

Bruxelles, 2.4.2020.
COM(2020) 129 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**o provedbi Odluke (EU) 2016/344 o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u
rješavanju neprijavljenog rada**

1. UVOD

Neprijavljeni rad, pod kojim se podrazumijeva bilo koja plaćena djelatnost koja je po prirodi zakonita, ali nije prijavljena javnim tijelima¹, može poprimiti različite oblike, od nepostojanja dokumentacije preko prijavljivanja manje radnih sati i isplate plaća „na ruke” do lažnog samozapošljavanja. Neprijavljeni rad izlaže radnike brojnim rizicima te šteti javnim financijama i široj socijalnoj koheziji. Na tržištu rada koje se brzo mijenja i sve je mobilnije takav rad potiče socijalni damping i narušava pošteno tržišno natjecanje unutar država članica i među njima. Smatra se da neprijavljeni rad u prosjeku predstavlja oko 14,3 % bruto dodane vrijednosti (BDV) u privatnom sektoru u EU-u, uz velike razlike među državama članicama². Nedavno se i u istraživanju Eurobarometra pokazalo da je otprilike svaki deseti Europljanin (10 %) prošle godine nabavio robu ili usluge za koje smatra da su uključivali neprijavljeni rad. Njih 3 % navelo je da su sami obavljali neprijavljene djelatnosti u posljednjih dvanaest mjeseci, a trećina ih je navela da poznaje nekoga tko je to činio³.

Za rješavanje problema neprijavljenog rada potreban je holistički pristup koji kombinira politike u različitim područjima (kao što su radno pravo, socijalna sigurnost, porezi) i njihovu provedbu odvrćajućim (npr. inspekcijama i sankcijama) i preventivnim mjerama (npr. bolje informiranje). Djelotvornost mjera politike znatno se razlikuje među državama članicama. I dok je rješavanje problema neprijavljenog rada prvenstveno u rukama nacionalnih tijela, taj stalno prisutni problem ima važnu prekograničnu dimenziju.

Europska platforma za rješavanje neprijavljenog rada uspostavljena je 2016. Odlukom (EU) 2016/344⁴ radi poboljšanja suradnje među državama članicama u rješavanju tog problema. Budući da se prekogranična suradnja prije odvijala uglavnom *ad hoc*, Platforma je djelovala kao katalizator promjena. Povezala je izvršna tijela i socijalne partnere iz država članica u jedinstvenu mrežu kako bi mogli učiti jedni od drugih i zajedno djelovati doprinoseći tako pravednijem europskom tržištu rada. Time je doprinijela i ostvarenju europskog stupa socijalnih prava.

Od važnih događaja u području mobilnosti radne snage u posljednje vrijeme, 2019. je osnovano Europsko nadzorno tijelo za rad⁵ (ELA), koje će osiguravati da se pravila EU-a o mobilnosti radne snage provode na pravedan, jednostavan i djelotvoran način. Uredbom (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad predviđa se integracija Platforme u Europsko nadzorno tijelo za rad kao stalne radne skupine, što će se vjerojatno dogoditi 2021.⁶ Tako će se u aktivnostima Platforme za rješavanje problema neprijavljenog rada moći iskoristiti šira perspektiva Europskog nadzornog tijela za rad u provedbi i prevenciji te razviti sinergije s drugim zadaćama tog tijela, kao što su informiranje, zajedničke i usklađene inspekcije te izgradnja kapaciteta. Pokretanje prve europske kampanje za prijavljeni rad, #EU4FairWork, 2. ožujka 2020., uz sudjelovanje Europskog nadzornog tijela za rad, važan je korak u tom pogledu.

1Komunikacija Komisije „Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada”, COM(2007) 628.

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejaković, P., Mikulić, D., Franić, J., Kadir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* (Evaluacija razmjera neprijavljenog rada u Europskoj uniji i njegovih strukturnih odrednica: procjene na temelju metode inputa rada (LIM)).

3 Posebno istraživanje Eurobarometra 498, Neprijavljeni rad u EU-u, rujan 2019.

4Odluka (EU) 2016/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

6Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344.

U ovom izvješću o primjeni i dodanoj vrijednosti Odluke (EU) 2016/344 preispituje se napredak ostvaren u provedbi te odluke, s obzirom na Dvogodišnje izvješće Platforme doneseno 2018.⁷ U skladu s člankom 12. Odluke, u izvješću se procjenjuje u kojoj je mjeri Platforma postigla ciljeve iz članka 4., ispunila svoju misiju kako je utvrđena u članku 5., provela aktivnosti utvrđene u članku 6. i riješila prioritete utvrđene u njezinom programu rada. Izvješće uključuje rezultate posebne ankete među članovima Platforme 2019. te trajnog praćenja aktivnosti Platforme.

