sadržala je praćenje posjeta gdje su učesnici mogli da vide kako njihove kolege postupaju u konkretnim slučajevima. Kreirana je interaktivna stranica za podsticanje saradnje između inspektora zemalja učesnica. Mreže kao što je RIIFT (Réseau international d’Institutions de Formation dans le domaine du Travail¹³⁹⁾) takođe su od koristi u omogućavanju razmjene iskustava škola za obuku i odsjeka inspekcija rada i drugih institucija radne administracije o njihovim praksama, usmjerenim na izgradnju prakse međunarodne zajednice o strategijama obuke.

Kada je u pitanju moguće evropsko usavršavanje, zemlje koje su uključene u studiju pokazale su oprez, jer su zakonski okviri različiti i nemaju zajednički osnov osim odredbi Direktive o upućivanju radnika, za razliku od onoga što se dešava u oblasti zdravlja i bezbjednosti i zaštite na radu, sistemi inspekcija rada se i sami razlikuju, a i institucije koje su uključene u borbu protiv neprijavljenog rada i društvene prevare se razlikuju od jedne do druge zemlje. Ipak, pozdravljeno je usavršavanje na teme kao što su meke vještine i razmjena iskustva, kao i moguće radionice za donosiocje odluka o definisanju strategije.

137 <http://www.eurodetachment-travail.eu>.

138 Belgija, Francuska, Luksemburg, Poljska, Portugalija i Španija.

139 <http://riift.itcilo.org>

4. PREVENTIVNI PRISTUPI NEPRIJAVLJENOM RADU

4.1. MJERE ZA OSIGURANJE POŠTOVANJA PRAVILA

Iako inspekcije rada direktno ne koriste ili ne kontrolišu mnoge mjere koje pruža pravni sistem, one su im ipak od pomoći prilikom sprovođenja njihovih aktivnosti i koriste ih sa ciljem ublažavanja ovog fenomena. Takve mjere su na primjer:

- Smanjenje administrativnih opterećenja za preduzeća. U Mađarskoj poslodavci mogu koristiti pojednostavljene ugovore o radu za sezonske radnike (poljoprivreda i turizam) i prijaviti radnike tekstualnom porukom ili elektronskim putem preko sistema za pristup klijenata.¹⁴⁰⁾ Porezi se plaćaju na dnevnoj osnovi unošenjem šifre u tekstovnu poruku ili u sistem. Između 1. avgusta i 31. decembra 12.5 miliona radnih dana prijavljeno je putem ove metode.¹⁴¹⁾
- Pojednostavlјivanje osnivanja novih preduzeća. U Portugaliji preduzeće može biti kreirano na jednom mjestu za par sati, uz dobijanje svih dokumenata koja su potrebna za neposredno funkcionisanje.¹⁴²⁾
- Pojednostavlјivanje postupka usaglašavanja. U Španiji, jedinstvena potvrda o usklađenosti sa fiskalnim, socijalnim i radnim obavezama može se dobiti na jedan zahtjev.¹⁴³⁾ Luksemburg je 1999.g. pojednostavio postupak registrovanja radnika u domaćinstvu. Poslodavac plaća neto zaradu radniku u domaćinstvu, popunjava jedinstvenu izjavu i šalje je službi za socijalnu sigurnost (CCSS), koja direktno obračunava bruto platu i uzima doprinos od poslodavca. Svakih šest mjeseci ova izjava se šalje obijema stranama ugovora o radu uz obavještenje o tome šta je plaćeno.¹⁴⁴⁾ Sistem pojednostavljene prijave takođe omogućava i LIMOSA¹⁴⁵⁾ u Belgiji. Poslodavci elektronskim putem prijavljuju nove zaposlene, a sistem automatski obavještava sve institucije socijalne zaštite.¹⁴⁶⁾
- Podsticaji za kupce ili za radnike. U Belgiji i Francuskoj vlada je uvela "titres-services" kako bi podstakla građane da prestanu da koriste neprijavljeni rad u domaćinstvu (vidi okvir u donjem tekstu).¹⁴⁷⁾ Danska je 1994. godine uvela program usluga u kući kojim upravlja Danska agencija za trgovinu i preduzeća, koja omogućava dobijanje subvencija za baštovanstvo, kupovinu dnevnih potrepština, kuvanje, čišćenje, pranje, odvođenje djece iz škole i u školu, šetanje životinja i pakovanje prilikom selidbe.¹⁴⁸⁾ U Finskoj je 2011.g. uveden poreski kredit za radnike u domaćinstvu, u kojem je domaćinu korisnije tražiti potvrdu nego koristiti neprijavljene usluge. U 2004. godini više od 155.000 domaćinstava koristilo je ovaj kredit. Od 2009. godine ovaj sistem je počeo pokrivati troškove ugradnje i održavanje ICT-a u kući.¹⁴⁹⁾ Sličan sistem postoji i u Švajcarskoj.

140 Zakon o pojednostavljenom radnom odnosu (Akt 2010/LXXV) koji je uveden 1. avgusta 2010.g. izmijenjen 29. decembra 2011.

141 Eurofound banka znanja.

142 Ibidem.

143 Ibidem.

144 Ibidem.

145 Elektronska komunikacija o početku i kraju radnog odnosa između poslodavca i zaposlenog radnika.

146 Nacionalna studija.

147 Ibidem.

148 Eurofound banka znanja.

149 Ibidem.

U Belgiji se vaučeri mogu kupiti kod registrovanih preduzeća (koje odobri Komisija za priznavanje vaučera u Nacionalnoj agenciji za zapošljavanje) za plaćanje rada u domaćinstvu. Svaki vaučer odgovara jednočasovnom radu. Plaćanje je djelimično predmet oporezivanja, a pored toga registrovano preduzeće ima pravo na subvenciju vlade. Radnici imaju ugovor o radu za vaučer usluge na određeni ili neodređeni vremenski period, na puno radno vrijeme ili na određeni broj sati, akumulirana prava socijalnog osiguranja i osigurani su od povrede na radu. Korisnici daturiraju i potpisuju vaučer i daju ga radniku, koji ga predaje preduzeću, koje ga šalje firmi izdavaocu radi refundacije. Korisnici mogu kupiti najviše 500 vaučera godišnje. Od 1. januara 2013, cijena vaučera je 8,50 Eura. Ova inicijativa se pokazala uspješnom. U 2010.g, preko 136 000 lica radilo je u ovim preduzećima. Korisnici su povećali broj lica sa 120,247 u 2004.g. na 857,471 do juna 2012.¹⁵¹⁾

- Uvođenje preventivnih kontrola. U Republici Češkoj, DONEZ program je omogućio vladi da identifikuje oko 10 posto ljudi koji će biti vjerovatno brisani sa evidencije nezaposlenih zbog njihovog angažovanja u neprijavljenom radu, tokom prvih pet mjeseci implementacije. Program obavezuje nezaposlena lica da lično dođu u poštu u propisanom ali nepredvidivom vremenu.¹⁵²⁾ U Belgiji, poslodavci koji upućuju radnike dužni su klijentima Belgije pokazati L1 potvrdu, koji sa njihove strane moraju prijaviti sve slučajeve upućenih radnika za koje potvrda nije izdata. Nepoštovanje ovog pravila podliježe krivičnoj odgovornosti.
- Aktivne mjere zapošljavanja koje mogu odvratiti ljude od bavljenja neprijavljenim djelatnostima, kakav je plan testiranja u trgovini koji je urađen u UK, po kojem nezaposleno lice može testirati biznis ideju za samozapošljavanje na određeno vrijeme, bez gubitka nadoknade za nezaposlenost, ili u Belgiji, gdje dugoročno nezaposleno lice može raditi određeni broj sati godišnje u oblastima kao što su baštovanstvo ili njegovateljstvo, koje objavljuje lokalna agencija za zapošljavanje, a plaćaju korisnici čekovima kupljenim u opštini njihovog boravka, zadržavajući pri tom nadoknade od nezaposlenosti.¹⁵³⁾
- Veze zadruga sa najvećim poreskim obveznicima koji predstavljaju najbolje primjere saradnje državnih organa i privatnih inicijativa. U Španiji se većina problema odgovarajućih preduzeća raspravlja na zajedničkom forumu sa državnim organima. Ovo pomaže državnoj upravi da bolje razumije perspektive preduzeća i ima širi pogled na probleme u svakom sektoru.¹⁵⁴⁾
- Promocija inicijativa samoregularizacije. U Španiji je u 2011.g, u skladu sa Kraljevskim dekretom br. 5/2011, od 26. maja 2011, poslodavcima pružena mogućnost regulisanja situacija neprijavljenog rada. Oni su pozvani da potpišu ugovore o radu u trajanju od najmanje šest mjeseci i da prijave radnike na socijalno osiguranje najkasnije do 31. jula 2011.g. Ukoliko su to učinili, nisu im bile nametnute nikakve sankcije, niti se zahtijevao povraćaj socijalnih doprinosa. Nakon ovog roka primjenjivale su se stroge sankcije.

150 Ibidem.

151 Izvor: Savezna agencija za zapošljavanje, rad i socijalno staranje.

152 Ibidem.

153 Ibidem.

154 Ibidem.

U Italiji su poslodavcima koji su regulisali nelegalnu gradnju radnika migranata ponuđeni fiskalni podsticaji. U 2001.g. uspostavljena je procedura automatske regularizacije po kojoj su poslodavci koji su prijavili spremnost da regulišu poreze i neprijavljene radnike, oslobođeni od plaćanja doprinosa i poreza koji nisu plaćeni prethodnih godina. Progresivni proces regularizacije je takođe uspostavljen putem individualnih planova dostavljenih Odboru za formalizaciju neregularnog rada (CLES). Ovaj odbor se sastoji od članova Ministarstva rada i socijalnih politika, Ministarstva za životnu sredinu i teritoriju, INPS, INAIL, lokalnih zdravstvenih jedinica, županija, opština i sindikata. Međutim, inicijativa nije bila uspješna kao što je očekivano.¹⁵⁵⁾ Slične inicijative postojale su i u Belgiji, Irskoj i Holandiji.¹⁵⁶⁾

Postoje druge inicijative samoregulacije koje su usmjerene na različite sektore. U Portugalu je to metod koji se uspješno koristi od kasnih 90-tih. Inicijative se planiraju i prate uz aktivno učešće socijalnih partnera. Organizacije poslodavaca, na primjer, imale su aktivno učešće i bile su odlučujuće za regulisanje sektora trgovine u kojem je prividna zaposlenost bila prisutna u velikoj mjeri.

Trend pojednostavljivanja koegzistira sa strožijim obavezama za poslodavce, posebno obavezama prijavljivanja, pouzdane registracije i samoprocjene. U Slovačkoj, na primjer, od decembra 2009.g. poslodavci u rizičnim privredama obavezni su da prijave nove radnike inspekciji rada u roku od 30 dana od dana početka aktivnosti.¹⁵⁷⁾

4.2. PREVENTIVNE MJERE INSPEKCIJE RADA

Inspekcije rada uvele su medijske kampanje, sporazume o partnerstvu i druge mjere, kako bi podstakli prijavljivanje neprijavljenih radnika. Ovaj preventivni pristup ima za cilj da promijeni stavove zajednice. Na primjer, inspekcija rada Poljske uradila je štampani materijal koji se odnosi na sprečavanje nelegalne zaposlenosti i pruža obuke na tu temu socijalnim partnerima i drugim javnim organima kojima je povjereno nadgledanje uslova na radu. Mnoge inspekcije pružaju ovakvu vrstu usluga redovnog informisanja.¹⁵⁸⁾ Saopštenja su takođe snažna karakteristika irskog pristupa sve većem poštovanju pravila. NERA ima službenike za odnose sa javnošću koji telefonskim putem pružaju smjernice o poštovanju zakona o radu, pored informacija koje su dostupne na internet stranici i u štampanim izvorima.¹⁵⁹⁾ U Francuskoj,¹⁶⁰⁾ vlasnici građevinskih radova objašnjavaju svoje obaveze prilikom prijavljivanja za dobijanje dozvole. Zemlje, kao što je Španija, razvijaju programe obrazovanja po školama.¹⁶¹⁾ Belgija organizuje karavane po gradovima, a po institucijama je uvela i sajtove za često postavljana pitanja.

Kampanje su glavna sredstva koje inspekcije rada koriste za smanjenje neprijavljenog rada. Priroda ovakvih sredstava razlikuje se u zavisnosti od ciljeva i manje ili više represivne orijentacije nacionalnih organa. Neke se kampanje bave pružanjem informacija poslodavcima, radnicima

155 Eurofound banka znanja.

156 Ove inicijative nisu uvijek uspješne, u oba slučaja Španije i Italije, poslodavci su je se slabo pridržavali. U Italijina primjer, u 2002.g. dostavljeno je 800 prijava za 1,500 lica.

157 Ibidem.

158 Ibidem.

159 Nacionalna studija.

160 Eurofound banka znanja.

161 Ibidem.

ili civilnom društvu, dok se druge sastoje od ciljanih operativnih posjeta određenom sektoru ili se bave konkretnim problemom. Mnoge kampanje se razvijaju u dvije različite faze, prvo pružanjem informacije, a zatim posjećivanjem radnih mjesta u cilju sprovođenja zakona. Španija, na primjer, radi kampanje za prevenciju sezonskog rada u oblasti poljoprivrede, a planirala je veliku kampanju u 2012.g. usmjerenu na kompletnu kontrolu lanaca proizvodnje koristeći mehanizme društvene odgovornosti preduzeća. Slične inicijative sprovode se u skoro svim zemljama EU koje obično ciljaju sektore gdje je rizik od neusklađenosti veći ili gdje su zapaženi specifični fenomeni. Kampanje ne samo što se bave neformalnom zaposlenošću, već i u velikoj mjeri nedovoljno prijavljenim radom. Izrada saopštenja i inspekcijskih kampanja za neprijavljeni rad veoma je detaljna u zemljama kao što su Belgija, Francuska, Italija, Portugalija i Španija, uz jaku podršku socijalnih partnera i uključenost drugih institucija. U Francuskoj, inicijativa koja se fokusira na sezonski rad u turizmu bazirala se na ideji da će zadovoljni radnici pružati kvalitetne usluge. Ovo je bio glavni argument za odvracanje poslodavaca od korišćenja nedozvoljenih praksi.¹⁶²⁾

Kontrola pristupa određenim sektorima ili tržištu rada takođe se koristi kao preventivno sredstvo protiv socijalnog dampa. U Norveškoj od 2011.g. postoji plan obavezne dozvole prema ko- me kompanije koje pružaju usluge čišćenja treba da traže odobrenje od inspekcija za rad, koje mogu zabraniti pristup kompanijama koje nisu dobile ovo odobrenje. Španija je kreirala registar akreditovanih preduzeća za izgradnju, čije dozvole mogu biti ukinute kao rezultat inspekcije.¹⁶³⁾ Isto važi i za većinu zemalja kada je riječ o agencijama za privremeno ustupanje radnika, bilo da je inspekcija za rad ili neka druga služba radne administracije sertifikovala ove kompanije.¹⁶⁴⁾

EU je postavila minimalne zahtjeve za sprečavanje zapošljavanja državljana trećih zemalja sa nelegalnim boravkom, koji propisuju da poslodavac prvo mora provjeriti da li državljani trećih zemalja imaju važeću dozvolu za boravak ili drugo ovlašćenje za boravak prije angažovanja ovih lica i obavijestiti organe o radnom odnosu.¹⁶⁵⁾ U nekoliko zemalja su takođe preduzete i mjere za promovisanje legalizacije neprijavljenih radnika migranata. U Belgiji, Francuskoj, Italiji, Španiji¹⁶⁶⁾ i Portugalu¹⁶⁷⁾ sprovedeno je nekoliko programa, u mnogima od njih sa direktnim uključivanjem inspekcije rada, koja pruža informacije radnicima migrantima i koja se bavi posjetama u cilju promovisanja formalizacije ugovora. U Poljskoj su se desile tri amnestije za imigrante za neregularnim statusom u 2003, 2007/2008 i 2011.g. Konačno, Zakon o legalizaciji boravka stranaca na teritoriji Republike Poljske, koji je stupio na snagu 1. januara 2012, omogućava neregularnim migrantima da traže dozvole za boravak, s tim da moraju da zadovolje određene uslove, kao što je kontinuirani boravak bez prekida barem od 20. decembra 2007. Stranci kojima je data ovakva dozvola, mogu da rade. Do sredine avgusta 2012, podnijete su ukupno 9,154 prijave, od kojih je odobreno 2,883.¹⁶⁸⁾ Preduzete su različite inicijative. U Belgiji, zloupotreba lažnog statusa samozaposlenosti od strane evropskih migranata dovela je do toga da vlada donese zakon kojim se traži plaćanje njihovih poreza na socijalnu sigurnost od dana dolaska u zemlju.¹⁶⁹⁾

162 Informacije koje je dostavila vlada.

163 Zakon br. 32/2006 od 18. oktobra 2006.g. i Kraljevski dekret br. 1109/2007 od 28. avgusta.

164 Eurofound banka znanja.

165 EU direktiva 2009/52/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 18. juna 2009.g. o obezbjeđivanju minimuma standarda i mjera protiv poslodavaca koji nezakonito drže državljane trećih zemalja, objavljena u Službenom listu EU L 168/32 od 30. juna 2009.