Europska platforma za rješavanje neprijavljenog rada – kratki opis

Europska platforma za rješavanje neprijavljenog rada (dalje u tekstu „Platforma”) uspostavljena je 2016., nastavno na Rezoluciju Vijeća iz 2003. i Komunikaciju Komisije iz 2007. o borbi protiv neprijavljenog rada, kako bi se poboljšala suradnja među državama članicama⁸.

Njezin je cilj doprinijeti djelotvornijim mjerama EU-a i nacionalnim mjerama, i to: a) jačanjem suradnje među relevantnim tijelima i drugim relevantnim sudionicima iz država članica, b) povećanjem kapaciteta relevantnih tijela i sudionika iz država članica za rješavanje problema neprijavljenog rada u pogledu prekograničnih aspekata te c) boljim informiranjem javnosti o problemima povezanim s neprijavljenim radom i poticanjem država članica da ulože više truda u to područje (članak 4. „Ciljevi”). Te bi ciljeve trebalo postići: a) razmjenom najboljih praksi i informacija, (b) razvojem stručnog znanja i analize, (c) poticanjem i olakšavanjem inovativnih pristupa za djelotvornu i učinkovitu prekograničnu suradnju te evaluacijom iskustava te (d) doprinošenjem razumijevanju pitanja povezanih s neprijavljenim radom na horizontalnoj razini (članak 5. „Misija”).

Platforma okuplja više od 50 dionika. Članovi su viši predstavnici ministarstava i izvršnih tijela (inspektorata rada, poreznih tijela i tijela socijalne sigurnosti) te međusektorskih socijalnih partnera. Oni djeluju kao jedinstvena kontaktna točka za nacionalne dionike i širenje rezultata učenja. Promatrači uključuju predstavnike 14 organizacija socijalnih partnera iz ključnih sektora, Eurofounda, Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu, Međunarodne organizacije rada te Norveške i Islanda kao članica Europskoga gospodarskog prostora. Predsjedništvo, koje čine predsjednik iz Komisije i dva potpredsjednika izabrana iz redova viših predstavnika, upravlja radom Platforme i strateški ga usmjerava, uz pomoć Tajništva iz Komisije. Plenarni sastanci održavaju se dvaput godišnje.

Platforma ima godišnji proračun od 1,35 milijuna EUR iz Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI). Usto, nakon poziva na podnošenje prijedloga podržano je pet projekata prekogranične suradnje u borbi protiv neprijavljenog rada (u okviru EaSI-ja) u iznosu od 1,67 milijuna EUR, što će također doprinijeti ciljevima Platforme.

2. NAPREDAK U ISPUNJENJU MISIJE I PROVEDBI AKTIVNOSTI PLATFORME

Nakon što je Platforma u svibnju 2016. donijela svoj prvi program rada, aktivnosti su započele neometano. Otad u prosjeku provodi 15 aktivnosti godišnje te okuplja više od 1 450

⁷ Dvogodišnje izvješće <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>

⁸ Rezolucija Vijeća o prijelazu s neprijavljenog rada na redovito zaposlenje (2003/C 260/01) i Komunikacija Komisije „Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada”, COM(2007) 628.

dionika kako bi zajedno učili i surađivali u pitanjima od perspektivnih političkih pristupa do organizacijskih struktura i prekograničnih djelovanja.

U ovom se odjeljku izvješćuje o tim aktivnostima i njihovu doprinosu ispunjavanju misije Platforme (članak 5.). Okosnica su aktivnosti Platforme povezane s tri strateška prioriteta koji su utvrđeni u programima rada za 2017.–2018. i 2019.–2020.⁹: 1. suradnja i zajedničko djelovanje, 2. uzajamno učenje i 3. povećanje znanja.

Pregled aktivnosti Platforme od 2016.¹⁰



Prema anketi iz 2019. većina članova Platforme i promatrača (84 %) mišljenja je da je Platforma dobro ili vrlo dobro napredovala prema ispunjenju svoje misije¹¹. Neke od glavnih aktivnosti koje su tome doprinijele su seminari (84 %), radionice za tematsko preispitivanje (74 %), radne skupine (68 %) i posjeti osoblja u svrhu učenja (45 %).

2.1. Suradnja i zajedničko djelovanje

Od početka svojeg djelovanja 2016. do kraja 2019. godine Platforma je organizirala **31 posjet osoblja i zajedničke aktivnosti** u 14 zemalja domaćina, a troškovi puta i smještaja plaćeni su u okviru ugovora kojim se podupire Platforma. Posjeti i aktivnosti organizirani su posebno za potporu zajedničkim inspekcijama koje su se provodile u određenoj zemlji uz sudjelovanje drugih nacionalnih tijela (42 %), većinom u građevinskom i poljoprivrednom sektoru. Druge vrste posjeta (npr. razmjena u svrhu učenja, izobrazba, zajedničke aktivnosti) pomogle su članovima da s pomoću praktičnog iskustva iz prve ruke prošire znanje o određenoj temi, praksi ili postupku. Uglavnom su posrijedi bila pitanja povezana s organizacijskim strukturama izvršnih tijela, procjenama rizika, rudarenjem i analizom podataka, informacijskim sustavima, bazama podataka i internetskim alatima za razmjenu informacija te prijevarnim upućivanjem radnika. Otprilike polovina ispitanika u anketi iz 2019. smatrala

⁹Programi rada za 2017.–2018. i 2019.–2020. dostupni su na sljedećim poveznicama:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ Brojke obuhvaćaju aktivnosti do kraja 2019.

¹¹ Ukupno je 31 osoba odgovorila na anketu o zadovoljstvu i korištenju iz 2019.: 27 članova Platforme koji predstavljaju svoje države članice, jedan promatrač i tri socijalna partnera.

je posjete osoblja u svrhu učenja jednom od pet glavnih aktivnosti koje doprinose ispunjavanju ciljeva i misije Platforme.

Potpoma zajedničkoj inspekciji u poljoprivrednom sektoru u Španjolskoj

U srpnju 2019. španjolski inspektorat rada pozvao je rumunjski inspektorat rada da zajedno sa španjolskom i rumunjskom policijom provedu inspekcije tijekom sezone berbe češnjaka u Albaceteu, uz operativnu potporu Platforme. Vodili su se razgovori te provodile inspekcije sa španjolskim poslodavcima i agencijama za privremeno zapošljavanje te rumunjskim posrednicima. Provedena je identifikacija više od 500 radnika te su obaviješteni o svojim pravima. U tijeku su istrage, u kojima su četiri osobe uhićene zbog kaznenih djela trgovanja ljudima i izrabljivanja radne snage.

Članovi Platforme okupili su se u **ukupno sedam radnih skupina** u zajedničkom promišljanju o temeljnim problemima s kojima se suočavaju te su tako dobili aktivnu ulogu u osmišljavanju aktivnosti Platforme. Te su skupine imale niz praktičnih rezultata, na primjer, prijedlog za jačanje razmjene informacija među nacionalnim tijelima putem mogućeg modula **Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta** o neprijavljenom radu te glosar pojmova i mjera za rješavanje neprijavljenog rada¹². Druge radne skupine razvijale su program rada Platforme i odgovarale na nacionalne prioritete i prioritete socijalnih partnera. Većina članova Platforme (68 %) smatra radne skupine jednom od pet najvažnijih aktivnosti koje doprinose ispunjavanju ciljeva i misije Platforme.

Projekti uzajamne pomoći uspješno su provedeni u Bugarskoj, Cipru, Grčkoj, Latviji, Litvi, Rumunjskoj i Slovačkoj¹³. U njima su članovi imali priliku da ih savjetuje tim stručnjaka Platforme u strateškim područjima izvršnih tijela. Ti su projekti često nastajali na temelju nacionalnih prioriteta za strukturne reforme, uključujući one istaknute u preporukama za pojedine zemlje u okviru europskog semestra. Pristup koji uključuje promišljanje o sebi, praktičnu potporu kolega tijekom dvaju posjeta i izradu akcijskog plana pridonio je bitnim promjenama, kao što su osmišljavanje novih mjera i pojačana suradnja među izvršnim tijelima. Prema anketi iz 2019. to je bila jedna od aktivnosti koje su najviše doprinijele ispunjenju misije Platforme.

Rezultati uzajamne pomoći u Latviji

Nakon posjeta u okviru projekta uzajamne pomoći koji je Platforma provela 2017., latvijski državni inspektorat rada revidirao je svoju strategiju za neprijavljeni rad, modernizirao strateške ciljeve i donio nove ključne pokazatelje uspješnosti. Rezultat je veća usredotočenost na preventivne mjere. Sad se nastoji prije svega pretvoriti neprijavljeni rad u prijavljeni te je za 74 % svih utvrđenih slučajeva neprijavljenog rada u tijeku ta pretvorba¹⁴.

¹² Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>

¹³ Planira se projekt potpore Belgiji 2020.

¹⁴ To može uključivati, na primjer, osiguravanje da neprijavljeni radnici dobiju službeni ugovor o radu.

2.2. Uzajamno učenje

Uzajamno učenje i sustavna razmjena informacija ključni su za aktivnosti Platforme te su doprinijeli većoj djelotvornosti nastojanja u borbi protiv neprijavljenog rada diljem EU-a.

Na **seminarima Platforme** istražena su goruća pitanja i nove prakse (npr. prevencija, holistički pristupi rješavanju neprijavljenog rada, bolje informiranje) te ključni sektori na koje utječe neprijavljeni rad (npr. građevinarstvo, poljoprivreda, promet). Rezultati su dokumentirani u informativnim materijalima koji su javno dostupni na internetskim stranicama Platforme¹⁵.