166 Nacionalne studije.

167 Informacije od vlade.

168 Eurofound banka znanja.

169 Programski zakon od 27. decembra 2012. (članovi 42-43).

Prethodne izjave inspekcijama rada mogu djelovati odvraćajuće. Ovo je slučaj kod prethodne izjave o upućivanju radnika, koja se obično sastoji od imena radnika, datuma i mjesta angažovanja i predvidivog trajanja, ili radnih rasporeda i zarada u slučaju Francuske ili adrese osobe koja ima socijalna dokumenta na teritoriji zemlje u kojoj se izvršava rad, u slučaju Luksemburga ili čak klauzulu prema kojoj se poslodavac za angažovanje obavezuje na poštovanje pravila države primaoca.

4.3. KAZNE ZA NEPRIJAVLJENI RAD

Kao što je pomenuto u Izvještaju sa 100. sjednice Međunarodne konferencije rada, inspekcija rada se ne može u potpunosti razumjeti bez sankcija.¹⁷⁰⁾ Većina zemalja koristi kazne i upravne postupke kao sankcije u inspekciji rada. Uglavnom, veliki broj zemalja izmijenile su svoje zakone kako bi sankcije bile odvraćajuće, uz veće iznose novčanih kazni i ubrzane postupke (Austrija, Republika Češka, Danska, Francuska, Grčka, Italija, Holandija, Portugalija, Slovačka i Ujedinjeno Kraljevstvo).¹⁷¹⁾ Krivične sankcije obično su rezervisane za najozbiljnije slučajeve društvene prevare i kršenja ljudskih prava kao što su trgovina ljudima za prisilni rad. To je slučaj Grčke, gdje inspektori rada mogu izreći novčane kazne od 500 do 50.000 eura, a takođe mogu podnositi izvještaje državnom tužiocu za krivičnu odgovornost.¹⁷²⁾

U zemljama kao što su Francuska, Njemačka i Norveška, kazne za neprijavljeni rad mogu uključivati pritvor. U drugima se izriču novčane kazne. Pri izračunavanju tačnog iznosa novčane kazne u mnogim sistemima razmatra se relativna ozbiljnost prekršaja. U Češkoj se nezakonito zapošljavanje klasifikuje kao krivično djelo za koje se fizička lice ili stranac može kazniti do 10.000 CZK (oko 362 eura na dan 22. januar 2009.). Fizičko ili pravno lice koje omogućava obavljanje ilegalnog rada i time čini prekršaj može dobiti novčanu kaznu do 2.000.000 CZK (72.375 EUR)¹⁷³⁾. U Belgiji, Socijalni krivični zakon uspostavlja četiri nivoa administrativnih sankcija (vidi tabelu u nastavku).

Socijalni krivični zakon: kazne (sa dodatnim decimalama)			
Stepen kazne	Zatvor	Sudska kazna	Administrativna kazna
Stepen 1			60 do 600 eura
Stepen 2		Od 300 do 3,000 eura	150 do 1,500 eura
Stepen 3		Od 600 do 6,000 eura	300 do 3,000 eura
Stepen 4	Od 6 mjeseci do 3 g.	Od 3,600 do 36,000 eura	1,800 do 18,000 eura

Krivične i administrativne kazne u Belgiji prema članu 101 Socijalnog krivičnog zakona

Većina kazni koje važe za neprijavljeni rad i društvenu prevaru su stepen tri ili četiri. Najteže sankcije primjenjuju se na slučajeve zapošljavanja migranata sa nelegalnim prebivalištem ili za nepostojanje neposredne izjave o novim zaposlenim. Administrativne i krivične novčane kazne se nikada ne mogu izreći zajedno za iste činjenice, prve se primjenjuju kada državni tužilac odluči da ne iskoristiti krivičnu sankciju. Počinioci povratnici mogu biti dvostruko sankcionisani.

170 MOR (2011), Administracija rada i inspekcija rada, Izvještaj V, 100. sjednica Međunarodne konferencije rada, Ženeva, \$ 340

171 Informacije koje su dostavile vlade.

172 Zakon br. 3672/2009.

173 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz003.htm>

Ukoliko je oštećena strana građanska stranka u sudskom postupku, sudija će naložiti povraćaj uplaćenih socijalnih doprinosa i kamata.

Državni zavod za socijalnu sigurnost izračunava takozvani doprinos solidarnosti, a sprovodi ga na osnovu izvještaja inspektora rada ili pravosudne policije zbog kršenja obaveze DIMONA (izjava radnika). To je trostruki iznos doprinosa koji odgovara primjenjivoj minimalnoj zaradi, od najmanje 2.500 eura, na koju se mogu zaračunati određeni odbitci. Ako je radnik nezakoniti rezident, kancelarija za migracije će od poslodavca tražiti povraćaj troškova repatrijacije.

Kao što je ranije pomenuto, u cilju osiguravanja pojačanog odvraćajućeg efekta, sprovedeno je nekoliko reformi u velikom broju zemalja koje uspostavljaju oštrije kazne ili ubrzavaju procedure. Slovačka je primjer u tom smislu, u kojoj su kazne za neprijavljivanje radnika skočile sa 100 SKK za svakog radnika i radni dan na 500,000 SK u 2004.g. Španija je povećala novčane kazne za teška krivična djela (sa 3,126 na 10,000 eura). Sve kompanije koje su sankcionisane za veoma teška krivična djela lišene su državnih beneficija na period od dvije godine i od prijavljivanja na javne tendere na period od pet godina.¹⁷⁴⁾ U Rumuniji su 2011.g. uvedena nova krivična djela.¹⁷⁵⁾ U Grčkoj, Zakon br. 3966/2011 uveo je novu obavezu za poslodavca kojom je dužan da plati novčanu kaznu na licu mjesta. U Belgiji, sankcionisanje kod četiri inspekcije koja se bave društvenim prevarama i dalje se povećavaju od 2008.¹⁷⁶⁾ U Italiji, kazne se množe brojem radnika i radnih dana (maksi-sankcije). Austrija je 2007. povećala maksimalne kazne za povredu obaveze prijavljivanja radnika na socijalno osiguranje sa 3,360 euro na 5,000 eura za svakog radnika. Kazne su povećane u mnogim zemljama uključujući i Dansku i Holandiju,¹⁷⁷⁾ ali uprkos tome, izvještaji inspekcija tvrde da primjena nije dovoljna i da uspjeh u mnogome zavisi od kapaciteta sudova da prate slučajeve.

Ponekad se vjeruje da su druge vrste kazni efikasnije od novčanih. Zatvaranje preduzeća moguće je u Francuskoj, Grčkoj,¹⁷⁸⁾ Slovačkoj¹⁷⁹⁾ i Portugalu¹⁸⁰⁾ ali se rijetko primjenjuje. U Grčkoj, na primjer, kazna zatvaranja preduzeća izrečena je za 20 kompanija u periodu od 1. januara do 31. oktobra 2012.¹⁸¹⁾ U Italiji, ako je prisutnost neprijavljenih radnika jednaka procentu koji je jednak ili veći od 20 posto radne snage u nekom objektu, inspektori rada mogu naložiti trenutnu obustavu poslovne djelatnosti.¹⁸²⁾

U Belgiji, bankovni računi počinioca mogu biti blokirani. U Francuskoj, sukcesivnim izmjenama Zakona o radu dodat je set kazni (član L.324) koje se mogu primjenjivati kumulativno za kršenje odredbi za neprijavljeni rad, koje mogu biti i do tri godine zatvora i do 45,000 eura (na primjer za skrivene radne odnose), ili čak do pet godina zatvora ako je angažovano maloljetno lice školskog uzrasta ili radnici stranci sa nezakonitim statusom ili do pet godina zabrane obavljanja djelatnosti u svojstvu poslodavca u istom sektoru. Takođe je predviđeno i lišavanje od socijalnih beneficija.

174 Nacionalna studija.

175 Nacionalna studija.

176 7,965 krivičnih postupaka u 2008, 7,997 u 2009, 8,093 u 2101, 9,035 u 2011, 9059 u 2012 (nacionalna studija).

Od početka 2007. do juna 2012. vrijednost izrečenih novčanih kazni bila je 22,711,813,17 eura.

177 Nacionalna studija.

178 Informacije koje su dostavile vlade.

179 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/sk016.htm>

180 Član 562 Zakona o radu, odobren pod br. 7/2009 od 12 februara 2009.

181 Informacije koje su dostavile vlade.

182 Član 14 Zakonodavnog dekreta br. 81 od 2008.

U većini zemalja, inspektori rada mogu prijaviti ili obavijestiti poslodavce o bilo kakvoj neusklađenosti sa zakonom, kao što je potplaćenost zarada. U Španiji, inspektori rada mogu podjednako obavijestiti poslodavce o isplati doprinosa za socijalno osiguranje, pa čak i promovisati registraciju preduzeća.

Reforme zakona o radu takođe su uvele mehanizme koji inspekciji rada daju efikasniju funkciju, uspostavljanjem obrnutog tereta dokazivanja i spiska pokazatelja za određivanje ugovora o radu protiv lažnih komercijalnih ugovora, pravne pretpostavke o minimalnom vremenu zaposlenosti kada su neprijavljeni radnici otkriveni tokom inspeksijske posjete i programe zajedničke odgovornosti.

Ovo posljednje se pokazalo efikasnim jer je glavni ugovarač odgovoran za povrede ili plaćanje novčanih kazni za prekršaje koje su počinili podugovarači. U Španiji, novi zakon je proširio odgovornost ugovarača za dugove za socijalno osiguranje podugovarača za vrijeme trajanja ugovora. U Finskoj prema zakonu br. 1233/2006, od 1. januara 2007, koji je izmijenjen u 2012.g, ugovorne strane dužne su da traže i pribave dokumenta za potvrđivanje prijave i plaćanja poreza od strane podugovarača, kao i poštovanje kolektivnih sporazuma. Ugovorna strana mora da obavijesti predstavnike svojih zaposlenih o upotrebi podugovarivanja ili privremenog rada. U 2010.g. provjereno je više od 2,500 ugovora, a oko pola od njih nije bilo u skladu sa zakonom. Do marta 2011. izrečeno je više od 300,000 eura novčanih kazni.

Programi zajedničke odgovornosti uvedeni su i u Austriji Aktom iz 2009.g. o zajedničkoj odgovornosti kupca i Aktom iz 2011.g. o sprečavanju zloupotreba. Takozvani član 30bis u Belgiji¹⁸³⁾ predstavlja primjer u ovom smislu. Građevinar koji plaća za rad podizvođača ili podugovarača koji u trenutku plaćanja ima dugovanja prema socijalnom osiguranju smatra se da zadržava i šalje na ONSS 35 posto ukupnog iznosa. Ukoliko građevinar koristi izvođača radova koji na kraju ugovora ima dugove za socijalno osiguranje, odgovoran je i za dugove izvođača radova. Isto važi i za izvođača u pogledu dugova bilo kojeg podugovarača. S obzirom na opseg lažnog samostalnog rada u velikim lancima podugovarivanja, Španija je uvela odgovornost glavnog izvođača za dugove izvođača radova za samozaposlene radnike.¹⁸⁴⁾

Odgovornost se takođe pripisuje pojedincima koji stoje iza preduzeća. U Holandiji su procjene pokazale da je na svakih 50-60 uhvaćenih nezakonitih brokera rada, zatvoreno 70 posto bespravnih privremenih agencija za privremeno ustupanje radika. S obzirom na to, nacionalne vlasti i socijalni partneri pokrenuli su novi program (Rotterdam projekat) sa ciljem pronalaženja pojedinaca koji stoje iza tih agencija. Isto se nedavno dogodilo i u Irskoj gdje su inspektori ganjali pojedine direktore i računovođe.¹⁸⁵⁾ U Portugalu, kodeks rada određuje odgovornost direktora preduzeća za isplatu novčanih kazni izrečenih preduzećima za prekršaje radnog prava.

Sankcije za poslodavce koji prihvataju radnike trećih zemalja sa nezakonitim statusom postale su strožije kao rezultat Direktive EU 2009/52.¹⁸⁶⁾ U većini zemalja, korišćenje radnika migranata

¹⁸³ Član 30bis zakona od 27. juna 1969, izmijenjen članom 55 Programskog zakona od 27. aprila 2007.g, objavljen u službenom listu od 8. maja 2007.g

¹⁸⁴ Povelja o samostalnom radu odobrena Zakonom br. 20/2007 od 11. jula, objavljenom u listu Oficial del Estado, br. 166 od 12. jula 2007.

¹⁸⁵ Informacije koje su dostavile vlade

¹⁸⁶ Direktiva 2009/52/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 18. juna 2009. kojom se utvrđuju minimalni standardi za sankcije i mjere protiv poslodavaca državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom. Direktiva definiše zabranu zapošljavanja državljana trećih zemalja koji nemaju odobrenje boravka. Definicija zapošljavanja za ove svrhe podrazumijeva sve aktivnosti koje treba da se plate, a koje se preduzimaju po nalogu i/ili direktnim nadzorom poslodavca, bez obzira na prvi odnos.

sa nezakonitim boravkom uzrokuje krivičnu odgovornost i poslodavaca i neprijavljenih radnika migranata. U Grčkoj, poslodavcima državljana trećih zemalja koji nezakonito žive u zemlji, koji prilikom inspekcijske posjete ne mogu dati na uvid potrebnu dokumentaciju, određena je novčana kazna u iznosu od 500 eura.¹⁸⁷⁾ U Francuskoj, ovi radnici mogu biti kažnjeni na zatvorsku kaznu u trajanju od jedne do tri godine ili novčanu kaznu za neovlašćen ulazak na teritoriju te zemlje. Pored toga, u Portugalu zabranjenim neprijavljenim radnicima neće biti dozvoljen ponovni ulazak u zemlju.