Šest **radionica za tematsko preispitivanje** pomoglo je članovima u poboljšanju učinkovitosti i jačanju prekogranične suradnje kroz dublje uzajamno učenje i rješavanje problema (uključen je i popratni posjet i izrada alata za rad u praksi). Odabrane teme uključivale su bilateralne sporazume i memorandum o razumijevanju, rudarenje podataka, procjenu rizika, komunikaciju s radnicima i poduzećima, prekogranična usklađena i zajednička djelovanja te buduću ulogu i profil kompetencija inspektorata rada. Seminari (84 %) i radionice za tematsko preispitivanje (74 %) koje je organizirala Platforma često su u anketi iz 2019. bili navedeni kao aktivnosti koje najviše doprinose ispunjenju misije Platforme.

Razmjena ideja i transformacija djelotvornih praksa u Grčkoj

Radionica za tematsko preispitivanje na temu procjene rizika koja je održana u Španjolskoj 2018. potaknula je grčki inspektorat rada da usavrši svoj alat za analizu rizika u cilju boljeg otkrivanja poslodavaca koji ne zapošljavaju u skladu sa zakonom. Grčki inspektorat rada primijenio je tu novu metodu procjene rizika za slanje dopisa potencijalno ugroženim poduzećima. Rezultat je bio povećanje broja prijavljenih ugovora u punom radnom vremenu od 31 % u prvom mjesecu nakon slanja dopisa s najavom inspekcija.

Usto su **plenarne sjednice koje se održavaju dvaput godišnje uključivale tematski dan** za raspravu o određenom području neprijavljenog rada i potencijalno uspješnim političkim pristupima. Tu je bila riječ, među ostalim, o prioritetima koji su istaknuti u Odluci o uspostavi Platforme, kao što su fiktivna poduzeća, zaštita podataka i razmjena podataka.

2.3. Povećanje znanja

Pronalaženje rješenja za neprijavljeni rad složeno je, a širenje baze znanja o svim njegovim aspektima doprinosi stručnosti relevantnih sudionika o posebnim pitanjima povezanim s njim. Platforma je proizvela **ново znanje** o posebnim vrstama neprijavljenog rada (npr. isplata plaća „na ruke”, neprijavljeni rad u suradničkoj ekonomiji platformi, lažno samozapošljavanje) te mjere za njihovo sprečavanje i odvratanje od njih, s više od 100 resursa za učenje i 120 informativnih listova na kojima su predstavljene dobre prakse.

Ukupno je objavljeno **14 studija i anketa**, koje su doprinijele pristupu više utemeljenom na dokazima. U studijama i anketama sažeto je postojeće stručno znanje te su iznesena nova

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

znanja o posebnim vrstama neprijavljenog rada, novim trendovima i pristupima politike. U skladu s prioritetima utvrđenima u Odluci u središtu studija bili su lažno samozapošljavanje, prijavljivanje manje radnih sati, zaštita podataka i razmjena informacija, preventivni pristupi, prekogranična suradnja i dokumentiranje priča o uspješnom angažiranju socijalnih partnera. U studijama i anketama koje je Platforma izradila iskorištena su kolektivna iskustva i znanje radi predstavljanja rješenja koja se temelje na dokazima. Međutim, samo 32 % članova Platforme uvrštava ih u pet najvažnijih aktivnosti koje doprinose ispunjavanju ciljeva i misije Platforme. Predloženo je da se prevode kako bi bile korisnije.

Razmjer neprijavljenog rada

Razmjer neprijavljenog rada u Europi teško je procijeniti jer je, po definiciji, skriven. Kao prvi korak u informativnim su člancima sažete značajke neprijavljenog rada u zemljama EU-a te su navedene institucije koje se bore protiv njega¹⁶. 2017. je objavljena i studija o razmjeru neprijavljenog rada diljem Europe. Na temelju razlika između radnih sati koje prijavljuju radnici i poduzeća, u studiji je procijenjeno da je 9,3 % ukupnog rada u privatnom sektoru u EU-u neprijavljeni rad te da takav rad predstavlja 14,3 % bruto dodane vrijednosti (BDV) u privatnom sektoru¹⁷. Međutim, taj postotak uvelike varira među državama članicama, od 7 % do 27 % BDV-a.

2.4. Komunikacijske aktivnosti

Platforma je izradila resurse temeljene na dokazima za najbolje načine rješavanja problema neprijavljenog rada. Njezina **virtualna knjižnica**¹⁸ sadržava vrijedne informacije i prakse koje su rezultat rada Platforme. Bilten koji se objavljuje dvaput godišnje i šalje nakon plenarnih sastanaka zainteresiranim dionicima pruža ažurirane informacije o Platformi, njezinim aktivnostima i članovima. Za internu komunikaciju članovi Platforme i promatrači razmjenjuju dokumente i najavljuju događanja na svojem zajedničkom radnom sučelju. Platforma je 2. ožujka pokrenula #EU4FairWork, prvu europsku kampanju za prijavljeni rad.

2.5. Tematski opseg Platforme: prikupljanje dokaza o nizu pitanja

Tijekom prvih godina djelovanja Platforma je objedinila znanje i prikupila dodatne dokaze o nizu različitih pitanja, od pristupa politike do strateškog upravljanja i prekogranične suradnje.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

¹⁷ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejaković, P., Mikulić, D., Franić, J., Kedir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* (Evaluacija razmjera neprijavljenog rada u Europskoj uniji i njegovih strukturnih odrednica: procjene na temelju metode inputa rada (LIM)), dostupno na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Neke od glavnih tema u aktivnostima učenja



Sektori

- poljoprivreda
- promet
- ugostiteljstvo
- građevinarstvo



Suradnja

- socijalni partneri
- prekogranično djelovanje
- razmjena podataka



Razvoj znanja

- procjena razmjera neprijavljenog rada
- praksa utemeljena na dokazima



Izgradnja kapaciteta

- ključni pokazatelji uspješnosti
- holistički pristupi
- prevencija



Inovacije

- procjena rizika
- analiza podataka i rudarenje podataka

Djelotvorni pristupi: stečena iskustva

U nastavku je navedeno nekoliko ključnih elemenata uspješnih pristupa, koji su se pokazali u prvim godinama rada.

Suradnja: Za rješavanje problema neprijavljenog rada obično je odgovorno više vladinih službi, što može dovesti do nedostatka koordiniranog pristupa. Uključivanje socijalnih partnera u državama članicama često je ograničeno na razmjenu i savjetovanje. Strateški pristup koji uključuje više agencija omogućuje bolji pristup podacima i informacijama, pomaže u razvoju uzajamnog razumijevanja, zajedničkih strategija i konkretnih mjera.

Usmjeravanje rada i resursa – procjena rizika i analiza podataka: Neke države članice razvile su modele procjene rizika s pomoću kojih su izvršna tijela utvrdila najrizičnije slučajeve neprijavljenog rada. Tim se pristupom djelotvorno usmjeravaju resursi i povećava stopa uspješnosti inspekcija. Djelotvornije korištenje podataka ključan je dio procjene rizika.

Kombiniranje odvraćajućih i preventivnih pristupa: Potrebno je razviti pristup koji objedinjuje djelotvornije kontrole i izvršavanje nakon pojave neprijavljenog rada s mjerama za sprečavanje te pojave. U tu se svrhu članovi Platforme koriste nizom različitih preventivnih pristupa, uključujući poticaje na strani ponude i na strani potražnje, informativne kampanje (usmjerene na poslodavce, radnike i javnost) te reformu institucija.

Holistički pristupi u kojima se usporedno upotrebljava niz mjera: Primjena i izravnih i neizravnih mjera najdjelotvorniji je i najučinkovitiji način rješavanja problema neprijavljenog rada. Holistički pristup strateški je i koordiniran te se koristi kombinacijom izravnih (npr. inspekcije na radnom mjestu i istorazinski nadzor) i neizravnih pristupa (npr. informativne kampanje i edukativne inicijative) za poticaj pretvorbi neprijavljenog u prijavljeni rad.

Prema ispitanicima koji su odgovorili na anketu iz 2019. Platforma bi se u budućnosti trebala više usredotočiti na inicijative za informiranje i izgradnju povjerenja (65 % ispitanika), poticaje za prijavu rada¹⁹ (55 %) i aktivnosti na prekograničnoj razini (55 %). Ispitanici ne

¹⁹ Takvi poticaji obuhvaćaju široku paletu mjera, na primjer savjetodavne inspekcije, usluge formalizacije i ciljano smanjenje PDV-a u ugroženim sektorima.

smatraju potrebnim znatno mijenjati aktivnosti. Naglasak bi i dalje trebao biti na događanjima koja okupljaju članove kako bi razmjenjivali prakse u okviru seminara (74 %), radionica za tematsko preispitivanje (65 %), radnih skupina (61 %) i posjeta osoblja u svrhu učenja (52 %). Prema mišljenju 48 % ispitanika, i dalje bi trebalo razmjenjivati informativne listove na kojima su predstavljene dobre prakse i priče o uspješnim praksama.

3. NAPREDAK OSTVAREN U POSTIZANJU CILJEVA PLATFORME

U ovom se odjeljku daje pregled napretka u ostvarivanju ciljeva Platforme iz članka 4. Odluke.

Postignuća Platforme: pregled



3.1. Jačanje suradnje među relevantnim tijelima i drugim relevantnim sudionicima iz država članica kako bi se učinkovitije i djelotvornije rješavao problem neprijavljenog rada

Izgradnja višestране mreže

Platforma je okupila više od 50 dionika u jedinstvenu mrežu u kontekstu u kojem je odgovornost za rješavanje problema neprijavljenog rada obično raspršena među različitim tijelima, a uključenost socijalnih partnera neravnomjerna. Prije Platforme primjeri suradnje na razini EU-a bili su rijetki i *ad hoc* prirode (npr. u okviru Odbora viših inspektora rada, Stručnog odbora za upućivanje radnika i Odbora za zapošljavanje, koji nisu prvenstveno usmjereni na borbu protiv neprijavljenog rada), uz malu razmjenu znanja i suradnju.