U svakom slučaju sprovođenje sankcija mora biti praćeno mjerama zaštite prava radnika migranata, kako to nalaže pomenuta Direktiva EU, prema kojoj se od poslodavca zahtijeva da državljaninu treće zemlje isplati sve neizmirene nadoknade za obavljeni rad i sve neizmirene poreze i doprinose za socijalno osiguranje. Ona ističe da, ukoliko je nemoguće odrediti visinu nadoknade, treba pretpostaviti da je ona najmanje jednaka zaradi propisanoj odgovarajućim zakonima o minimalnim zaradama, kolektivnim ugovorima ili u skladu sa praksom uspostavljenom u odgovarajućim profesionalnim granama. Poslodavac takođe mora platiti, gdje je primjenljivo, sve troškove slanja neizmirene nadoknade u zemlju u koju je nezakonito zaposleni državljanin treće zemlje vraćen. Ona, nadalje, nalaže da države članice treba da omoguće ulaganje žalbe i da postoje mehanizmi koji obezbjeđuju mogućnost da državljani treće zemlje mogu primiti isplaćene neizmirene nadoknade (...) Država članica treba da (...) razmotri mogućnost i dodatnu korist od omogućavanja nadležnom tijelu da pokrene postupak protiv poslodavca u cilju izmirenja neizmirene nadoknade.

U ove svrhe, u Francuskom nacionalnom planu za borbu protiv neprijavljenog rada 2013-2015¹⁸⁸⁾ direktno se kaže da je, pored sankcija za poslodavce, važno obavijestiti radnike o njihovim pravima na nadoknadu čak i nakon njihovog povratka u zemlju porijekla.

Usvajanje mjera koje prijete nametanjem administrativnih kazni koje se direktno tiču ekonomskog interesa preduzeća, kao što je oduzimanje poslovne sposobnosti za učestvovanje u javnim nabavkama i javnim tenderima (Irska, Portugal), povlačenje državnih subvencija (Mađarska¹⁸⁹⁾), ili privremeno ili trajno zatvaranje preduzeća (Francuska, Grčka, Italija). Jednako se koriste i mjere objelodanjivanja preduzeća, kao što je javni spisak preduzeća koja grubo krše odredbe zakona o radu. U Portugalu, imena preduzeća koja su počinila grube povrede, nalaze se na zvaničnoj internet stranici inspekcija za rad.¹⁹⁰⁾

Kada je riječ o uspostavljanju radničkih prava, u nacionalne zakone mnogih zemalja uvedene su efikasne mjere. U Sloveniji, izmjena Zakona o sprečavanju nelegalnog rada i nelegalnih preduzeća iz decembra 2006.g. nameće obavezu poslodavaca, kod kojih su otkriveni neprijavljeni radnici, da sa tim radnicima zaključe ugovore o radu na neodređeno vrijeme. Radni odnos započinje odmah bez potrebe donošenja sudske odluke. Potvrda o zaposlenju daje se radniku u roku od tri dana nakon utvrđivanja činjenica od strane inspektora rada.¹⁹¹⁾ Pristup koji privlači pažnju je onaj za nelegalno zapošljavanje u Belgiji, gdje ukoliko se dokaže povreda zakona, radnik može natjerati korisnika da zaključi ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

Radnici su takođe sankcionisani kada su uključeni u neprijavljeni rad. Ovo je slučaj u većini ze-

187 Informacije koje su dostavile vlade.

188 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le_travail_illegal.pdf.

189 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/hu016.htm>.

190 Član 562 (1) Zakona o radu.

191 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/si002.htm>.

malja kada primaju neplaćene socijalne nadoknade za nezaposlenost, bolovanje, itd, a u isto vrijeme su zaposleni ili ukoliko su dali lažnu izjavu državnim službama ili ukoliko nisu prijavili novo zaposlenje.

U pogledu procedura, Belgija je 2011.g. uvela, elektronsko izvještavanje o prekršajima, koje je dostupno socijalnim inspektorima,¹⁹²⁾ gdje su svi izvještaji potpisani elektronskim potpisom inspektora koji koriste elektronsku karticu i čuvaju se u centralnoj elektronskoj arhivi. Definisane su i mjere za ubrzavanje postupaka, na primjer, ukoliko se revizor za rad odrekne javnih radnji ili ne donese odluku u roku od šest mjeseci od prijema "*procès-verbal*", administrativno tijelo može nastaviti postupak administrativnog kažnjavanja.¹⁹³⁾ Programski zakon od 29. marta 2012.g. takođe je uveo nove uzroke prekida obustave socijalnih dugovanja.

Ipak, iako je uloženi veliki napor, sankcionisanje je i dalje izazov, a posebno u pogledu sprovođenja sankcija, i dalje je problematično kada se radi o lancima podugovaranja ili prekograničnim povredama. U zemljama kao što je Belgija, inspekcije su ograničene na izmirenje doprinosa za socijalno osiguranje, budući da ne postoji plan zajedničke odgovornosti. Iako krivični zakon definiše neke mehanizme, kao što su zamrzavanje bankovnih računa ili imovine za nadoknadu beneficija dobijenih nezakonitom praksom, njihova upotreba nije česta.

192 Projekat je osvojio nagradu eVlade od Federacije tehnoloških industrija i procjenjuje se kao troškovna ušteda od 5 miliona eura godišnje.

193 Priručnik br. 12/2012 Škole za državne tužioce od 22. oktobra 2012. dostupan na:

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=poursuite%20infractions%20sociales%20&source=web&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.om-mp.be%2Fextern%2Fgetfile.php%3Fp_name%3D4332732.PDF&ei=lrTyUJ2BHo-u10QXs7IFw&usg=AFQjCNFj6N8XhGtQR49Xw160dOHAJQUncg&bvm=bv.1357700187,d.d2k.

5. SARADNJA I ISKUSTVA SARADNJE

5.1. SARADNJA SA DRUGIM ADMINISTRATIVNIM ORGANIMA

U cilju efikasnog bavljenja višestrukim karakteristikama neprijavljenog rada inspekcijai rada treba da sarađuju sa drugim akterima kako je utvrđeno čl. 5 (a) Konvencije br. 81 i čl. 12 (1) Konvencije br 129. Broj i priroda institucija koje se bave neprijavljenim radom u Evropi su veliki, a među njima su inspekcije rada, institucije socijalnog osiguranja, poreska uprava, imigracijske službe i do određene mjere policija. Sve ove institucije imaju specifičnu prirodu i vrlo raznolik mandat, a u nekim slučajevima nisu poznati svojim kolegama ili u velikoj mjeri nisu poznati od jedne do druge zemlje. Projekti kao ICENUW (Sprovođenje saradnje unutar evropske mreže protiv neprijavljenog rada)¹⁹⁴ identifikovali su nadležna tijela u nekim zemljama, ali je i dalje potreban popis, koji se stalno ažurira, svih javnih službi koje rade u ovoj oblasti na evropskom nivou.

Na državnom nivou, Francuska je bila jedna od prvih zemalja koja je uspostavila inovativni sistem saradnje osnivanjem međuministarskog tima za borbu protiv nelegalnog rada 1997.g (DILTI¹⁹⁵), koji je trenutno zajedno sa DLNF,¹⁹⁶ zadužen za međuministarsku saradnju. Od tada su uslijedila i druga iskustva.

Saradnja u oblasti neprijavljenog rada, kao i po drugim pitanjima počiva na formalnim memorandumima o razumijevanju, neformalnim dogovorima ili učestvovanju u zajedničkim odborima, vijećima i sličnim strukturama. Poljska je, na primjer, zaključila ugovore u 2007. godini po kojima je poresko tijelo obaviješteno o svim nezakonitim aktivnostima otkrivenim tokom inspekciskog nadzora, a kancelarije za zapošljavanje su obaviještene o radnicima bez ugovora koji su utvrđeni tokom inspekciskih posjeta. U Španiji je u 2008. godini osnovan Opservatorijum za prevaru koji uključuje Glavni trezor socijalnog osiguranja i inspekcija za rad, za trajno ažuriranje kataloga prakse prevara i profila rizika u različitim sektorima, uspostavljanje akcijskih protokola i proučavanje pravnih praznina. Prije toga, barem od 2005, već su definisani zajednički planovi između ITSS-a, TGSS-a (Glavni trezor socijalnog osiguranja), INSS-a (Nacionalni zavod za socijalno osiguranje), ISM-a (Socijalni institut za brodove) i SPEE-a. U Irskoj, zajednički skup na visokom nivou Odsjeka za socijalnu zaštitu i prihod sastaje se jednom u tri mjeseca, kako bi se osigurao pristup više agencija za neprijavljeni rad.

Francuska je 2012. godine unaprijedila svoje mehanizme saradnje uspostavljanjem međuministarske ekspertske radne grupe za analizu pravnih složenih pitanja, usklađivanje tumačenja i poboljšanje radnih praksi, detaljnim proučavanjem komplikovanih sudskih slučajeva i nedostataka koji mogu dovesti do neuspjeha pred sudom. Utvrđena je nova teritorijalna saradnja na osnovu jedinica u borbi protiv neprijavljenog rada. U Luksemburgu, Međudržavnom jedinicom za borbu protiv ilegalnog rada, koja je oformljena 2000. godine, koordinira Inspekcija

194 Projekat koji je 2010.g. finansirala Evropska komisija u cilju istraživanja mogućnosti saradnje između institucija koje su zadužene za borbu protiv neprijavljenog rada, uključujući Belgiju, Francusku, Italiju, Luksemburg, Holandiju, Norvešku, Poljsku, Portugaliju, Rumuniju i Španiju. Za više detalja posjetite: <http://www.socialsecurity.fgov.be/en/conferences/icenuw/>.

195 Međuministarska delegacija za borbu protiv nelegalnog rada.

196 Nacionalna delegacija za borbu protiv zloupotreba formirana Uredbom br. 2008-371 od 18. aprila 2008, kasnije izmijenjena Uredbom br. 2010/333 od 25. marta 2010. Delegacija predstavlja sekretarijat nacionalnog odbora za borbu protiv zloupotrebe, a šefa delegacije imenovao je Savjet ministara na predlog Predsjednika Vlade.

za rad i rudarstvo, u cilju obavljanja nenajavljenih zajedničkih inspekcija.¹⁹⁷⁾ U Velikoj Britaniji, do marta 2011. godine, u JOSET-u je radilo oko 200 ljudi, timovi koji su se pridružili naporima Odsjeka za rad, penzije i prihode (HMRC) i agenciji za zapošljavanje Jobcentre Plus za borbu protiv socijalne i fiskalne prevare.¹⁹⁸⁾ Druge zemlje su kreirale multiagencijske timove, kao što je slučaj sa multiministarskim tijelom za kontrolu nelegalnog zapošljavanja radnika stranaca koje je osnovano u Republici Češkoj.¹⁹⁹⁾ U Finskoj je 2000.g. osnovano upravljačko tijelo za borbu protiv privrednog kriminala.

Belgija je stvorila mehanizam saradnje koji uključuje inspektore u oblasti radnih uslova, socijalne sigurnosti i poreza sa jakim lokalnim uticajem, gdje se 21 jedinica opština okupljaju jednom mjesečno, na čelu sa javnim tužiocem. Svakog mjeseca jedinica organizuje dva dana multidisciplinarne inspekcije od strane regionalnih intervencijskih grupa (GIR), prema godišnjem planu kojeg definiše SIRS. U 2012.g. ove jedinice obavile su ukupno 11.377 kontrola, posebno u građevinarstvu i ugostiteljstvu (vidi sliku u nastavku).

Pojednostavljena struktura jedinica distrikta u Belgiji



Socijalni krivični zakon daje pravo federalnim službama zapošljavanja, rada i socijalnog dijaloga, kontrolnoj službi ONEM-a, inspekciji Savezne službe socijalne sigurnosti i inspeksijskoj službi ONSS-a da međusobno razmjenjuju sve vrste informacija sve dok to koristi primjeni zakona, a ozbiljne korake treba preduzimati do postizanja faze u kojoj je moguće pretraživanje podataka.

Pristup informacijama drugih institucija je u raznim fazama razvoja u EU. U zemljama poput Belgije i Holandije moguć je direktan pristup informacijama ili elektronska razmjena između inspekcija za

197 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lu002.htm>.

198 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/uk004.htm>.

199 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz002.htm>.

rad i drugih relevantnih organa, radi korišćenja informacija. Ovo još uvijek predstavlja problem za druge zemlje, a posebno kada je riječ o poreskim organima.

Belgija ima dobru praksu zajedničkih baza podataka. Crossroad banka za socijalnu sigurnost, elektronska kapija kojom upravlja BCSS (Carrefour banka za socijalnu sigurnost), je savezna služba s tročlanim upravljanjem koja pruža inspekcijama rada informacije korisne za planiranje akcija i istraživanje slučajeva. Povezano je više od 2.000 institucija, uključujući i one na lokalnom nivou, a 2011.g. putem platforme razmijenjeno je više od 722 miliona poruka. Svaka institucija registruje i ažurira podatke dostupne putem platforme. Podaci zaštićeni iz razloga privatnosti dostupni su samo centralnoj upravljačkoj instituciji. Dostupno je oko 40 elektroničkih aplikacija za poslodavce kojima se olakšavaju administrativni tereti, kao što je Dimona (Direktna izjava o zapošljavanju) kako bi se registrovali novi zaposleni kod ONSS.

Tri belgijske inspekcija za rad imaju stalan pristup:

- DIMONA (Direktna izjava o zapošljavanju i registraciji na socijalno osiguranje);
- LIMOSA, baza podataka kreirana 1. maja 2009.g. za pripremu zemlje za potpunu otvorenost tržišta rada svim radnicima iz novih članica EU, koja predstavlja instrument kontrole u borbi protiv zloupotrebe i nelojalne konkurencije stranih radnika koji prihvataju posao za zaradu ispod tržišne i ne poštuju zakon o radu i propise Belgije;
- OASIS (*Organizacija protiv zloupotrebe službi socijalne inspekcije*), koja je osnovana za borbu protiv zloupotreba u vezi sa socijalnim osiguranjem na sistematičan i strukturiran način. Podaci koje koristi OASIS dostavljaju se putem kanala informacija Crossroads banke za socijalnu sigurnost. Aplikacija analizira indikatore zloupotrebe kao što su abnormalno povećanje ili smanjenje prometa, iznenadno zapošljavanje ili otpuštanje velikog broja radnika i klasifikuje preduzeća prema nivoima rizika;
- GENESIS (Sakupljanje dokaza iz nacionalnih intervjuova za službe socijalne inspekcije), zajednički katastar istrage sa pristupom Dimona, Limosa i drugim bazama podataka, čime se izbjegava rizik od ponavljanja inspekcija od strane različitih organa. Softver, koji se ažurira na dnevnoj bazi, sadrži informacije o inspeksijskim posjetama, razlozima posjete i rezultatima;
- DOLSIS,²⁰⁰⁾ nova aplikacija (od novembra 2011.) koja omogućava javnim institucijama direktan pristup bazi podataka ONSS,²⁰¹⁾
- Crossroad banka preduzeća kod koje su registrovana sva preduzeća i ekonomske jedinice uz identifikovanje odgovornih lica.

Pored toga, postoje zajednička sredstva inspekcija za rad i socijalnu sigurnost kako bi se osigurala bolja ujednačenost intervenisanja, koje je razvila SIRS (*Service d'Information et Recherche*

200 http://pub.storage.serverpark.be/dropbox/DOLSIS/121128_DOLSIS_5.mov.

201 Jedan primjer prednosti koje nudi DOLSIS: Radnik stranac koji želi da radi u Belgiji mora da traži dozvolu za rad u regionu. Upotrebom DOLSIS, regionalna agencija za zapošljavanje može kontrolisati situaciju radnika, ukoliko je prethodno zasnivao radni odnos. Ukoliko nakon godinu dana, isti radnik traži produženje dozvole, agencija može provjeriti da li su uslovi i dalje ispunjeni.

Social).²⁰²⁾ Zatim, u januaru 2010.g. između saveznih socijalnih inspekcija i poreskih organa (SPF finansije) potpisan je sporazum o saradnji za razmjenu informacija, a trenutni pregovori u Francuskoj istražuju mogućnost direktnog pristupa informacionim sistemima organima obje države.²⁰³⁾

Zemlje kao što je Španija traže pristup informacijama komercijalnih službi ili službi za registrovanje imovine, a nedavno je Generalna inspekcija za rad i socijalnu sigurnost dobila pristup podacima notara i zemljišnih katastara.