Platforma je **proširila postojeće mreže i ojačala suradnju** u borbi protiv neprijavljenog rada, unutar zemalja i preko granica. Gotovo svi ispitanici (94 %) u anketi iz 2019. naveli su da su aktivnosti Platforme doprinijele širenju mreža i kontakata njihovih organizacija. Većina ispitanika (68 %) mišljenja je da je Platforma doprinijela i jačanju suradnje među relevantnim tijelima i drugim relevantnim sudionicima iz država članica.

Članovi i promatrači uglavnom su aktivni i svi su sudjelovali u aktivnostima. Međutim, razine predanosti i sudjelovanja u radu Platforme variraju među zemljama. Mreža se još razvija te još ima neiskorištenih mogućnosti da se članovi i promatrači, uključujući socijalne

partnere, potpuno angažiraju i bolje šire stečeno znanje kako bi postigli bolje sudjelovanje i učinak.

Postizanje konsenzusa o djelotvornim pristupima politike

Kad je Platforma započela s radom, države članice bile su u vrlo različitim situacijama u smislu razine i prirode njihova općeg pristupa, organizacijskih kapaciteta i mjere u kojoj se neprijavljeni rad smatrao prioritetom. Platforma je u međuvremenu **pomogla u utvrđivanju borbe protiv neprijavljenog rada kao prioriteta te u postizanju konsenzusa o djelotvornim pristupima politike**. Suradnjom s kolegama te pogotovo uzajamnom pomoći članovi Platforme dobili su izravnu potporu u osmišljavanju i provedbi tih pristupa.

Povratne informacije članova upućuju na to da je Platforma posebno doprinijela **razvoju izrazitije holističkog pristupa rješavanju problema neprijavljenog rada**. Osim snažnog naglaska na informiranju i boljem upoznavanju s problemom, Platforma potiče i pomak prema pretvaranju neprijavljenog u prijavljeni rad s pomoću djelotvornijih pristupa odvrćanja, kao što su inspekcije i sankcije, na temelju procjene rizika i bolje razmjene podataka. Članovi Platforme naveli su da je njihova zemlja ili organizacija zahvaljujući sudjelovanju u aktivnostima Platforme uvela ili planira uvesti promjene (na primjer u okvirima politike i provedbenim mjerama) koje se odnose na: inicijative za informiranje i izgradnju povjerenja (52 %), mjere odvrćanja i otkrivanja (39 %), aktivnosti na prekograničnoj razini (32 %), poticaje za prijavu rada (23 %), organizacijske modele (16 %) i šire strukturne reforme (16 %).

Međutim, kad je riječ o pristupima borbi protiv neprijavljenog rada, Platforma je prvenstveno usmjerena na rješavanje problema kršenja zakona o radu, a manje na nepoštovanje poreznih propisa ili propisa o socijalnoj sigurnosti, što je odraz sastava njezina članstva. Ograničena dokazna baza također je otežala daljnji napredak u tom području.

Prema izrazitije holističkom pristupu

Među članovima Platforme i promatračima postoji konsenzus da je za rješavanje neprijavljenog rada na političkoj i operativnoj razini potreban „holistički pristup”, koji se koristi svim dostupnim mjerama politike te suradnjom među ključnim tijelima i sa socijalnim partnerima.

U anketi Platforme iz 2019. istaknuta su velika poboljšanja u tom pogledu: nova nacionalna koordinacijska tijela u Francuskoj, Litvi i Rumunjskoj, nacionalni pilot-projekt u Finskoj²⁰ te sveobuhvatnija paleta mjera i/ili nove strategije u Francuskoj, Grčkoj i Latviji.

²⁰ Nacionalni pilot-projekt o kaznenim djelima u području rada uključivao je strateški jaču suradnju tijela za sigurnost i zdravlje na radu te poreznih i policijskih tijela u zajedničkim djelovanjima i projektima suradnje.

3.2. Poboljšanje kapaciteta relevantnih tijela i sudionika iz država članica za rješavanje problema neprijavljenog rada s obzirom na prekogranične aspekte

Za određene vrste prekograničnog neprijavljenog rada, na primjer rad neprijavljenih mobilnih radnika u EU-u ili prijevorno upućivanje radnika, među ostalim preko fiktivnih poduzeća, potrebna je šira i bolja prekogranična suradnja. Načini suradnje obično variraju od razmjene informacija i osoblja do zajedničkih inspekcija, na osnovi bilateralnih sporazuma i memoranduma o razumijevanju.

Zajednički nordijski projekt za borbu protiv neprijavljenog rada

Uz potporu financijskim sredstvima EU-a u okviru Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI), Danska, Estonija, Finska, Island, Latvija, Norveška i Švedska udružili su snage u zajedničkom nordijskom projektu za borbu protiv neprijavljenog rada. Projekt je usmjeren na zajedničke inspekcije, razmjenu dobre prakse (posebno u pogledu komunikacije i preventivnih pristupa) i evaluaciju rezultata. Njime se nastoji razmjenom informacija, suradnjom, mogućnostima dobivanja pomoći i razmjenom znanja nordijskim zemljama omogućiti uspješniju borbu protiv neprijavljenog rada.

Platforma je pomogla državama članicama da ojačaju partnerstva u rješavanju problema prekograničnog neprijavljenog rada, čime je otvoren put daljnjoj suradnji u okviru Europskog nadzornog tijela za rad. Zahvaljujući povećanju uzajamnog povjerenja i redovitim kontaktima, države članice učvrstile su postojeća partnerstva i započele suradnju s novim zemljama. Usto, u programu rada sve je veći naglasak na prekograničnim aspektima te se nude alati koji pomažu u poboljšanju prakse putem studija (npr. o prekograničnoj suradnji), radnih skupina (o razmjeni podataka) te radionica za tematsko preispitivanje i alata (o bilateralnim sporazumima i memorandumima o razumijevanju, zajedničkim i usklađenim inspekcijama).

Međutim, razina **sudjelovanja u prekograničnoj suradnji i dalje je neujednačena**. Nacionalna tijela uglavnom se usredotočuju na *ad hoc* suradnju sa susjednim zemljama i više odgovaraju na neposredne probleme nego što djeluju prema strateškom planu. Većina inspektorata rada rijetko sudjeluje u usklađenim i zajedničkim prekograničnim inspekcijama (jednom ili dvaput godišnje)²¹. U okviru suradnje u kontekstu Europskog nadzornog tijela za rad, među ostalim s organizacijama socijalnih partnera, moglo bi se raditi na tome i nadići ograničenu operativnu sposobnost Platforme.

Porast prekogranične suradnje i napredak u poboljšanju kapaciteta

U anketi iz 2019. 61 % ispitanika izjavilo je da je Platforma doprinijela poboljšanju kapaciteta relevantnih sudionika u državama članicama za rješavanje problema neprijavljenog rada s obzirom na njegove prekogranične aspekte. Organizacije su se obvezale ili planiraju sljedeće godine sudjelovati u prekograničnim aktivnostima koje uključuju prekogranične sastanke dužnosnika (52 %), razmjene osoblja/zajednička

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). *Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work* (Prekogranične mjere za rješavanje problema neprijavljenog rada. Europska platforma za rješavanje neprijavljenog rada), Bruxelles.

djelovanja (41 %) i zajedničke inspekcije (39 %).

3.3. Bolje informiranje javnosti o pitanjima povezanim s neprijavljenim radom i poticanje država članica da više rade na rješavanju tog problema

Platforma je doprinijela tome da **njezini članovi stavljaju veći naglasak na informiranje**; polovina članova izvijestila je o promjenama u tom području. U radu je naglasak prvenstveno na poticanju članova na razmjenu znanja o informativnim kampanjama u okviru posebnih aktivnosti (npr. radionice za tematsko preispitivanje i alati²², seminari o preventivnim pristupima i širenje aktivnosti Platforme).

Međutim, **izravan učinak na poboljšanje informiranosti javnosti ostvaruje se sporije**. Samo 35 % ispitanika u anketi iz 2019. smatralo je da je Platforma ostvarila dobar ili vrlo dobar napredak prema postizanju tog cilja. Budući da se uviđa potreba da se taj cilj ostvari u praksi, u programu rada za razdoblje 2019.–2020. veći je naglasak na komunikaciji i informiranju. Prva kampanja Platforme o prednostima prijavljenog rada, koju su razvili članovi i promatrači, provodit će se od ožujka do lipnja 2020. Prethodit će joj akcijski tjedan tijekom kojeg će se članovi pozivati da se udruže u radu.

4. ZAKLJUČCI

Otkad je počela djelovati 2016., Europska platforma za rješavanje neprijavljenog rada omogućuje veću suradnju među zemljama. Temeljena na snažnom upravljanju, sveobuhvatnom programu rada i aktivnom sudjelovanju članova, Platforma je doprinijela povećanju učinkovitosti i modernizaciji izvršnih tijela diljem EU-a. Rad u okviru Platforme rezultirao je čvrstim spoznajama utemeljenima na dokazima te je državama članicama i socijalnim partnerima omogućio da uče jedni od drugih te zajedno inoviraju i djeluju.