Holandija je još jedan dobar primjer saradnje. Organi sprovode inspekcije usmjerene na pojedince koji primaju nadoknade za nezaposlene, a rade neprijavljeno, upoređivanjem baza podataka različitih agencija putem zajedničke aplikacije (Suwinet) sa podacima iz opština, privredne komore, poreskih organa i socijalnog osiguranja. U Bugarskoj, izvršna agencija Glavne inspekcije za rad ima pristup registru ugovora o radu kojima upravlja državna Uprava prihoda. Poljska Inspekcija za rad ima pristup nacionalnom registru privrednih subjekata centralne kancelarije za statistiku, registru ustanove za socijalno osiguranje i opštem elektronskom sistemu za identifikaciju građana.

Mnoge zemlje organizuju međuinstitucionalne zajedničke timove za posjete radnim mjestima. U Belgiji, Francuskoj, Irskoj, Španiji, Portugalu i Rumuniji, sprovode se zajedničke inspekcije sa drugim vladinim tijelima u skladu sa godišnjim nacionalnim planom i ad hoc. Nakon toga se takođe rade zajedničke ocjene, a o rješenjima se razgovara, kao na primjer u pogledu neregularnih imigranata i njihove moguće integracije na tržište rada. U Italiji, osoblje DPL radi zajedno sa *Carabinieri*, *Guardia di Finanza* ili policijom u sektorima za koje se najčešće navodi da imaju visoku stopu neprijavljenog rada.²⁰⁴⁾

Upućivanje zakonskih prekršaja nadležnim tijelima za fiskalnu prevaru, ljudsku eksploataciju, neprihvatljive uslove stanovanja i zloupotrebu socijalnih beneficija još jedan je oblik saradnje inspekcija za rad sa drugim organima. Budući da se neki slučajevi eksploatacije smatraju krivičnim djelom, inspekcija za rad tijesno sarađuje sa organima policije. Na primjer, u Poljskoj je Granična straža obaviještena o svim slučajevima neprijavljenog rada koji obavljaju migranti.²⁰⁵⁾

Saradnja predstavlja neke rizike ukoliko uloge i komplementarnosti svake institucije nisu jasno definisane. U negativnom scenariju, to može dovesti do sučeljavanja metoda rada, suparništva, preklapanja napora i negativne institucionalne slike, te stvaranja nepotrebnih ograničenja za poslodavce. Kako bi se to izbjeglo, veoma je važno utvrditi uloge i međusobno razumjeti sposobnosti, kapacitete i granice, ali i održavati konstantan dijalog.

Saradnja između aktera civilnog društva i akademskih zajednica nije tako česta. Tamo gdje ova vrsta saradnje postoji iskustvo pokazuje dobre rezultate. Takav je slučaj socijalne inspekcije Belgije sa Univerzitetom Gant kod analize trendova socijalnih zloupotreba.

202 Ona podrazumijevaju kodeks prakse, priručnike o kontroli radnika stranaca, lažnu samozaposlenost, ovlašćenja za ispitivanjem inspektora, instrukcije za mjesečne kontrole, brifinge za jedinice distrikta, izradu statistike i zajedničke obrasce za intervju.

203 Nacionalna studija.

204 Nacionalne studije i informacije koje su dostavile vlade..

205 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pl007.htm>.

3D model saradnje

3D model saradnje predložili su učesnici okruglog stola²⁰⁶) kao najadekvatnije sredstvo za suzbijanje neprijavljenog rada, jer je ovo predmet koji uključuje mnoge organe. Model se sastoji od istovremenih i interaktivnih horizontalnih koncentričnih krugova i vertikalne piramide.

Horizontalni koncentrični krugovi, kao što su talasi koje proizvodi kamen bačen u jezero, predstavljaju različite aktere, od predstavnika državnih organa do socijalnih partnera, medija, pravosuđa, policije, organizacija civilnog društva, akademije, koji su smješteni u različite uglove i na koje utiču sve aktivnosti svakog od njih.

Dobar model saradnje zahtijeva razmatranje i koncentričnog horizontalnog i vertikalnog nivoa.

5.2. ODNOSI SA PRAVOSUDNIM SISTEMOM

U mnogim zemljama EU, razvijene su posebne metode koje omogućavaju najveću moguću saradnju između inspekcija i pravosuđa, sa akcentom na obezbjeđivanje efikasnosti inspeksijskih intervencija, kao i sprovođenje zakona o radu djelovanjem tužilaštva. U tom pogledu, vrijedno je podsjetiti se komentara Odbora eksperata MOR-a da efikasnost mjera koje sprovodi inspekcija za rad "zavisu u mnogome od načina na koji sudske vlasti rade na slučajevima koji su im upućeni, ili po preporuci inspektora rada," i da je potrebno preduzeti mjere "na podizanju svijesti sudija o komplementarnosti uloga sudova i inspekcija za rad."²⁰⁷) U cilju unaprijeđenja odnosa sa sudovima, osnovane su posebne jedinice u okviru Ministarstava rada koje se bave evidencijom upravnih i krivičnih postupaka i obevjeđivanjem saradnje sa Ministarstvom pravde u cilju unaprijeđenja procesuiranja slučajeva. U Belgiji postoji veoma velika formalna saradnja između inspekcija za rad i pravosudnog sistema u procesuiranju slučajeva neprijavljenog rada. Službe socijalne inspekcije i savezna sudska policija sarađuju u takozvanoj mješovitoj jedinici podrške, oformljenoj 2011.g, koja radi na borbi protiv ozbiljnih i organizovanih socijalnih zloupotreba. Jedinica se sastoji od četiri socijalna inspektora iz ONSS, ONEM i IS, dva člana policije i statističara iz savezne sudske policije.

Kao što je već rečeno, proces izricanja sankcija nije uvijek lak, posebno kada postupci sankcionisanja zahtijevaju praćenje od strane pravosudnog tijela. Neke su zemlje uspostavile specifične oblike saradnje između inspekcija i pravosudnog tijela, u cilju obezbjeđivanja efikasnosti inspekcijaa. U Belgiji, *Cheop* sistem pruža inspektorima rada pristup podacima o sudskoj praksi u oblasti radnog prava, a postupci se šalju sudu elektronskim putem.

U Francuskoj je u okviru Glavnog direktorata za rad osnovana monitoring agencija za praćenje pravnih postupaka koji proizilaze iz aktivnosti inspekcijaa. Ona sakuplja informacije koje se odnose na upravne i krivične postupke i upravlja procesom saradnje sa Ministarstvom pravde, u cilju obezbjeđivanja boljeg praćenja svakog slučaja. Državni tužioci su takođe kopredsjednici Odsjeka za borbu protiv prevare (CODAF), čiji je cilj operativna koordinacija u borbi protiv nezakonitog rada. Održavaju se redovni sastanci na kojima se predstavljaju prioriteti radne policije, raspravlja o tekućim pitanjima na radnim mjestima, poteškoćama na koje se nailazi prilikom akcija kontrole

²⁰⁶ Okrugli sto rukovodioca i viših službenika inspekcija za rad Belgije, Grčke, Portugalije i Španije, i INTEFP, iz Francuske, održan u Ženevi 10. i 11. jula 2013.g.

²⁰⁷ CEACR: Opšte napomene o Konvenciji br. 81, 2008, str. 97.

na terenu, a takođe i razmjenjuju evidencije i slučajevi čiji je sudski proces u toku, i priprema, gdje je primjenljivo, učešće izvršnih službenika na ročištima na glavnoj raspravi.

U Austriji se, pored upravnog postupka, koji se oslanja na ad hoc sudove i koji uključuju i inspekcija, vodi paralelni postupak koji se bavi povredama krivičnog zakona. U ovom procesu, postupak se pokreće kada inspektor rada uputi dokumente i izvještaje Odsjeku za krivičnu istragu ili Odjelu javnog tužioca. U svakom slučaju, sudovi moraju obavijestiti inspekcijske službe o raskidu ili okončanju bilo kakvih postupaka, iako nije neophodno o odluci suda. U Portugalu postoje različiti načini neformalne saradnje bazirane na zajedničkoj obuci, zajedničkim publikacijama i sastancima na osnovu Memoranduma o razumijevanju između organa za uslove na radu i Centra za pravosudne studije, gdje se obučavaju tužioci i sudije. U drugim zemljama kao što je Grčka, inspektori imaju ovlaštenja za krivično gonjenje na sudu počinioča teških krivičnih djela. Međutim, zbog kašnjenja u pravosudnom sistemu, inspektori često više vole izricanje novčane kazne.²⁰⁸⁾

U Francuskoj, inspektorom se smatra agent pravosudnog sistema u određenim, konkretnim i hitnim slučajevima. U drugim zemljama EU, inspektorima se zovu svjedoci, iako ne pravni eksperti, dok su obje ove funkcije prepoznate u Španiji. U Španiji takođe saradnja sa pravosuđem skoncentrisana na konkretne sektore kao što je sektor domaćinstva, sve više dobija na značaju. U tom smislu, nedavni Zakon 36/2011, od 10. oktobra, koji reguliše radnu jurisdikciju, propisao je da Glavna inspekcija za rad i socijalnu sigurnost može tražiti sudsko ovlaštenje za inspekciju domaćinstava, ukoliko se vlasnik protivi ili postoji rizik od ovakvog protivljenja, pod uslovom da se inspekcija odnosi na upravni postupak, koji kasnije može biti predmet socijalne nadležnosti, i za omogućavanjem svake druge inspekcije ili kontrole koja se tiče osnovnih prava ili sloboda. Uspostavljen je Protokol o okvirnoj saradnji između Glavnog savjeta pravosuđa, Ministarstva za zapošljavanje i socijalnu sigurnost, Ministarstva unutrašnjih poslova i državnog advokata za efikasnu i brzu istragu krivičnih djela protiv prava radnika i protiv socijalne sigurnosti, koji omogućava saradnju prilikom dostavljanja izvještaja sudovima i razmjenu informacija. U skladu sa Zakonom 13/2012 od 26. decembra, u okviru centralnog organa Glavne inspekcije za rad i socijalnu sigurnost, očekuje se uspostavljanje specijalne jedinice za saradnju i podršku sudovima i glavnom tužilaštvu u borbi protiv nezakonite zaposlenosti i prevare koja se tiče socijalnog osiguranja.

U Rumuniji, protiv svih sankcija koje izriču inspektori rada, poslodavac ili počinilac mogu uložiti žalbu. U ovom slučaju, inspekcijski izvještaj i njegovi prilozi koriste se kao dokaz na sudu. Inspektor rada nema pravo svjedočenja, ali inspekcija rada delegira svoje advokate za zastupanje i podršku odgovarajućeg slučaja. Sud dostavlja sudsku odluku objema uključenim stranama. Budući da proces suđenja iz okvira radnog prava može dugo trajati, a odluke suda često kasne, protokol je uspostavio zajednički odbor koji se sastoji od inspektora rada i pravosudnih službenika, kako bi razvio zajedničke programe za poboljšanje nacionalne usklađenosti.

Inovativni pristupi se mogu proširiti na oblasti koje se ne tiču neprijavljenog rada. U Španiji, na primjer, u kontekstu socijalnih sudova, akcioni plan za izradu i implementaciju strategije zdravlja i zaštite na radu Španije (2007-2012) proizveo je tužioce u svakoj autonomnoj zajednici za gonjenje povreda zakona o radu i radnih propisa. Tužioci rade zajedno sa sindikatima i inspektorima, a posebno na povredama koje se odnose na sprečavanje profesionalnih rizika. U praksi, tužioci moraju obavijestiti inspekcijske službe prilikom pokretanja svakog krivičnog postupka kojim se obustavlja upravni postupak. Sud je takođe dužan da inspektoru dostavi sva relevantna sudska dokumenta, uključujući i izjave svjedoka.

208 Informacije koje su dostavile vlade.

U Španiji, takođe, postoji odredba za periodične sastanke između pravosuđa i inspekcije na nacionalnom i regionalnom nivou. Priručnik od 15. februara 1994. zahtijevao je striktnu saradnju između ministarstva rada i socijalne sigurnosti, tužilaštva i pravosuđa u slučajevima krivičnih djela protiv slobode kako je opisano u čl. 318-bis Kaznenog zakona, koji se sastoji od stalne komunikacije između Rukovodioca provincijskog ili teritorijalnog inspekcijskog odsjeka i tužilaštva. Ipak, problem predstavlja nedostatak ekspertize sudija.

U Francuskoj se održavaju periodični sastanci sa tužiocima, ali se takođe i ovdje javlja nedostatak ekspertize sudija. Belgija se ovim pozabavila na način što ima predstavnike inspekcija za rad na svim nivoima sistema javnog tužilaštva. U drugim zemljama, kao usko grlo pominje se nepostojanje radnih sudova.

Sve u svemu, povratne informacije sudova o rezultatima postupaka sankcionisanja i kažnjenje sudskih postupaka, antagonističko tumačenje zakona i nerazmijenjivanje profesionalne kulture predstavljaju izazove koje su prijavile gotovo sve zemlje uključene u studiju.

5.3. SARADNJA SA SOCIJALNIM PARTNERIMA

Prilikom opšteg istraživanja o inspekciji rada 2006.g. CEACR je ukazao na to da "inspekcije za rad mogu postići svoje ciljeve jedino ukoliko u okviru njihovih aktivnosti nadležni organi usvoje odgovarajuće mjere za promovisanje efikasne saradnje sa poslodavcima i radnicima.²⁰⁹⁾ Zaista, socijalni partneri imaju fundamentalnu ulogu u definisanju odgovora na sprečavanju i borbi protiv neprijavljenog rada.

U većini zemalja oni imaju posredničku i edukativnu ulogu, kao što je slučaj u Irskoj, gdje su IBEC (Irski savez poslodavaca), SFA (Udruženje malih preduzeća), SIPTU (Sindikati industrijskih, profesionalnih i tehničkih usluga) i ICTU (Irski kongres sindikata) dostavili vladi predloge politike, edukovali poslodavce i radnike o njihovim pravima i obavezama i u nekim slučajevima podržali zahtjeve radnika. U Bugarskoj je u aprilu 2010.g. objavljen Nacionalni pravilnik za biznis centar, koji je implementirala bugarska industrijska kapitalna asocijacija u partnerstvu sa Savezom samostasnih sindikata. Državni savjet za zabranu i sprečavanje neformalne ekonomije oformljen je 2009.g. i obuhvata predstavnike vladinih kontrolnih institucija, ministarstava, socijalnih partnera i drugih aktera. Cilj je postizanje bolje koordinacije i saradnje na nacionalnom nivou u suzbijanju problema neformalne ekonomije. Objavljeni su analitički i informativni materijali i distribuirani ciljnim grupama, sprovedena su nacionalna istraživanja, revizije u okviru sektora i preduzeća i organizovani okrugli stolovi i nacionalne i regionalne informativne kampanje. Uspostavljen je informacioni sistem, koji sadrži platformu za učenje na daljini, forum na internet stranici, telefonsku liniju za prijavljivanje neformalne ekonomije i elektronsku dojavu.²¹⁰⁾

Saradnja sa inspekcijom rada je, ili neformalna, koja prati pristup zasnovan na potrebama, ili, što je češće slučaj, formalizovana sporazumima. U Rumuniji je 2011. g. sklopljen sporazum sa socijalnim fondom građevinara, privatnom organizacijom za socijalno staranje koju predstavljaju sindikati i organizacije poslodavaca u građevinarstvu i industriji građevinskih materijala, a koja obezbjeđuje pristup na više nivoa, u kojem su socijalne usluge, na primjer, dostupne samo

209 MOR: Opšti pregled izvještaja o konvencijama i preporukama koje se tiču inspekcije rada, Međunarodna konferencija rada, 95. sjednica, Izvještaj III (Dio B), Ženeva.

210 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg015.htm>.

legalnim radnicima.²¹¹⁾ U Francuskoj, ministarstvo rada pokušava da poveća angažman sindikata u sektorskim partnerskim sporazumima. Od 1992.g. potpisano je 17 ovakvih sporazuma,²¹²⁾ ali uz malo učešće sindikalnog pokreta. Sličnu namjeru pokazala je i španska vlada z svojoj nacionalnoj strategiji za sprečavanje i ispravljanje fiskalnih, radnih prevara i prevara koje se tiču socijalnog osiguranja za period 2010-2012. U Belgiji, komisija za partnerstvo odgovorna za pripremu tripartitnih konvencija između nadležnih ministarstava i socijalnih partnera, predviđena Socijalnim krivičnim zakonom (član 15) dala je dobre rezultate u rizičnim sektorima kao što su građevinarstvo i industrija hrane, u kojima su nacionalni sporazumi konačno potpisani 2012.g. Uspostavljene su tripartitne radne grupe radi rasprava o sektorski prilagođenim mjerama kontrole. Strane u partnerskim konvencijama imaju pravo da budu imenovane kao civilne strane u sudskom postupku za izricanje sankcije koja se tiče neprijavljenog rada ili socijalne prevare, ukoliko su počinjene činjenice takve prirode koja šteti kolektivnim interesima koje predstavlja.²¹³⁾

Institucionalna saradnja sa socijalnim partnerima u mnogim slučajevima organizovana je na nivou konsultativnih tripartitnih tijela, koji učestvuju u definisanju opštih politika inspekcije rada, programa i plana aktivnosti. U zemljama kao što su Grčka, Italija, Livanija, Španija i Portugal, inspekcije za rad se redovno sastaju sa organizacijama poslodavaca i radnika, kao direktan uslov njihovih zakonskih propisa.²¹⁴⁾ U Španij, tripartitna konsultativna komisija inspekcije rada i socijalne sigurnosti pruža savjete o akcijskim strategijama. U Litvaniji, socijalni partneri sa inspekcijom za rad takođe učestvuju u planiranju mjera za borbu protiv neprijavljenog rada.

Informativne i regulatorne kampanje su privilegovana sredstva za učešće u zajedničkoj akciji. Zemlje kao što su Belgija, Francuska, Rumunija, Slovenija, Španija, Poljska, Portugal i UK imaju redovne akcije sa socijalnim partnerima na podizanju svijesti i pokretanju inicijativa kod pojedinih sektora ili regiona, definisanju ciljeva, strategija, a čak i mapiranje meta uz pomoć poslodavaca i sindikata. Kampanje ponekad iniciraju socijalni partneri, a zatim im se pridruže i državni organi. Ovo se dogodilo u Bugarskoj, gdje su inicijativu "Dodite na svjetlo" 2007.g. od strane BIA (Bugarske industrijske asocijacije) i BICA (Bugarske industrijske kapitalne asocijacije) sa osam medjskih kuća (TV, radio i štampanih), kasnije podržali nacionalni sindikat Promiana, inspekcija za rad, Ministarstvo finansija i Ekonomsko-socijalni savjet.²¹⁵⁾

Španija je usvojila jednostavan metod za bolje angažovanje socijalnih partnera u kampanjama po regionima ili sektorima gdje je stopa neprijavljenog rada visoka, organizovanjem besplatno oglašanih javnih okupljanja u gradskim halama, gdje su objašnjavani ciljevi, razlozi i metode kampanja, koje su pratile lokalna sredstva javnog informisanja. Dugogodišnja upotreba ovakve prakse promovisala je bolju posvećenost socijalnih partnera, a čak i kupaca.

Pristup koji se sastoji od učešća predstavnika poslodavaca i radnika na definisanju strategija i programa ili na nivou radnog mjesta dopunjen je drugim inicijativama. Postoje planovi samo-regulacije za agencije za privremeno ustupanje radnika i mehanizmi socijalne sertifikacije koje organizacije poslodavaca daju preduzećima koja se pridržavaju određenih standarda. Pored toga, postoje mehanizmi samorevizije koji koriste akreditovane privatne inspektore za nadgledanje

211 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ro001.htm>.

212 U sektorima kao što su poljoprivreda, privatno obezbjeđenje, privremeni rad, građevinarstvo, održavanje, zabava, tekstil i frizerske salone.

213 Nacionalna studija.

214 Akt br. 47/2012, od 31. jula 2012. i Zakon br. 3996/2011.

215 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg003.htm>.

usklađenosti. U Holandiji, SNCU, fondacija koja predstavlja poslodavce i sindikate, poznata i kao "politika kolektivnih sporazuma" provjerava usklađenost sa kolektivnim sporazumima, putem specijalizovanih "privatnih inspektora" i preduzeća za verifikaciju, čija je početna djelatnost analiza rizika ili izvještaja primljenih putem telefonske linije. SNCU je 2011.g. dobila 6,45 miliona eura od povraćaja. Ovakve revizije mogu udopuniti rad inspektora rada sve dok je jasno da je u smislu Konvencije br. 81 inspekcija rada državna služba nezavisna od poslodavaca i radnika, sa povlašćenim korišćenjem državnog ovlašćenja, to jest mogućnosti izricanja sankcija.

Saradnja sa drugim akterima kao što je NGOS's dobija na dosljednosti, ali još uvijek nije uobičajena praksa iako iskustvo pokazuje da bi mogla biti korisna. Na primjer, u Belgiji, socijalni inspektori kažu da imaju korisne savjete o slučajevima eksploatacije od strane O.R.c.a, socijacije za odbranu ilegalnih imigranata.²¹⁶⁾

5.4. PREKOGRANIČNA SARADNJA

Inspekcije rada sarađuju na prekograničnom nivou u cilju kontrole neprijavljenog rada. Glavni cilj saradnje sastoji se obično od razmjene informacija o preduzećima i radnicima iz jedne zemlje koji rade u drugoj, a takođe i od izgradnje kapaciteta razmjenom mišljenja, iskustava i sredstava. Priručnici i kontrolne liste se razmjenjuju ili rade zajedno, i pružaju informacije o primjenljivim zakonima i propisima, dajući primjer modela koji se koriste kao zvanična obavezna dokumenta koje inspektori konsultuju tokom posjeta. Pored neformalnih mreža i kontakata, potpisani su bilateralni sporazumi, neki u okviru većih sporazuma koje potpisuju ministarstva rada. Administrativna saradnja koja se tiče primjene Direktive 96/71 o zapošljavanju radnika u okviru pružanja usluga, glavni je razlog ovakvih aranžmana. Potpisani su i sporazumi u kontekstu Regulativa 1408/71 i 883/2004 o koordinaciji planova socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite i zaštite na radu. Ovakva vid saradnje je zajednički za susjedne zemlje ili zemlje koje dijele kulturne identitete ili one sa izraženim tokovima radne snage.

Na nivou EU, upotreba zajedničkih platformi kao što je KSS o zaštiti na radu i zdravlju, još uvijek nije pronašla odgovarajući par kada govorimo o neprijavljenom radu, uglavnom zbog ograničenja koje nameće zaštita privatnosti individualnih podataka, čak i ukoliko je već preduzet korak sa IMI (Informacioni sistem internog tržišta) o zapošljavanju radnika,²¹⁷⁾ sigurnom internet aplikacijom koja omogućava nacionalnim, regionalnim i lokalnim organima da komuniciraju sa svojim partnerima u inostranstvu, putem unaprijed prevedenog seta pitanja i odgovora, koja je uspostavljena u junu 2011.g.

Na opštinskom nivou, 18. februara 2011.g. inspekcije za rad 11 EU zemalja²¹⁸⁾ potpisali su Povelju u Brižu, koja promoviše zajedničko odobrenje potrebe jačanja dalje evropske saradnje u borbi protiv neprijavljenog rada i prekogranične socijalne prevare, a u cilju konstituisanja evropske mreže. U manjoj mjeri regionalna mreža socijalnih inspekcija zemalja Beneluksa srijeće se svake dvije godine.

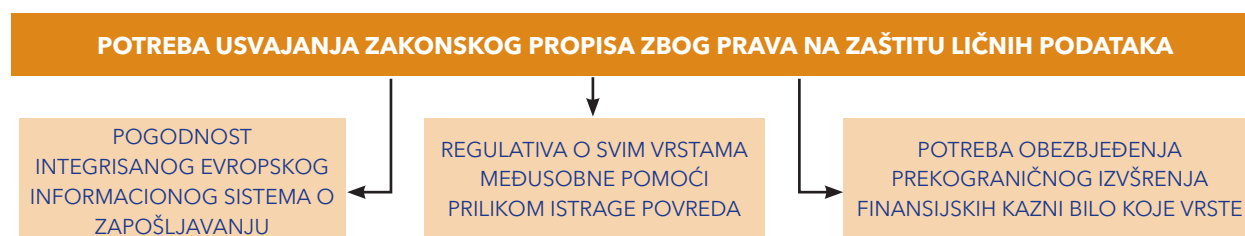
216 <http://www.orcasite.be/?id=24>.

217 http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.html. Vidjeti takođe i Regulativu (EU) br. 1024/2012 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012.g. o administrativnoj saradnji putem informacionog sistema internog tržišta i ukidajuću Odluku Komisije 2008/49/EC ('IMI Regulativa').

218 Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Italija, Holandija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumanija i Španija.

U EU su neke inicijative kreirane radi jačanja administrativne saradnje između inspekcija za rad u borbi protiv neprijavljenog rada, kao što je, na primjer, već pomenuta ICENUW (Implementiranje sardanje u okviru evropske mreže protiv neprijavljenog rada), koja je završila potpisivanjem Bristelske povelje, u kojoj su se organi obavezali na jačanje napora u borbi protiv transnacionalne socijalne prevare, Odbor eksperata za zapošljavanje radnika na primjenu Direktive 96/71²¹⁹) i Projekat Cibeles (Usklađivanje inspekcija koje grade evropski nivo sistema za sprovođenje zakona), kojim upravlja Španija, a koji se fokusira na zajedničkoj asistenciji između inspekcija za rad EU, prilikom prekograničnih kontrola i izricanja administrativnih sankcija. Uključene zemlje²²⁰) došle su do zaključka da je potrebno učiniti još koraka na unaprijeđenju prekogranične saradnje u okviru opšte potrebe regulisanja prava na pristup informacijama, garantujući zaštitu ličnih podataka

ZAKLJUČCI CIBEL PROJEKTA



Projekat se bavio problemom sprovođenja administrativnih sankcija od strane nacionalne vlasti poslodavcima osnovanim u drugoj državi članici, što se uopšte smatra glavnom preprekom za efikasnost inspekcije rada, budući da te sankcije nisu uključene u okvir Okvirne odluke Savjeta 2005./214/PUP od 24. februara 2005. o primjeni načela uzajamnog priznavanja finansijskih kazni. Ako se krivične sankcije mogu sprovesti u drugoj državi na osnovu Direktive, kaznene mjere administrativne prirode ostaju uglavnom neefikasne ukoliko je počinitelj osnovan u drugoj zemlji EU.

Trajni forumi ili odbori za neprijavljeni rad kao što su SLIC (Viši odbor inspektora rada)²²¹) za profesionalnu bezbjednost i zdravlje ili odbor eksperata za zapošljavanje radnika²²²) još uvijek ne postoje, iako odbor obuhvata neka od sličnih problema kad god postoje slučajevi transnacionalnog pružanja usluga. Na primjer, da li IMI (Informacioni sistem internog tržišta), platformu za razmjenu elektronske komunikacije, koriste nadležni organi za praćenje zapošljavanja radnika. U tom pogledu upotreba IMI otvara nove horizonte u detektovanju prekogranične prevare.

219 Grupa eksperata za pomoć državama članicama u identifikovanju i razmjeni iskustva i dobre prakse i istraživanje pitanja koja proističu iz primjene i donošenja zakonodavstva koje se tiče zapošljavanja radnika. Grupa je osnovana Odlukom Evropske komisije od 19. decembra 2008.g, i objavljena u Službenom listu L8 od 13. januara 2009, str. 26-29.

220 Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Mađarska, Italija, Malta, Portugal i Španija.

221 Viši odbor inspektora rada (SLIC) osnovan je 1982 u cilju pružanja pomoći evropskim državama i dobijanja formalnog statusa putem Odluke Komisije (95/319/EC). Njegov mandat je davanje mišljenja Komisiji o svim problemima koji se tiču sprovođenja od strane država članica, zakona zajednice o zdravlju i bezbjednosti na radu. On se redovno sastaje dva puta godišnje, i okuplja sve šefove inspekcija za rad EU koji se bave profesionalnim rizicima. Redovne ili ad-hoc radne grupe razgovaraju o specifičnim pitanjima kao što su sprovođenje zakona, oprema za rad, hemikalije. SLIC svake dvije godine organizuje komunikacionu i inspekcijску kampanju o odabranim temama. Ove inicijative su već obuhvatale različite oblasti kao što su bezbjednost u građevinarstvu, azbest, procjena rizika, opasnost od hemikalija, rukovanje teretima i psihosocijalni rizici. Inspektori rada 27 zemalja članica EU se zajedno obučavaju tokom kampanja i usklađuju metode i pripremaju sredstva za upotrebu.

222 Odbor je osnovan Odlukom Komisije od 19. decembra 2008, a cilj mu je da pruži podršku i pomoć državama članicama u identifikovanju i razmjeni iskustva i dobre prakse, promoviše razmjenu relevantnih informacija, istraži sva pitanja i poteškoće koje mogu nastati prilikom praktične primjene zakona o zapošljavanju radnika (Direktiva 96/71), kao i njegovom sprovođenju u praksi. Slično SLIC, odbor se sastaje dva puta godišnje.

Pored toga, ambicija otkrivena inicijativama za administrativnu saradnju između poreskih tijela kao što je FISCALIS još nije uobičajena za inspekcije rada koji se bave zapošljavanjem i radnim odnosima. Ovaj program definisan Odlukom Evropskog Parlamenta i Savjeta br. 1482/2007 / EZ od 11. decembra 2007. godine ima za cilj unaprijeđenje funkcionisanja poreskih sistema na unutrašnjem tržištu u borbi protiv utaje i izbjegavanja plaćanja poreza. Pored treninga, seminara, radnih posjeta službenika i poboljšanja sistema komunikacije i razmjene informacija, program podstiče i multilateralne kontrole koje finansira Evropska komisija, prilikom kojih poreske vlasti mogu efikasno istražiti prekogranične prevare.

Koordinacija institucija socijalnog osiguranja takođe je razvijenija od inspekcije rada, gdje skup pravila razjašnjava artikulaciju između zemalja EU i bazira je na zakonskim osnovama.²²³⁾

Čak iako su bilateralni sporazumi postali uobičajena praksa, nema puno iskustva izvan toga. Platforma, mreže ili drugi oblici multilateralne saradnje još uvijek nisu efikasni. Zapravo, većina međunarodne saradnje između inspektora rada (izuzev zaštite na radu i zdravlja) u Evropskoj uniji leži, međutim, u bilateralnoj saradnji gdje postoji više sporazuma i neformalno umrežavanje. Francuska i Njemačka potpisale su 2001. godine sporazum o saradnji za direktnu razmjenu informacija i zajedničku akciju. Kancelarije obije zemlje imaju redovne sastanke, razmjenjuju pripravnike i sprovode zajedničke posjete u graničnim zonama. Slični sporazumi potpisani su između Francuske i Bugarske (2008), Francuske i Holandije (2011), Poljske i Portugala, Poljske i Belgije (2007), Belgije i Francuske (2003), Belgije i Poljske (2007), Belgije i Portugala (2009), Belgije i Luksemburga (2009), Portugala i Španije (2003) i mnogi drugi. U skladu sa članom 4 Direktive 96/71 mnoge zemlje su imenovalе kontakt osobe za saradnju sa organizacijama sestrama u drugim državama članicama. Mali je broj slučajeva gdje ove kancelarije daju informacije javnosti, na primjer Belgija i Luksemburg. U posljednjem slučaju, "*guichet unique*" pruža informacije na četiri jezika o uslovima zapošljavanja.²²⁴⁾

U nekim regionima inspekcije organizuju zajedničke posjete gradilištima izvan nacionalnih granica. Iskustva između Španije i Portugala u sektoru građevinarstva uspješno su pomogla u razbijanju kriminalnih mreža neregularne migracije, gdje su brazilski radnici bivali predstavljeni kao portugalski državljani, sa lažnim ličnim ispravama (vidi gore). Ovakva vrstra inicijative se manje-više preduzima redovno u regionima Galicia-Minho i Extremadura-Beja-Guarda. Slična iskustva poznata su i u drugim državama kao što su Francuska i Italija, a posebno u domenu zdravlja i bezbjednosti na radu. U 2012.g. inicijativa obije zemlje analizirala je neregularne radne odnose posada na brodu. U datim regionima, inspektori rada često neformalno sarađuju, s obzirom na stalan protok radnika koji putuju, kao što je slučaj Belgija/Njemačka/Holandija, Belgija/Francuska i Francuska/Italija. 2011.g. po prvi put su dvije letonijske kompanije koje posluju u Litvaniji, pregledale obije inspekcije za rad.²²⁵⁾ Neformalno umrežavanje često je između belgijskih i holandskih inspektora, koji se sastaju svakih šest mjeseci kako bi raspravljali o prekograničnim pitanjima.

223 Regulativa (EZ) Br. 987/2009 Evropskog Parlamenta i Odbora od 16. septembra 2009.g. kojom se utvrđuje postupak za implementaciju regulatve (EZ) Br. 883/2004 o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti, koja je dostupna na: <http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:EN:HTML>

224 http://business.belgium.be/fr/gerer_votre_entreprise/ressources_humaines/detachement/index.jsp Za informacije o Luksemburgu: <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/gestion-juridique-commerciale/affaires-commerce/prestation-transfrontaliere-services/index.html>.

225 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/Lt017.htm>.

Operacija "Trueno" u Španiji²²⁶⁾

Inspekcija za rad i socijalnu sigurnost Španije je 2010.g pokrenula inicijativu na ostrvu Ibiza, koja je uključivala deset službenika poreske uprave, četiri inspektora rada, dva asistenta inspektora za zapošljavanje, dva službenika za antikorupciju i lokalna fiskalna i policijska tijela za bavljenje slučajem transnacionalne prevare konzorcijuma za ugostiteljstvo koji upravlja sa više od 70 hotela na Ibici i Majorki.

Radnici su angažovani u Brnu, Republika Češka, preko virtuelne kompanije, da rade na Ibici kao konobari, primajući platu koja je niža od minimalne zarade, i bili su prijavljeni Službi za socijalno osiguranje Češke na samo 300 eura mjesečno, čime je prekršena odredba o minimalnoj zaradi u Španiji. Grupa je imala oko 100 lažnih preduzeća, od kojih je većina bez radnika i nalazi se na Ibici, Palmi ili u Barseloni.

Na zahtjev španske inspekcije, inspekcija za rad Češke posjetila je kancelariju ove virtuelne kompanije i potvrdila da je ova kancelarija bila zatvorena bez znaka da obavlja bilo kakvu djelatnost. Paralelno sa tim, španska Agencija za fiskalnu administraciju pokrenula je istragu zbog pretpostavke o fiskalnoj prevari. Prilikom posjete privatnom mjestu boravka preduzetnika, inspektori su pronašli dokaze o ugovorima sa ženama radnicama iz drugih zemalja uz naznake rada i seksualne eksploatacije. U sjedištu su nađene datoteke sa plaćenim zaradama koje nisu prijavljene poreskoj administraciji niti socijalnom osiguranju, koje obuhvataju oko 300 radnika.

Kao rezultat ove zajedničke akcije, otkriveno je izvršenje nekoliko krivičnih djela protiv prava radnika, i identifikovana mnoga krivična djela koja se tiču zapošljavanja radnika, diskriminacije radnika stranaca, zloupotrebe u pogledu radnog vremena i 80 lažnih samostalnih radnika.

6. ZAKLJUČCI

Ukoliko se pravilno ne suočimo sa neprijavljenim radom, ovaj problem prijeti da ugrozi sposobnost EU da dostigne ciljeve u oblasti zapošljavanja za mnogobrojnijim i boljim poslovima i snažnijim rastom. Neprijavljeni rad je oblik socijalnog dampinga koji uvodi nelojalnu konkurenciju između preduzeća po osnovu niskih zarada i neplaćanja doprinosa za socijalno osiguranje i dovodi do situacije na poslu koja krši prava i dostojanstvo radnika.

Povećano oporezivanje, kontroverzna javna percepcija uloge javnih institucija, smanjeno očekivanje dostojanstvene penzije ili socijalnih beneficija na dugi rok, nedovoljno finansiranje programa cjeloživotnog učenja, spiralno smanjenje javnih prihoda, sve su faktori duboko ukorijenjeni u niz dugoročnih problema koji utiču na obim neformalnosti. Evropska finansijska kriza usmjerava vlade da obazrivije posmatraju probleme na tržištu rada, gdje fenomeni, kao što je neprijavljeni rad, ukoliko se adekvatno tretiraju, mogu imati pozitivan uticaj na kreiranje formalne zaposlenosti, bolje uslove rada i povećanje prihoda nacionalnog budžeta.

Međunarodna dimenzija neprijavljenog rada danas je realnost. S obzirom na otvaranje tržišta EU slobodnom kretanju preduzeća i radnika, efekti nepoštovanja nacionalnog zakonodavstva mogu imati uticaja na preduzeća, društva i vlade izvan granica zemlje. Ustvari, troškovi neprijavljenog rada mogu negativno uticati na konkurentnost EU, snižavajući uslove rada, ometajući razvoj vještina i pogoršavajući sveukupnu krizu.

Inspekcija rada je javna funkcija sa širokim i raznovrsnim mandatom u EU. To je vodeća služba za sprečavanje i borbu protiv neprijavljenog rada. Ona predstavlja relevantnu instituciju koja radi sa socijalnim osiguranjem i poreskim organima, koji će dovesti do implementacije zakona i javnih politika u zavisnosti od okolnosti u zemlji.

Čak iako inspekcije rada počinju šire gledati na svoj mandat ili se formiraju nove institucije koje se bave neprijavljenim radom u zemljama sa tradicijom inspekcije rada za bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu, još uvijek treba dosta toga uraditi, a posebno u smislu međunarodne saradnje. Bilateralni memorandum o razumijevanju, prekogranične inspekcije i različita umrežavanja transformišu akciju inspekcije rada u Evropi, ali konsolidovani forum gdje nacionalne institucije mogu razmijeniti svoja stanovišta ili čak ići dalje u planiranje zajedničkih strategija i inicijativa još uvijek ne postoji. Ipak neke grupe se već bave dijelovima problema kao što su SLIC, koji se bavi strategijom bezbjednosti i zdravlja na radu, EU odbor eksperata zapošljavanjem radnika ili, u sličnim oblastima, socijalnom prevare, administrativna komisija, koordinacijom socijalnog osiguranja.

Procjene o dimenziji neprijavljenog rada u Evropi ne daju preciznu ideju o obimu ovog fenomena. Brojke se mijenjaju u zavisnosti od metoda koj se koristi u prikupljanju i analizi podataka, kao što su indikativni metodi ili ankete. Što je još relevantnije, ne postoji ažurirani izvor informacija o raznim heterogenim oblicima koje neprijavljeni rad pretpostavlja, od kojih svaki zahtijeva specifičan pristup.

Nadalje, nacionalne institucije ne koriste minimum zajedničkih definicija, koji čuva nacionalne posebnosti. Neprijavljeni rad niti je pravno definisan (osim definicije EZ) niti je izmjeran (ili je nedovoljno izmjeran) u većini zemalja EU, niti su oblici socijalne prevare koje se odnose na neprijavljeni rad specifični za zemlju ili zajednički za EU, adekvatno identifikovani. Ustvari, iako

postoji široka definicija EU, nacionalna zakonodavstva treba da pruže bolju zakonsku osnovu za definisanje domena inspekcije rada u odnosu na neprijavljeni rad, kao i da razgraniče njene obaveze i odgovornosti.

Ipak, neprijavljeni rad se posmatra kao veoma važan problem u svim zemljama. Nepostojanje definicija ili standardizacije može pružiti veću fleksibilnost za prilagođavanje evolucije prakse na tržištu rada, ali i dovesti do problema sprovođenja, budući da postoji potreba za predstavljanjem pogrešnih radnji za koje se može izreći administrativna ili krivična kazna.

Neprijavljeni rad je složen fenomen koji je po svojim karakteristikama skriven. Ako ova osobina otežava sprovođenje zakona, još je teže u specifičnim okolnostima kada radnici pružaju usluge kod kuće, kao što je rad u domaćinstvu ili rad na daljini. Pristup privatnim domaćinstvima je ograničen u skoro svim zemljama na odobrenje od strane domaćinstva ili prethodno sudsko odobrenje. U tom kontekstu, neka pilot iskustva pokazala su se pozitivnim, ali još uvijek ne tretiraju problem na efikasan način, posebno kada se radi o identifikovanju slučajeva i praktičnim dogovorima za inspekcijske posjete. Ovo takođe podrazumijeva i potrebu dobijanja pristupa pravosuđu.

Probleme koji se tiču neprijavljenog rada u mnogim zemljama tretiraju agencije za sprovođenje zakona koje se bave socijalnim i poreskim prevarama, u kontekstu šire borbe protiv sive ekonomije. Pored toga, socijalni partneri su aktivni u bavljenju ovim fenomenom jer on sprečava lojalnu konkurenciju i suprotstavljen je vrijednostima dostojanstvenog rada.

Na nivou administracije rada, gdje postoje naporu u mnogim državama za jačanje inspekcija rada, još uvijek postoje mnogi finansijski nedostaci i nedovoljni ljudski resursi, a posebno u onim državama članicama koje su najviše pogođene krizom, kao što su Grčka, Španija, Portugal ili Rumunija, gdje su angažovanje inspektora rada, programi obuke, zarade i beneficije zamrznuti ili čak smanjeni, što je dovelo do sve većeg zaokreta i manje atraktivnosti karijere, ili u Italiji, gdje se trenutni broj inspektora rada smatra neadekvatnim u pogledu nove realnosti. U posljednjih nekoliko godina, politički pritisak i ekonomski nedostaci oslabili su instituciju i profesionalni kvalitet inspekcije rada, što je izložilo institucionalni sistem, kao i većinu drugih državnih organa, kontinuiranoj reorganizaciji procesa i smanjenju osoblja, dok je u isto vrijeme povećalo njihove odgovornosti.

U isto vrijeme, ekonomska kriza je (čak i uz smanjenje budžeta) ojačala institucionalnu ulogu inspekcije rada jer je postala osnovni mehanizam u borbi protiv radne snage i društvene prevare. Zapravo, pojačan je značaj inspekcija za rad u vremenima ekonomskih poteškoća gdje pritisci na pad cijena povećavaju potrebu za zaštitom radnika i obezbjeđuju prilagođavanje vrsta ugovora, radnog vremena i ostalih radnih uslova u skladu sa zakonom. Sudski postupci su opsežni i spori, a inspekcija rada predstavlja fleksibilnu službu koja može ostvariti bolje rezultate na pragmatičniji način. Paralelno sa tim, nove potrebe na tržištu rada su u mnogim aspektima ograničile opseg djelovanja inspekcija za rad. Inspektori su razumljivo usmjerili svoje napore na određene aspekte koji se tiču ekonomske krize (na primjer, masovne otpremnine, dospelje zarade), uz rizik da se inspekcijske posjete ne bi mogle sprovoditi na sveobuhvatan ili uravnotežen način. Uticaj ove neravnoteže treba pažljivo procijeniti jer bi mogao imati negativne posljedice na uslove rada, kao što su sigurnost i zdravlje na radu, koji se mogu zanemariti na račun problema koji se tiču krize.

Inspekcija rada ima primarno političku i operativnu odgovornost za bavljenje problemom neprijavljenog rada i ovo se vjerovatno neće mijenjati. Međutim, smanjenje finansijskih i ljudskih resursa,

kao i uslova rada u inspekcijama za rad u EU (posebno onima koji su pogođeni ekonomskom krizom) podrivaju aktivnost i motivaciju. Inspekcija ima ključnu ulogu, ali to nije dovoljno. Treba i dalje jačati nacionalne i kreativne politike koje se fokusiraju na podizanje svojesti i informisanost, kao i na nove preventivne oblike i konkretne strategije za pojedine kategorije radnika.

Takođe je potrebno unaprijediti politiku inicijativa za izbjegavanje nezakonitosti. Nesprovođenje zakona nameće nove sankcije i postupke koji bi mogli spriječiti prekršaje i kreirati zdravo okruženje u skladu sa pravilima.

Paralelno sa tim, saradnja među agencijama, u najširem smislu, jaka je karakteristika u borbi protiv neprijavljenog rada. Međutim, razmjena informacija između javnih vlasti i dalje je veliki izazov u nekim zemljama, zbog zakona o zaštiti privatnih podataka ili zbog slabe tradicije u oblasti saradnje, ili zbog toga što informacioni sistemi ne odgovaraju potrebama. Ako su u nekim zemljama posebni naponi fokusiraju na poboljšanje saradnje sa drugim tijelima za sprovođenje zakona i pravosuđe, kao što su jedinice za prevaru u Belgiji ili sporazum sa nacionalnim tužiocem u Francuskoj, u nekim drugim zemljama su razmjena podataka ili odnosi sa sudovima neadekvatni i treba im pažnja državnih organa, jer ugrožavaju efikasnost sistema inspekcije rada.

Pravilno bavljenje problemom neprijavljenog rada bilo bi od pomoći u pronalaženju adekvatnog rješenja ovog kompleksnog problema. To bi zahtijevalo jasno definisanje i mjerenje neprijavljenog rada, a u nekim zemljama, davanje vodeće odgovornosti jednoj konkretnoj instituciji. Pored toga, potrebni su jasni podaci u cilju planiranja i targetiranja aktivnosti. Operativno planiranje i mapiranje je veoma važno u borbi protiv neprijavljenog rada. Inspekcije za rad bi trebalo da su u mogućnosti da urade profile rizika u cilju strateškog djelovanja. Za to je potrebno da se oslanjaju na tačne i ažurirane podatke. Podatke o neprijavljenom radu treba prikupljati po sektorima, regionima i problemima. Od osnovnog su značaja savremeni program, razmjena informacija između institucija radne administracije i drugih aktera, i uključenost eksperata na pronalaženju scenarija koji omogućavaju izradu planova na kojima se baziraju operativne akcije na terenu na srednji i dugi rok. U slučajevima gdje državne institucije razmjenjuju informacije, na primjer, preko elektronskih portala, inspekcije za rad nemaju uvijek dovoljno statističke ekspertize. Ova ekspertiza bi olakšala upotrebu IT.

Svi vodeći organi trebalo bi da imaju adekvatne resurse posvećene ovom zadatku, a ne da se kontinuirano smanjuju. Iz operativnog ugla, stalni izazov inspekcijama je borba protiv neprijavljenog rada sa sve manje resursa, adekvatnih sredstava, obuke, uputstava. Prema tome, vrlo je važno napraviti sinergije. Zajedničke aktivnosti postaju veoma vidljive široj zajednici i pomažu jačanju usklađenosti sa porezima i zakonom.

Inspektori rada treba da su stalno obaviješteni o praksama na tržištu rada. Zapravo, neprijavljeni rad nije statički fenomen, jer društvene prevare i neusklađenost stalno napreduju. Inspekcije za rad treba da imaju analitički kapacitet za prepoznavanje ovih promjena i budu proaktivne kod usvajanja novih pristupa i stupanja u partnerstvo, kako bi pružali adekvatne odgovore razvijajućem tržištu rada. Postoji jasna potreba za podsticanjem interakcije između svih uključenih strana, a posebno sa radnicima i poslodavcima.

Inspekcije za rad treba da prevaziđu kazneni pristup kao glavni fokus i da traže ravnotežu između prevencije i sankcionisanja (podsjećajući da, na primjer, "maksimalni kažnjavanje" koje je propisano nekim nacionalnim zakonima nije imalo jasnog uspjeha). Takođe će biti potrebno primijenjivati sistem prekograničnog sankcionisanja na strana preduzeća.

Na nivou EU, treba i dalje preispitivati najbolje pristupe i metode za borbu protiv neprijavljenog rada sa ciljem unaprijeđenja nacionalne i regionalne perspektive (konkretne jedinice, multidisciplinarni timovi, ad hoc grupe, konkretne kampanje, itd.). Sprovođenje prekograničnih upravno radnih sankcija je još uvijek pitanje izgradnje efikasnog sistema sankcionisanja u EU.

Konačno, EU treba da razmotri potrebu jačanja saradnje između različitih organa za sprovođenje zakona u okviru EU, kao što su inspekcije za rad, poreski organi i institucije socijalnog osiguranja, a sve u cilju sprečavanja i suzbijanja neprijavljenog rada.

7. PREPORUKE ZA JAČANJE INSPEKCIJE RADA U BORBI PROTIV NEPRIJAVLJENOG RADA

- a) Na nivou EU postoji potreba za pravilnom identifikacijom tipova neprijavljenog rada i mjerenja njegovog obima. Treba pažljivo razmotriti mogućnost usvajanja zajedničke terminologije prema definiciji EZ, analizirati uobičajene prakse neprijavljenog rada u zemljama, procijeniti uticaj različitih pravnih pristupa, politika, strategija i pojedinih mjera, i poboljšati saradnju između nacionalnih tijela za sprovođenje zakona. To bi moglo dovesti do donošenja međunarodnog pravnog instrumenta o neprijavljenom radu.
- b) Efikasna nacionalna politika o neprijavljenom radu trebalo bi da započne snažnom predanošću vlada, i da bude prevedena u podsticajni institucionalni i zakonodavni okvir koji definiše ulogu centralnog tijela zaduženog za sprovođenje strategije. Uloga i odgovornosti predmetnih tijela i mehanizmi koordinacije treba da budu jasno definisani, uključujući očekivane rezultate, vremenski okvir, praćenje i evaluaciju.
- c) Opšti pristup kroz socijalni dijalog o neprijavljenom radu treba preduzeti kao preliminarni korak za dalje jačanje angažmana poslodavaca i radnika u svim slučajevima nagrađenih radnih aktivnosti, sa naglaskom na neformalnoj ekonomiji. Vlade bi trebalo da preduzmu potrebne korake za poboljšanje ekonomskog ambijenta stvaranjem uslova za zdravu konkurentnost poslovanja, propisa o zdravom tržištu rada i politikama socijalne zaštite koja se pravilno održava i finansira. Što se tiče inspekcije rada, glavni cilj bi trebalo da bude upotreba postojećih resursa na fokusiran i koherentan način koji obezbjeđuje zaštitu uslova rada i prava radnika. U tom kontekstu, bilo bi važno posebno se usredsrediti na prava ugroženih grupa radnika, kao što su državljani trećih zemalja.
- d) Treba definisati adekvatne zakonodavne mjere na nacionalnom nivou, koje jasno razlikuju određene koncepte kao što su nezakonitost, neprijavljeni rad, neformalnost, radna i društvena prevara. Ovakva distinkcija može dovesti do jasnog prepoznavanja situacije neprijavljenog rada, što omogućava njegovo bolje mjerenje i utvrđivanje strategije.
- e) Tamo gdje je to prikladno, trebalo bi smanjiti administrativne terete za poslodavce na način koji unaprijeđuje usklađenost sa zakonom o radu, time što će se pojednostaviti prijavljivanje radnika, davanje izjave o socijalnom osiguranju i plaćanje socijalnih doprinosa, putem ekspeditivnih i pristupačnih procedura.
- f) Nacionalne strategije za neprijavljeni rad treba da sadrže dimenziju podizanja svijesti sa kampanjama usmjerenim na promjenu mentaliteta ljudi o tome šta nije društveno prihvatljivo, ne samo zato što je "legalno" ili "nelegalno" već zato što predstavlja i kršenje ljudskih prava na radu. Strategije treba da sadrže i mjere sprečavanja, i suzbijanja. Kada je riječ o suzbijanju, treba da postoji efikasan sistem sankcionisanja u tijesnoj saradnji sa pravosuđem. Tamo gdje je prikladno treba proučavati i predlagati mjere koje podstiču formalizaciju.
- g) Treba predvidjeti skup smjernica o ključnim elementima i razmatranjima za definisanje sistemskog pristupa za nacionalne strategije inspekcije rada o neprijavljenom radu. Inspekcije za rad u EU mogu razmijeniti svoje uobičajene pristupe na ovu temu.
- h) Treba definisati jasne kriterijume kooperativne akcije među raznim organima za sprovo-

đenje zakona. Vlade treba da nastoje da unaprijede i konsoliduju umrežavanja, pružajući politički i pravni ambijent, kako bi se mogli uspostaviti efikasni oblici saradnje, uključujući razmjenu podataka, obezbjeđujući pritom zaštitu tih podataka.

- i) Potrebno je konsolidovati zajedničke stavove o saradnji među agencijama. Saradnju među raznim akterima treba uspostaviti putem sporazuma i strategija o saradnji. Poseban značaj treba dati saradnji sa socijalnim partnerima na svim nivoima.
- j) Centralni organ sistema inspekcije rada treba da definiše politiku inspekcije za neprijavljeni rad, imajući u vidu da treba da postoji adekvatna ravnoteža sa drugim oblastima kao što su zaštita na radu i zdravlje. S obzirom na složenost i različit opseg inspekcija za rad, treba procijeniti i na kraju uspostaviti mogućnost specijalizacije grupe inspektora ili jedinica. Inspektori rada koji se bave neprijavljenim radom treba da dobiju adekvatnu i redovnu obuku, u oblasti na primjer, primjenjivih zakona, radne i socijalna prevare i komplementarnih uloga drugih institucija koje se bave sličnim temama.
- k) Treba unaprijediti efekte inspekcijskih posjeta putem boljeg planiranja, uključujući i izradu 'profila koji su rizični za neprijavljeni rad'. Operacionalizacija se može osloniti na dizajn i implementaciju novih sredstava za pripremu, sprovođenje i praćenje inspekcijskog rada.
- l) Što se tiče sredstava, informacione tehnologije treba da imaju širu upotrebu u smislu prevencije, otkrivanja i publiciteta. Poseban značaj treba dati kombinaciji različitih baza podataka u cilju otkrivanja prekršaja na svim nivoima (socijalna sigurnost, porezi, radno pravo, zaštita na radu i zdravlje). Glavni cilj treba da budu unaprijeđenje kvaliteta i dostupnosti podataka.
- m) Treba razvijati zajedničke inspekcijske akcije, a posebno između inspektora rada koji se bave radnim odnosima i profesionalnom zaštitom i zdravljem na radu, socijalnog osiguranja i poreskih organa, kako bi se imao sveobuhvatan pristup problemu neprijavljenog zapošljavanja.
- n) Neefikasnost sankcionisanja predstavlja glavnu prepreku sprovođenju zakona. Inspekcije za rad treba na bolji način da upotrijebljavaju svoje uloge kada je riječ o informisanju odgovarajućih službi ministarstava za rad o tome kako unaprijediti i koristiti međunarodnu najbolju praksu. Potrebno je poboljšati procedure sankcionisanja i mehanizme odgovornosti na nacionalnom i prekograničnom nivou.
- o) Obim problema unutar Evrope zahtijeva pristup EU u kome treba raspravljati o izazovima, razmijeniti dobre prakse i predvidjeti zajedničke aktivnosti. Forumi, sjednice donosioca odluka, platforme, grupe eksperata i razmjena inspektora, moguće su opcije za djelovanje na evropskom nivou. MOR bi mogla dodatno biti od pomoći u razmjeni informacija o dobrim praksama.
- p) Međunarodne aktivnosti bi takođe trebalo da preuzmu proaktivnije oblike izvan formalnih ili potpisanih zvaničnih bilateralnih sporazuma između država članica. Treba uspostaviti evropski forum o zajedničkoj strategiji za borbu protiv neprijavljenog rada, vodeći računa o nacionalnim posebnostima.

ANEKS 1

PREPORUKE ZA DALJI RAD

OKRUGLI STO O PRAKSAMA INSPEKCIJE RADA U BORBI PROTIV NEPRIJAVLJENOG RADA

Sljedeće preporuke su rezultat diskusije sa okruglog stola sa rukovodiocima i službenicima inspekcija za rad iz Belgije, Francuske, Grčke, Italije, Portugala, Španije i predstavnika SLIC koji je održan u Ženevi 10. i 11. jula 2013. Glavni cilj okruglog stola – koji je bio dio zajedničkog istraživačkog projekta MOR-a i EK pod nazivom *“Strategije inspekcije rada za suzbijanje neprijavljenog rada u Evropi”* – bio je formulisanje konkretnih predloga za izradu alata i materijala na osnovu najboljih praksi i analize potreba u EU.

Tokom dvodnevne rasprave i razmjene iskustava, učesnici su formulisali praktične predloge koji se tiču inicijativa koje bi MOR i EK mogli zajedno razviti u cilju popunjavanja praznina kada je riječ o sredstvima, smjernicama, obuci i umrežavanju.

1. Zajednička terminologija za neprijavljeni rad

Koncept *“neprijavljeni rad”* se definiše na veoma različite načine, a često zajedno sa drugom terminologijom tržišta rada, ponekad kao sinonim (npr. za nelegalni rad, nelegalno zapošljavanje, neprijavljena zaposlenost, skrivena zaposlenost, *“rad na crno”*, itd.), iako njihov sadržaj može biti u osnovi različit. Nelegalni rad se koristi u mnogim zemljama da označi šire koncepte, kao što je u Francuskoj, ili suprotno neprijavljenom radu koji sprovode pojedinci sa neregularnim statusom, najčešće radnici migranti, bez radne ili boravišne dozvole, kao što je slučaj u Grčkoj i na Kipru. Drugi koncepti, kao što je *“neformalna zaposlenost”* češće se upotrebljavaju u primijenjenim istraživanjima, gdje se ona definiše kao broj ljudi koji radi na neformalnom tržištu rada, kao što je nelegalna kupoprodaja radne snage, bez ugovora o radu i nepoštovanje drugih zakona koji regulišu radne odnose.

Učesnici smatraju da više izraza za neprijavljeni rad i radnu prevaru, i nepostojanje zajedničke definicije u državama članicama EU, otežava definisanje pokazatelja i predstavlja prepreku u definisanju koherentnijeg i održivijeg pristupa. Iz tog razloga, preporuka je da MOR i EK sarađuju u izradi pojmovnika o neprijavljenom radu.

2. Smjernice o ključnim elementima i razmišljanjima prilikom usvajanja sistemskog pristupa kod definisanja nacionalne strategije za suzbijanje neprijavljenog rada

Učesnici su, na okruglom stolu, predstavili svoja iskustva i dobre prakse koje se tiču nacionalnih politika i strategija. Izuzetno važnim za održivi sistemski pristup u suzbijanju neprijavljenog rada smatra se sljedeće:

- Snažna volja i posvećenost vlada u suzbijanju neprijavljenog rada.
- Jasan okvir, uključujući zakonske odredbe, definisanje centralnog organa sa jasnom ulogom i ovlaštenjima, kao i uloga i odgovornosti odgovarajućih tijela i mehanizama koordinacije.
- Definisanje očekivanih rezultata, vremenskog okvira, mehanizama za praćenje i evaluaciju.

- Podizanje svijesti putem multimedijske kampanje u cilju promjene senzibiliteta i promovi-
sanja promjene mentaliteta ljudi o tome šta je prihvatljivo, a što nije, ne samo zato što je to
"legalno" ili "nelegalno", već zato što je to kršenje ljudskih prava na radu.

Predlaže se da MOR razvije jednostavna uputstva o ključnim koracima i elementima za osmišljavanje nacionalne politike i strategije suzbijanja neprijavljenog rada.

3. Radionica za donosiocce odluka i politika

Preporučuje se organizovanje trodnevne radionice za donosiocce politika i odluka iz država članica EU o *Elemtnima nacionalne politike i strategije suzbijanja neprijavljenog rada*. Program će biti osmišljen tako da kombinuje: (a) strukturisane inpute koji će oblikovati diskusiju (na osnovu ključnih elemenata sadržanih u gore navedenim Smjernicama); (b) predstavljanje odabranih primjera dobre prakse; (c) strukturisanu razmjenu iskustva i razmišljanja. U cilju iskorišćavanja dodate vrijednosti međunarodne uporedivosti, MOR će organizovati međunarodne sastanke kako bi predstavila primjere dobre prakse raznih zemalja.

U organizaciji ovih događaja pomoć će se tražiti od Međunarodnog centra za obuku MOR-a (Torino, Italija).

4. Razmjena obrazovnih programa, materijala za obuku, metoda i sredstava za suzbijanje neprijavljenog rada

Tokom sastanka, učesnici su razmijenili svoje prakse u smislu vrste usavršavanja i mogućnosti učenja koje se pružaju inspektorima rada, administratorima rada uošte i socijalnim partnerima o pitanjima koja se tiču neprijavljenog rada. Nekoliko inspekcija daje obuke o neprijavljenom radu i otkrivanju prevare i tokom inicijalne, i tokom stalnih obuka inspektora rada. Na primjer, u Francuskoj i Portugaliji, tokom inicijalne obuke, u prosjeku su po dvije sedmice posvećene informisanju novoimenovanih inspektora o tome kako da otkriju i koriste razne tehnike prilikom istraživanja prevare, sa posebnim akcentom na atipične oblike rada kojima se kriši zakon o radu, kao što je lažna samozaposlenost. U Španiji se inspektori obučavaju o uparivanju izvora podataka kao što su prijava prihoda i računovodstveni dnevници; u Belgiji, svaka kancelarija ima stalnu grupu za obuku koja organizuje redovna usavršavanja o novim temama, na primjer o posljednjim zakonskim aktima.

MOR bi, zajedno sa svojim Međunarodnim centrom za obuku, mogao omogućiti razmjenu praksi, obrazovnih programa, sredstava i pristupa, oblikujući na taj način "evropsku" ekspertizu u ovoj oblasti.

5. Smjernice o izradi bilateralnih sporazuma i "Priručnika" o neprijavljenom radu

Tokom radionice učesnici su predstavili dva interesantna primjera koja se tiču bilateralnih sporazuma, i zajedničke dokumente kao što je "Priručnik" između inspekcija rada i drugih odgovarajućih državnih organa dvije susjende EU zemlje, koji se tiče prekograničnih preduzeća. Jedan koji se odnosi na Španiju i Portugal, i drugi koji se odnosi na Francusku i Belgiju. Iz njihovih praktičnih iskustava, savjetuje se izrada Smjernica sa ključnim koracima, u cilju inspirisanja i pružanja pomoći drugim zemljama da usvoje slične aranžmane.

6. Razrada ograničenog seta parametara koji mogu davati "UPOZORENJA" za potencijalni neprijavljeni rad

Iako većina inspekcija razvija pokazatelje o broju posjeta, makar kako bi ih uvrstila i godišnje izvještaje, u mnogim slučajevima ukrštanje podataka još uvijek nije istraženo, kako bi pomoglo

razvijanju scenarija koji omogućavaju donosiocima odluka definisanje uputstava, jer nema dovoljno eksperata koji mogu izgraditi i testirati modele ili slabe informacione sisteme. Ustvari, nemaju sve zemlje izdvojene statistike inspekcije rada o neprijavljenom radu, već samo mogu dati ukupan broj o broju posjeta i djela na koje su naišli, dok su neke zemlje poseban akcenat stavile na ovo pitanje. Na primjer, Francuska, Italija, Holandija, Portugal i Španija su u poziciji da analiziraju i predstave varijable po regionima, sektorima, polu i najčešćim povredama. Tokom diskusije na okruglom stolu, predstavnici Belgije ilustrovali su način na koji su u velikoj mjeri koristili podatke dostupne na osnovu posebnog programa i interne ekspertize za kompiliranje i čitanje statističkih rezultata i ukrštenih podataka iz raznih izvora, u cilju identifikovanja oblasti potencijalnog rizika. Ukrštanje podataka iz informacionih sistema inspekcija za rad sa drugim izvorima veoma je korisno, jer pruža empirijske dokaze o fenomenu neprijavljenog rada.

Učesnici sugerišu preuzimanje inspiracije iz primjera dobre prakse i razrađuju ograničeni skup parametara iz raznih izvora kako bi se pomoglo inspekciji rada u identifikovanju potencijalnog neprijavljenog rada i definisanju prioriteta i ciljanih posjeta.

7. Trendovi praćenja sankcionisanja i koherentna ravnoteža između pružanja savjeta / sprovođenja zakona

Tokom diskusije na okruglom stolu, učesnici su raspravljali o situaciji koja se razvijala, u smislu pristupa i sankcija inspekcije rada. S jedne strane, u cilju uspostavljanja jakog zastrašivanja i obeshrabrivanja neprijavljenog rada, nekoliko zemalja je povećalo količinu sankcija (na primjer, Španija i Italija sa svojim *"maksi sankcijama"*); s druge strane, uticaj krize na preduzeća, a posebno na mala i srednja preduzeća, nameće visoke novčane kazne i obavezuje vlade na izmjenu njihovih strategija (na primjer Grčka). S obzirom na učestale i brze promjene po ovom pitanju, MOR treba da nastavi da olakšava razmjenu iskustava i konsoliduje uporednu studiju o strategijama i pristupima inspekcije rada u EU, u kontekstu ekonomske krize, imajući u vidu ravnotežu između pružanja savjeta / sprovođenje zakona i upotrebu sankcija (odvraćanje / ekonomska održivost).

8. Metode procjene uticaja sankcionisanja

Kao posljedica gore navedenih trendova i izazova, postalo je jako važno za države članice EU da procijene uticaj kažnjavanja. Neke zemlje (kao što su Portugal i Francuska) razvile su metodologije za ovu svrhu i u procesu su njihove implementacije. Ova iskustva, kada se okončaju, mogla bi se sistematizovati, modelirati i podijeliti sa drugim zemljama.

9. Smjernice o promovisanju saradnje

Jedan od trajnih problema je nedostatak koordinacije u okviru inspekcije rada (vertikalne i horizontalne) i između inspekcija za rad i ostalih tijela (državnih organa pravosuđa, socijalnih partnera, akademije itd.). Nekoliko zemalja prijavilo je i nedostatak komunikacije naročito između inspekcije rada i pravosuđa.

U pokušaju da razriješe ovaj problem, neke zemlje su razvile prakse koje se tiču komunikacije i saradnje među raznim akterima, iskustava koja bi se mogla "modelirati" na način koji inspiriše druge zemlje.

Na osnovu iskustava učesnika, identifikovan je određeni uspjeh kada je riječ o dobroj komunikaciji, kao što su:

- **Prepoznavanje i razlikovanje vrijednosti**

Svako tijelo ima svoju misiju, mandat, cilj, sastav, način funkcionisanja, interese. Razlike treba prepoznati i vrednovati kao prednost.

- **Uspostavljanje zajedničkog cilja**

U svrhe iskorištavanja različitih perspektiva, sve komponente treba da uspostave zajednički cilj. Saradnja će funkcionisati jedino ukoliko sva uključena tijela dijele isti cilj, a ne ukoliko je on nametnut odozgo kao "obaveza" za saradnju.

- **Artikulisane zajedničkih ciljeva i operacija**

Saradnja treba da omogući kreiranje dokaza, rezultate i ishode. Ljudi treba da primijete prednost ulaganja vremena u ostvarivanje saradnje; ukoliko ovo ne bude dalo rezultate, stanovište "gubljenje vremena" frustriraće učesnike.

- **Institucionalno osoblje**

Lični kontakt i povjerenje se prepoznaju kao značajan dio zdrave institucionalne saradnje. Mogle bi se preduzimati inicijative za promovisanje ličnog umrežavanja, uzimajući primjere država članica, kao što su konferencije, zajedničke obuke (Španija, Belgija i Francuska), i inspekcijske posjete.

Tri preporuke tiču se usvajanja sektorskog pristupa u suzbijanju neprijavljenog rada. Naročito:

10. Prikupljanje informacija i primjeri kampanja o neprijavljenom radu u konkretnim sektorima (građevinarstvo i poljoprivreda)

Predlaže se da se, u saradnji sa SLIC (Odbor viših inspektora rada EU) izaberu sektori ekonomije (kao što su građevinarstvo i poljoprivreda) i sakupe primjeri kampanja koje su vodile države članice EU o borbi protiv neprijavljenog rada u ovim sektorima. Treba osmisliti uzorak i poslati ga državama članicama za ove svrhe. Od zemalja će se očekivati da dostave kratak opis kampanje, kao i prpratnu dokumentaciju sa uzorcima korištenog materijala.

11. Definisanje uputstava o načinu organizovanja sektorskih kampanja o neprijavljenom radu

Na osnovu analize i sistematizacije sakupljenih iskustava, predlaže se izrada smjernica koja će sadržati ključne korake i elemente koje treba uzeti u obzir u osmišljavanju i organizaciji nacionalne kampanje o neprijavljenom radu, bez obzira na izabrane sektore.

12. Organizovanje radionice za donosiocje odluka u inspekcijama za rad

Međunarodnih centar za obuku MOR-a mogao bi iskoristiti ishod gore navedenih aktivnosti, prilikom pripreme materijala za učenje. U tom pogledu, predlaže se da MOR, uz pomoć Međunarodnog centra za obuku, Torino, organizuje petodnevnu radionicu za donosiocje odluka u inspekcijama za rad o *elementima nacionalne kampanje za borbu protiv neprijavljenog rada u poljoprivredi i građevinarstvu*.

DALJE SUGESTIJE

Pored gore navedenih preporuka, učesnici su razgovarali i o potrebi daljeg razvijanja grupe ključnih kompetencija koje treba da posjeduje inspektor rada (u smislu znanja, vještina i ponašanja), kako bi bio u stanju da se bori protiv neprijavljenog rada na radnom mjestu. Za ovaj problem potrebni su dalja diskusija i komparativna analiza. MOR i Međunarodni centar za obuku razvili bi evropski trening modul sa ključnim zajedničkim elementima (u smislu koncepata, metoda, interdisciplinarnog pristupa, komunikacije, koordinacije, mekih vještina, itd) o inspekciji rada i neprijavljenom radu, kao dalji korak u ovoj oblasti.

SKRAĆENICE

ASTREES	Udruženje za rad i zapošljavanje Evropa i društvo
CEACR	Odbor eksperata za primjenu konvencija i preporuka
CIBELES	Usklađivanje rada inspekcija za jačanje sistema za sprovođenje zakona na evropskom nivou
CIF	Centre interrégional de formation (Međuregionalni trening centar - Francuska)
CLS	Ustanova za socijalne zakone (Belgija)
CNLF	Comité national de lutte contre la fraude (Nacionalna komisija za borbu protiv nelegalnog rada - Francuska)
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude (Odbora za borbu protiv prevare - Francuska)
COLTI	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (Odbor za borbu protiv nelegalnog rada - Francuska)
ENCCRF	École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Nacionalna škola za konkurenciju, potrošnju i suzbijanje prevare - Francuska)
ENUW	Evropska mreža protiv neprijavljenog rada
EU	Evropska Unija
DNLF	Délégation Nationale à la lutte contre les fraudes (Nacionalna delegacija za borbu protiv neprijavljenog rada - Francuska)
DILTI	Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail illégal (Međuministarska delegacija za borbu protiv nelegalnog rada - Francuska)
DPL	Direzione Provinciale del Lavoro (Provincijska uprava za rad - Italija)
DYMIMIC	Model dinamičkih višestrukih pokazatelja višestrukih uzroka
GDP	Bruto domaći proizvod
HORECA	Sektor hotelijerstva, restorana i ugostiteljstva
IBEC	Irska poslovna i poslodavačka konfederacija
ICENUW	Saradnja na implementaciji unutar evropske mreže protiv neprijavljenog rada
ICTU	Irski kongres sindikata
ILO	Međunarodna organizacija rada
INAIL	Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Nacionalna agencija za nezgode na radu - Italija)
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Nacionalni institut rada, zapošljavanja i stručnog obrazovanja - Francuska)
INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale (Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost - Italija)
IS	Inspection sociale du Service Public Fédéral (Socijalna inspekcija - Belgija)
IT	Informacione tehnologije
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Inspekcija za rad i socijalnu sigurnost - Španija)
KSS	Sistem razmjene znanja
KIAB	Kontrola nelegalnog zapošljavanja radnika
LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief (Informacioni sistem za međunarodne migracije - Belgija)

MoU	Memorandum o razumijevanju
MIMIC	Model višestrukih pokazatelja višestrukih uzroka
NERA	Nacionalno tijelo za prava iz radnog odnosa (Irska)
NGO	Nevladina organizacija
OASIS	Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale (Socijalna inspekcijska služba Organizacije za borbu protiv prevara - Belgija)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i bezbjednost
ONEM	Office National de Sécurité Sociale (Office national de l'Emploi (Nacionalna agencija za zapošljavanje - Belgija)
ONSS	Nacionalna kancelarija za socijalnu sigurnost - Belgija)
OSH	Bezbjednost i zdravlje na radnom mjestu
RIIFT	Réseau international d'Institutions de Formation dans le domaine du Travail (Mreža institucija za obuku u oblasti rada)
SFA	Udruženje malih preduzeća - Irska
SIPTU	Sindikati industrijskih, profesionalnih i tehničkih usluga - Irska
SIRS	Service d'Information et de Recherche Sociale (Služba za društveno informisanje i istraživanje - Belgija)
SLIC	Odbor viših inspektora rada
SNCU	Fondacija za poštovanje kolektivnih ugovora u sektoru rada agencija za privremeno ustupanje radnika - Holandija
UDW	Neprijavljeni rad
URSAFF	Union Pour Le Recouvrement des Cotisations de La Sécurité Sociale et des Allocations Familiales (Udruženje za isplatu doprinosa i porodičnog socijalnog osiguranja - Francuska)

BIBLIOGRAFIJA

BIGNAMI, R., CASALE, G., FASANI, M., (2013) Labour inspection and the employment relationship, Working Document No. 28, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

BRONSTEIN, A. (2009), International and Comparative labour Law: Current Challenges, ILO, Geneva.

CASALE, G., (2011), the Employment Relationship. A Comparative overview, Hart Publishing, Oxford; ILO, Geneva.

CASALE, G., FASANI, M., (2012) International labour standards and guiding principles on labour administration and labour inspection, Working Document No. 22, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

CREMENS, JAN (2011), *À la Recherche de Main-d'oeuvre Bon Marché en Europe, Conditions de Travail et de Vie des Traveilleurs Detachés*. CLR Studies 6, European Institute for Construction Labour Research, Amsterdam.

DAZA, J.L. (2005), *Labour inspection and the informal economy*, in *Labour Education*, ILO, Geneva.

EUROFOUND (2004), *Fighting the immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. European Employment Observatory Review: Autumn 2004. European Commission, Luxembourg. Available at:

www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eeo_review_autumn2004_en.pdf.

EUROFOUND (2008), *Tackling undeclared work in the European Union*, Dublin.

EUROFOUND (2009), *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Dublin.

EUROFOUND (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*, Dublin.

EUROPEAN COMMISSION (1971), *Regulation on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community*, 1408/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (1996), *Directive on the posting of workers*, 96/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (2006), *Green paper on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2006) 708.

EU Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards and measures against employers of illegally staying third country nationals published in the official Journal of the EU L 168/32, of 30 June 2009

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Green paper on Stepping up the fight against undeclared work*. COM (2007)628, European Commission, Brussels.

EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (2004), *Fighting the Immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. EEO, Autumn Review.

EUROPEAN COUNCIL AND REPRESENTATIVES OF GOVERNMENTS OF MEMBER STATES, meeting within the Council of 22 April 1999 on a Code of Conduct for improved cooperation between authorities of the Member States concerning the combating of transnational social security benefit and contribution fraud and undeclared work, and concerning the transnational hiring-out of workers, *Official Journal C 125*, 06/05/1999.

GEERTZ, C. (1978), *The bazaar economy: Information and search in peasant marketing: Papers and proceedings of the ninetieth annual meeting of the American economic association*. *The American Economic Review*, 68(2), 28-32. Retrieved from http://prelim2009.filmbulletin.org/readings/10-Economic_Sociology/Geertz.pdf.

GHK and Fondazione G. Brodolini (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*.

Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&lanId=en>.

HART, K. (1973), *Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana*. In: *Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 11, No. 1.

HAZANS, M. (2010). *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, No 5912, World Bank, December 2011, pp. 22-39.

ILO (1991), *The dilemma of the informal sector*, Report of the Director-general, International Labour Conference, 78th session, Geneva.

ILO (2002), *Decent work and the informal economy*. International Labour Conference, Geneva.

ILO (2006), *General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations Report III (Part B)*, International Labour Conference 95th Session, Geneva.

ILO (2010), *Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking*, Working Document No. 7, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

ILO (2011), *Labour Administration and Labour Inspection*, Report V, 100th session, ILC, Geneva.

ILO (2014) *Transitioning from the informal to the formal economy*, Report V (1) 103rd Session, ILC, Geneva.

MATEMAN, S. AND RENOY, P.H. (2001), *Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2012), *Direzione generale per l'attività ispettiva, Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, Rome.

MULLER, FABIENNE (2009), *L'Information Delivrée en Matière de Detachement des Travailleurs*, Institut du Travail, Université de Strasbourg, Strasbourg.

Nunes, J.P. (1999) "O Trabalho nao declarado: Fenomeno que merece interesse crescente" in ACT Newsletter, Lisboa.

PFAU-EFFINGER, BRIGIT (2009), *Varieties of undeclared work in European societies*, British Journal of Industrial Relations, 47.

RENOY, P., IVARSSON, S., VAN DER WUSTEN-GRITSAL, O. AND MEIJER, R. (2004), *Undeclared work in an enlarged union: an analysis of shadow work - an in-depth study of specific items*, European Commission, Brussels.

ROSSER, J. B. (2006), *Book's (Schneider, F. Enste, D., Shadow Economy: An International Survey) Review*.

SCHNEIDER F. (2012), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, working paper.

SCHNEIDER, F., WILLIAMS, C. (2013), *The shadow economy*, Institute of economic Affairs (IEA), Westminster, London.

STARTIENE, G., & TRIMONIS, K. (2009), *The Size of Non-Observed Economy*. *Ekonomika ir vadyba - Economics and Management*, 14.

VEGA RUIZ, M.L. (2009), *Labour inspection in Europe: Challenges and achievements in selected countries, including in times of crisis*, Working Document No. 3, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

VEGA RUIZ, M. L., ROBERT, R. (2013), *Labour inspection sanctions: law and practice of national labour inspection systems*, Working Document No. 26, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

WILLIAMS, C. C. (2009). *Case of envelope wages in the European Union*. *International Journal of Sociology*, 39(2).