Kad je riječ o preostalim izazovima, u aktivnostima Platforme istaknuta je potreba za jačanjem predanosti svih članova i povećanjem operativnog kapaciteta Platforme. Izvršna tijela i socijalni partneri trebaju i dalje razvijati djelotvorniju suradnju na nacionalnoj i prekograničnoj razini razvojem strateških i operativnih pristupa rješavanju problema neprijavljenog rada. Postoji velik potencijal za produbljivanje uzajamnog učenja među tijelima država članica i poboljšanje djelotvornosti mjera za rješavanje problema neprijavljenog rada, posebno s pomoću bolje razmjene podataka, analize podataka i procjene rizika te bolje prekogranične suradnje. Ta se poboljšanja dijelom mogu postići daljnjim razvojem informacijskih sustava na razini EU-a, koji bi se koristili ne samo za utvrđivanje visokorizičnih poduzeća u svrhu inspekcija nego i za bolje usmjeravanje preventivnih pristupa. U tom je smislu bitan i daljnji razvoj sinergija s ključnim inicijativama i politikama EU-a (npr. onima koje su povezane s radnim uvjetima radnika koji rade putem platformi, europskim semestrom, provedbom europskog stupa socijalnih prava ili razmjenom informacija u porezne svrhe, uključujući dohodak od nesamostalnog rada²³) i instrumentima financiranja (kao što su Europski socijalni fond +). Važno je i dalje razvijati sveobuhvatan pristup koji objedinjuje učinkovite i djelotvorne mjere odvracanja s mjerama za sprečavanje neprijavljenog rada. Usto se ubuduće može više raditi na obrazovanju i informiranju građana,

²² Alati za informiranje i pristupi za komunikaciju s poslodavcima i radnicima u borbi protiv neprijavljenog rada <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>

²³ Direktiva o administrativnoj suradnji u području oporezivanja, Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011.

radnika i poslodavaca o njihovim pravima, odgovornostima i obvezama. #EU4FairWork, prva kampanja Platforme za informiranje i bolje upoznavanje s problemom, koja će se provoditi od ožujka do lipnja 2020., važan je korak u tom smjeru, na kojem treba temeljiti daljnji rad.

Suradnja država članica u okviru Europskog nadzornog tijela za rad može se temeljiti na visokoj razini povjerenja i uspješnoj suradnji među članovima Platforme i promatračima. To će biti čvrsta osnova za bolju prekograničnu suradnju i izgradnju kapaciteta u početnoj fazi Europskog nadzornog tijela za rad, koje ima znatno širi mandat. Širim područjem djelovanja Europskog nadzornog tijela za rad nadoknadit će se ograničenija operativna sposobnost i nejednako angažiranje članova Platforme.

Program rada Platforme za razdoblje 2019.–2020. provest će se kako je i planirano, što će omogućiti neometan prelazak. Odluka (EU) 2016/344 stavit će se izvan snage kad Europsko nadzorno tijelo za rad dosegne puni operativni kapacitet, ali trenutačni ciljevi, misije i aktivnosti Platforme velikim su dijelom potvrđeni u Uredbi o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad (članak 12. i Prilog)²⁴. Osim toga, uspostava Europskog nadzornog tijela za rad otvara priliku za daljnje promjene i rješavanje poteškoća koje proizlaze iz početne konfiguracije Platforme.

Europsko nadzorno tijelo za rad utvrdit će prioritete i predložiti način dugoročnog rješavanja navedenih poteškoća. Može se predvidjeti da će se Platforma, kao stalna radna skupina u sklopu Europskog nadzornog tijela za rad, usredotočiti na svoju glavnu zadaću – rješavanje problema neprijavljenog rada, dok se određene zadaće koje su više horizontalnog tipa, na primjer potpora operativnoj prekograničnoj suradnji, izgradnja kapaciteta u izvršnim tijelima i razvoj alata na razini EU-a, mogu dosljednije rješavati u okviru širih aktivnosti Europskog nadzornog tijela za rad. Platforma će imati koristi od sveobuhvatne operativne strukture unutar Europskog nadzornog tijela za rad i od stručnog znanja osoblja specijaliziranog u različitim područjima. Uz sinergije s drugim aktivnostima Europskog nadzornog tijela za rad i snažan mandat za rješavanje problema neprijavljenog rada, aktivnosti Platforme mogu se proširiti, dodatno razraditi, bolje usmjeriti te planirati tijekom duljeg vremenskog razdoblja. Sudjelovanje Europskog nadzornog tijela za rad u kampanji Platforme o koristima prijavljenog rada 2020.²⁵ dobar je primjer sinergija i usklađivanja inicijativa na razini EU-a za potporu pravednosti na europskom tržištu rada.

Osnivanjem Europskog nadzornog tijela za rad pružit će se poticaj za djelotvornije rješavanje neprijavljenog rada i njegovo pretvaranje u prijavljeni rad, što će doprinijeti pravednim uvjetima rada, poštenom tržišnom natjecanju i pravednoj mobilnosti u korist radnika, gospodarstva i društva u cjelini.

24 Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344.

25 Europsko nadzorno tijelo za rad, Program rada 2020., https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf