

## TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

### NEPRIJAVLJENI RAD

#### 1. UVOD

Iako ne postoji službena definicija neprijavljenog rada, u EU-u se pod time podrazumijeva „bilo koja plaćena djelatnost koja je po svojoj prirodi zakonita, no nije prijavljena javnim tijelima, pri čemu se u obzir uzimaju razlike u regulatornim sustavima država članica“<sup>1 2</sup>.

Pružanje nezakonitih dobara i usluga (npr. proizvodnja droga ili trgovanje drogom, oružjem ili ljudima, ili pranje novca) dio je šire ekonomije koja se temelji na kriminalu. „Siva ekonomija“ često se definira tako da uključuje i neprijavljenu ekonomiju i ekonomiju koja se temelji na kriminalu.

Neprijavljeni rad stvara političke probleme zbog različitih razloga:

---

<sup>1</sup> Komunikacija Europske komisije „Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada“, str. 2., COM(2007) 628.

<sup>2</sup> Ne postoji jedinstvena definicija neprijavljenog rada koja bi se primjenjivala u cijelom EU-u. Neke definicije obuhvaćaju brojne vrste neprijavljenog rada kao što su rad koji je izvršen, ali nije prijavljen tijelima nadležnima za socijalnu sigurnost, neplaćanje doprinosa i poreza i neizvršavanje obveza u pogledu vođenja evidencije te u cijelosti neprijavljene gospodarske djelatnosti. Druge definicije usmjerene su na konkretne obveze kao što je zahtjev da se rad prijavi odgovarajućim tijelima na početku trajanja ugovora o radu. Vidjeti: 2016., Europski opservatorij politike zapošljavanja (EEPO), Europsku platformu za rješavanje problema neprijavljenog rada, informativne članke po državama članicama i objedinjeno izvješće.

- to je oblik **utaje poreza** kojim se ugrožavaju održivost javnih financija i fiskalna stabilnost<sup>3</sup>
- to slabi i izgleda za rast **snižavanjem kvalitete poslova** (npr. sprečavanjem radnika da se uključe u cjeloživotno učenje) i narušavanjem tržišnog natjecanja među poduzećima, što dovodi do neučinkovitosti u proizvodnji jer neformalna poduzeća u pravilu izbjegavaju pristup formalnim uslugama i nemaju odgovarajući pristup kreditiranju
- u društvenom smislu, obilježja su neprijavljenog rada:
  - loši radni uvjeti
  - neispunjavanje zdravstvenih i sigurnosnih zahtjeva
  - niža primanja
  - nepostojanje socijalnog osiguranja.

Posljedica su tih nedostataka socijalni damping i **slabiji socijalni rezultati**.

Sljedeći društveno-gospodarski trendovi dovode do povećanja razmjera u kojima se pojavljuje neprijavljeni rad:

- sve veća fleksibilnost ugovornih odnosa, osobito porast samozapošljavanja, podugovaranja i eksternalizacije poslova
- rast prekograničnog poslovanja, koje zahtjeva učinkovitu međunarodnu

---

<sup>3</sup> Vidjeti i tematski informativni članak o europskom semestru – Održivost javnih financija.

suradnju među tijelima za praćenje i provedbu

- preusmjeravanje gospodarstva na sektore koji su najviše pogođeni problemom neprijavljenog rada (usluge u kućanstvu i usluge kućne njege)
- povećanje socijalnih problema u pojedinim državama članicama EU-a pri čemu dio ljudi neprijavljenim radom nastoji nadoknaditi gubitak prihoda.

Neprijavljeni rad može se razvrstati u tri osnovne kategorije:

1. **neprijavljeni rad u formalnom poslovnom okruženju.** Taj rad može biti potpuno neprijavljen ili djelomično neprijavljen, pri čemu se dio plaće isplaćuje službeno, a dio se isplaćuje u gotovini i neslužbeno
2. **neprijavljeni rad za vlastiti račun ili samozapošljavanje,** pri čemu se pružaju usluge ili formalnim poduzećima ili drugim klijentima, kao što su kućanstva
3. **pružanje robe i usluga susjedima, obitelji, prijateljima ili poznicima** (građevinski radovi ili popravci, čišćenje, čuvanje djece ili skrb za starije osobe). Taj je rad ponekad sličan uzajamnoj pomoći.

Višedimenzionalna priroda neprijavljenog rada proizlazi iz razlika u strukturi proizvodnje, institucionalnoj snazi javnih tijela i regulatornih sustava ili opsegu sustava socijalne države. Potrebno je analizirati i razmjere i strukturu neprijavljenog rada u određenoj zemlji jer oni mogu odražavati nedostatke formalnog tržišta rada te države. Jasno, krajnji je cilj ograničiti ukupne razmjere u kojima se pojavljuje neprijavljeni rad te ga pretvoriti u prijavljeni rad.

Ovaj informativni članak ima sljedeću strukturu: u odjeljku 2. razmatra se uspješnost država članica EU-a u pogledu izazova politike. U odjeljku 3. razmatraju se dokazi o politikama za učinkovito suočavanje s tim izazovima, a

u odjeljku 4. prikazuju se dobre prakse politika među državama članicama EU-a.

## 2. IZAZOVI

Za utvrđivanje izazova u području neprijavljenog rada moguće je upotrijebiti nekoliko pokazatelja. Budući da je neprijavljeni rad latentna varijabla, ti pokazatelji povezani su s različitim čimbenicima koji ga potiču, kako se razmatra u nastavku.

### 1. Strukturni gospodarski čimbenici

- Visoke razine oporezivanja i visoki troškovi usklađivanja (uključujući one koji proizlaze iz propisa o radu). Međutim, u studijama zaklade Eurofound utvrđeno je da sustavi rada i socijalne pomoći koji su namijenjeni smanjenju poreza, deregulaciji i minimaliziranju državne intervencije u prosjeku ne dovode do smanjenja razmjera neprijavljenog rada u gospodarstvu. Neprijavljeni rad jače potiče mišljenje o visokim porezima i o velikim troškovima ispunjavanja obveza: države članice u kojima se porezi percipiraju kao čimbenik koji potiče neprijavljeni rad nisu nužno države članice s najvišim stopama oporezivanja. Neprijavljanje rada može odražavati nezadovoljstvo javnim uslugama koje građani primaju na temelju poreza koje plaćaju (vidjeti „društvene čimbenike” u nastavku). Razinu nepotrebne birokracije može se procijeniti prema poretku država u istraživanju „Doing business” koje provodi Svjetska banka.
- Struktura gospodarstva: neprijavljeni rad osobito je izražen u određenim sektorima<sup>4</sup>. Važna je i veličina poduzeća: nesamostalni zaposlenici koji plaću primaju na ruke češće rade za manje organizacije pri čemu 56 % njih radi u poduzećima s manje od 20 zaposlenih.

---

<sup>4</sup> Građevinski sektor, usluge u kućanstvu (uključujući usluge čišćenja kućanstva, čuvanja djece i skrbi za starije osobe), osobne usluge, usluge privatne zaštite, čišćenje objekata i opreme, poljoprivreda te hotelijerski, restoranski i ugostiteljski sektor.

**Slika: Procijenjena veličina sive ekonomije i neprijavljenog rada (NR) u EU-u**

Država članica	NR (% u smislu inputa rada, procjene na temelju metode LIM za 2013.)	Siva ekonomija (u % BDP-a), 2015. <sup>1</sup>	NR (% BDP-a), 1992.–2006. <sup>2</sup>	NR, podaci ili procjene za državu <sup>3</sup> (% BDP-a)	Neformalni rad <sup>4</sup> (% proširene radne snage)	Potražnja za NR-om <sup>5</sup> (% ispitanika u anketi Eurobarometra (EBS) iz 2013.)	Ponuda NR-a <sup>6</sup> (% ispitanika u anketi Eurobarometra iz 2013.)	Plaće na ruke <sup>7</sup> (% zaposlenika koji primaju plaću na ruke prema EBS-u iz 2013.) / % bruto plaće primljene na ruke
Austrija	8,7	8,2	1,5 (1995.)	Nema podataka	19,7	14	5	2/10
Belgija	11,9	16,2	6 – 20	Nema podataka	10,5	15	4	4/5
Bugarska	17,8	30,6	22 – 30 (2002.)	20 (2011.)	13,2	16	5	6/30
Cipar	13,8	24,8	10 (2007.)	19,1 (2012.)	53,0	16	2	2/50
Hrvatska	14,2	27,7	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	17	7	8/35
Češka	7,7	15,1	9 – 10 (1998.)	Nema podataka	12,5	19	4	5/25
Danska	9,6	12,0	3 (2005.)	Nema podataka	11,5	23	9	2/1
Estonija	14,8	26,2	7 – 8 (2007.)	8 (2011.)	9,8	12	11	5/40
Finska	9,3	12,4	4,2 (1992.)	Nema podataka	11,2	11	3	¼
Francuska	8,8	12,3	4 – 6,5 (1998.)	Nema podataka	10,3	9	5	1/6
Njemačka	4,4	12,2	7 (2007.)	Nema podataka	11,9	7	2	1/30
Grčka	12,4	22,4	24 – 30 (2007.)	36,3 (2012.)	46,7	30	3	7/10
Mađarska	17,3	21,9	18 (1998.)	16 – 17 (2006.)	9,4	11	4	6/20
Irska	8,6	11,3	8 (2002.)	Nema podataka	33,0	10	2	2/8
Italija	12,9	20,6	6,4 (2006.)	12,1 (2011.)	22,4	12	2	2/65
Latvija	18,3	23,6	16 – 18 (2007.)	Nema podataka	8,0	28	11	11/50
Litva	19,8	25,8	15 – 19 (2003.)	Nema podataka	6,4	14	8	6/20
Luksemburg	5,4	8,3	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	14	5	3/11
Malta	Nema podataka	24,3	25 (1998.)	Nema podataka	Nema podataka	23	1	Nema podataka
Nizozemska	5,2	9,0	2 (1995.)	Nema podataka	12,6	29	11	3/5
Poljska	20,8	23,3	12 – 15 (2007.)	4,6 (2010.)	21,6	5	3	5/20
Portugal	6,6	17,6	15 – 37 (2004.)		22,4	10	2	3/100
Rumunjska	18,9	28,0	16 – 21 (2007.)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovačka	13,4	14,1	13 – 15	Nema podataka	12,2	17	5	7/20
Slovenija	13,2	23,3	17 (2003.)	Nema podataka	14,1	22	7	4/20
Španjolska	8,8	18,2	12,3 (2006.)	17 (2011.)	18,8	8	5	5/100
Švedska	7,7	13,2	5 (2006.)	Nema podataka	8,2	16	7	1/5
Ujedinjena Kraljevina	2,7	9,4	2 (2000.)	Nema podataka	21,7	8	3	2/20

Izvori: 1. 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)); 2. Schneider, F. (2015.), „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments” (Veličina i kretanje sive ekonomije u 31 europskoj zemlji i 5 drugih zemalja OECD-a od 2003. do 2015. – različita kretanja); 3. Europska komisija (2004., 2007.), Pregled Europskog opservatorija za zapošljavanje, proljeće 2004. i proljeće 2007.; 4. Eurofound (2012.), Informativni članci za države članice EU-a i Norvešku o procjenama neprijavljenog rada i pristupima njegovu mjerenju; 5. Hazans, M. (2011.), „Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries” (Neformalni radnici širom Europe: dokazi iz 30 europskih država), Radni dokument Svjetske banke o

istraživanju politike, (5912); 6. Anketa Eurobarometra iz 2013., odgovori na pitanje: „Jeste li u posljednjih 12 mjeseci platili za bilo kakvu robu ili usluge za koje ste opravdano smatrali da uključuju neprijavljeni rad (npr. jer niste dobili račun ili račun za PDV)?“; 7. Anketa Eurobarometra iz 2013., odgovori na pitanje: „Osim svojeg redovnog zaposlenja, jeste li u posljednjih 12 mjeseci obavljali ikakvu neprijavljenju plaćenu djelatnost?“; 8. Anketa Eurobarometra iz 2013., odgovori na pitanje: „Poslodavci ponekad radije isplaćuju plaće ili primitke od rada (za dodatni rad, prekovremene sate ili dio plaće iznad zakonskog minimuma), u cijelosti ili djelomično, u gotovini, a da to nisu prijavili poreznim tijelima ili tijelima za socijalnu sigurnost. Je li Vam u posljednjih 12 mjeseci Vaš poslodavac na taj način isplatio bilo koji dio vašeg dohotka?“ / Williams, C., Horodnic, A. (2017.) „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“ (Djelomično neprijavljeni rad, lažno prijavljeni rad: djelomično neprijavljena zaposlenost u Europskoj uniji).

Za dodatne informacije o različitim metodologijama vidjeti prilog „Kako procijeniti neprijavljeni rad“.

## 2. Ciklični gospodarski čimbenici.

Teške poslovne okolnosti mogu navesti poslodavce na to da pokušaju utajiti porez ili smanjiti svoje porezne obveze. Na strani zaposlenika, općenito se smatra da sljedeći čimbenici potiču neprijavljeni rad:

- sve dulja razdoblja nezaposlenosti<sup>5</sup> i velik broj demotiviranih radnika
- položaj ranjivih skupina, uključujući nezakonite imigrante
- pritisak na smanjenje plaća.

Anketa Eurobarometra iz 2013. pokazuje da je vjerojatnije da će neprijavljeni rad obavljati mladi, nezaposleni ili studenti.

### Okvir: Djelomično neprijavljeni rad u kojem se plaće isplaćuju na ruke

Djelomično neprijavljeni rad pojavljuje se kad formalni poslodavac plaća formalnom zaposleniku službeno prijavljenu plaću te mu na taj iznos nadoplaćuje i neprijavljeni dio plaće (na ruke) kako bi izbjegao pune obveze za socijalno osiguranje i porez. Analiza pokazuje da je vjerojatnije da se plaće neće prijavljivati u punom iznosu u gospodarstvima:

- s nižim BDP-om po stanovniku
- sa zastarjelim državnim birokracijama u kojima je veća razina korupcije u javnom sektoru
- s višim razinama ozbiljne materijalne oskudice
- s većom nejednakošću u prihodima

<sup>5</sup> Prema analizi Komisije iz 2013. „Zaposlenost i društvena kretanja u Europi“, povezanost neprijavljenog rada i dugotrajne nezaposlenosti kao udjela u ukupnoj nezaposlenosti nešto je veća nego povezanost neprijavljenog rada i dugotrajne nezaposlenosti kao udjela u aktivnom stanovništvu (vidjeti tablicu 12. tog izvješća).

- s manjom potrošnjom za intervencije na tržištu rada kojima se štite ranjive skupine.

Za rješavanje problema djelomično prijavljene zaposlenosti bit će potrebno riješiti problem tih sistemskih odrednica. Unutar EU-a postoje znatne razlike u tom pogledu: udio zaposlenika koji primaju plaće na ruke veći je u srednjoj i istočnoj Europi (6 % zaposlenika) te u južnoj Europi (4 %) nego u zapadnoj Europi (1 %) i u nordijskim zemljama (1 %)<sup>6</sup>.

**3. Pravni čimbenici** kao što su relativna jasnoća zakonodavstva ili prilagođavanje zakonodavstva kako bi se obuhvatili novi oblici rada.

**4. Institucionalni čimbenici**, npr. izvršavanje zakonodavstva i osobito postojanje jedinstvene organizacije ili tijela za koordinaciju sa zadaćom suzbijanja neprijavljenog rada. Ako ne postoje kontrolni mehanizmi ili su oni nejasni i/ili neučinkoviti, ljudi mogu biti skloniji utaji poreza obavljanjem neprijavljenog rada.

**5. Društveni čimbenici**, koji su bitni za zajedničko razumijevanje cjelokupnog institucionalnog, poreznog i socijalnog okvira te njegove percipirane pravednosti i transparentnosti, čime se potiče prihvaćanje odgovornosti za poštovanje poreznih obveza. Primjerice, postoji izražena negativna korelacija između neprijavljenog rada i potrošnje za socijalnu zaštitu (uz izuzetak mirovine). Analize su pokazale da što je viši indeks percepcije korupcije (CPI), koji mjeri organizacija Transparency

<sup>6</sup> Williams, C., Horodnic, A. (2017.); „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“ (Djelomično neprijavljeni rad, lažno prijavljeni rad: djelomično neprijavljena zaposlenost u Europskoj uniji).

International, tj. što je percepcija korupcije niža, to je niža i vjerojatnost da će se dio plaća zaposlenika isplaćivati „na ruke“. To je snažan dokaz u prilog tome da javni sektor u koji građani imaju povjerenja destimulira neprijavljeni rad.

### 3. IDENTIFIKACIJA ODGOVORA POLITIKE NA IZAZOVE

Sprečavanje neprijavljenog rada i odvratanje od njega zadaće su koje su prvenstveno odgovornost nacionalnih vlada. Kao što je prethodno navedeno, neprijavljeni rad višedimenzionalan je problem koji zahtijeva prilagođen sveobuhvatan odgovor.

Za rješavanje problema neprijavljenog rada i istodobno povećanje privlačnosti formalnog rada potrebna je prava kombinacija mjera politike. Taj pristup trebao bi biti prilagođen institucionalnim značajkama pojedine države članice (administrativna organizacija, sektorska struktura gospodarstva, vrste zaposlenja) kako bi se razmotrilo konkretne čimbenike koji potiču pojavu neprijavljenog rada.

**Europska platforma za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada**, uspostavljena Odlukom (EU) 2016/344 od 9. ožujka 2016.<sup>7</sup>, okuplja tijela i organizacije koje se bore protiv neprijavljenog rada radi djelotvornijeg i učinkovitijeg rješavanja tog problema. Platforma:

- pomaže državama članicama EU-a da se učinkovitije nose s različitim oblicima neprijavljenog rada
- potiče promjene na nacionalnoj razini
- i promiče bolje radne uvjete i formalno zapošljavanje.

Platforma se bavi uzajamnim učenjem i postupkom razmjene informacija<sup>8</sup>. U budućnosti bi mogla raditi na mjernim alatima koji se temelje na dokazima, promicanju usporedne analize i relevantnih metodoloških instrumenata te na razvoju analize djelotvornosti različitih mjera politike.

<sup>7</sup> Službeni list L 65 od 11. ožujka 2016.

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>.

U nedavnom radu za Platformu<sup>9</sup> utvrđen je vrlo značajan odnos između neprijavljenog rada i:

- **BDP-a po stanovniku prema paritetu kupovne moći** (što je razina BDP-a prema paritetu kupovne moći viša, to je raširenost neprijavljenog rada manja); vidjeti grafikon 1.
- **kvalitete upravljanja** (na temelju indeksa europske kvalitete upravljanja): što je kvaliteta upravljanja bolja, to je raširenost neprijavljenog rada manja; vidjeti grafikon 2.

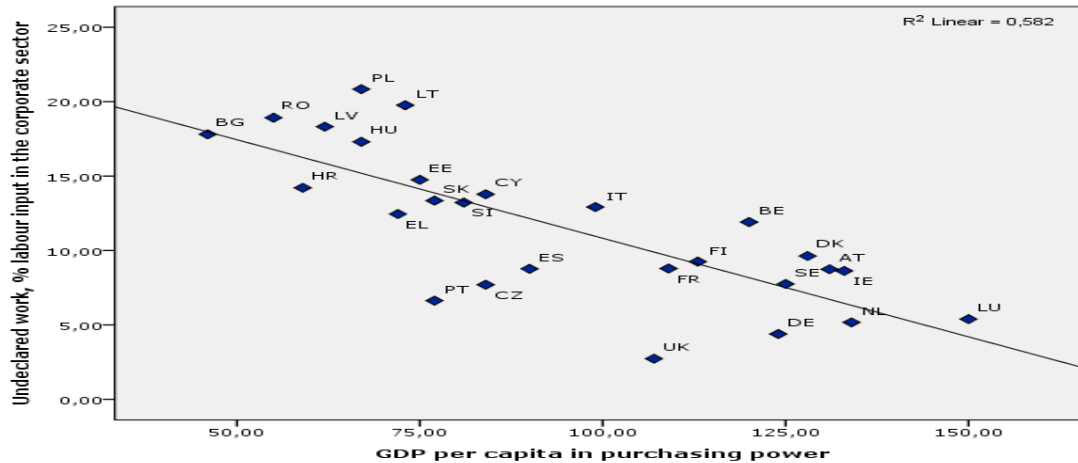
Umjereno značajan odnos postoji između neprijavljenog rada i:

- indeksa percepcije korupcije organizacije Transparency International (u kojem se države rangiraju po percipiranoj korupciji u javnom sektoru)
- indeksa „povjerenja u vlast“ koji se temelji na pokazateljima Svjetskog gospodarskog foruma (WEF)
- učinka socijalnih prijenosa na smanjenje siromaštva
- javnih rashoda za intervencije na tržištu rada kojima se štite ranjive skupine
- stope migracije
- Ginijeva koeficijenta i nejednakosti u prihodima.
- Općenito, što je razina percepcije korupcije viša, to je razina povjerenja u javna tijela niža, a što je razina percipirane nejednakosti viša, to je i razina neprijavljenog rada viša.

<sup>9</sup> 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)).

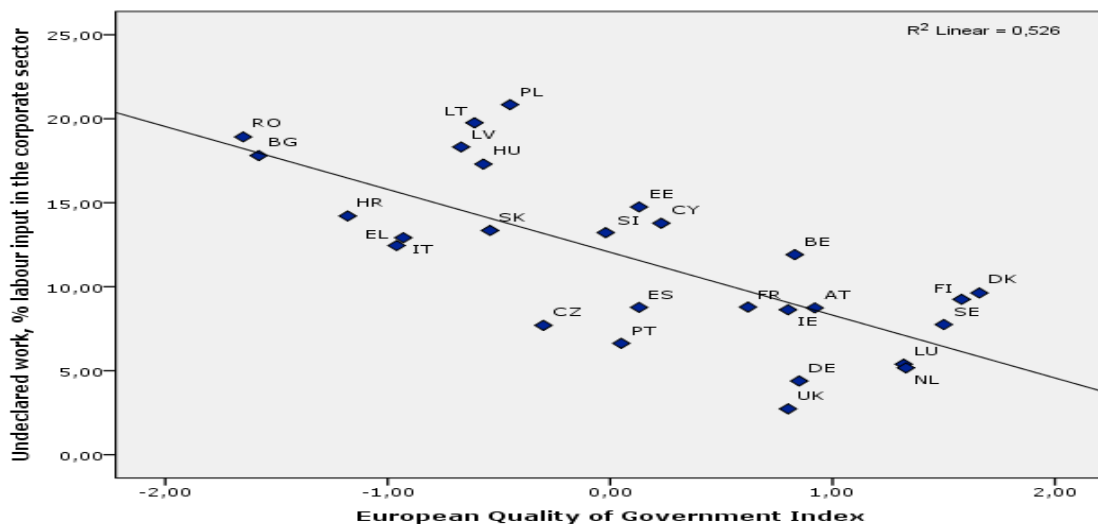
Na grafikonu 1. prikazane su razlike među državama članicama u veličini neprijavljene ekonomije (upotrebom procjena na temelju metode LIM za neprijavljeni rad kao postotak ukupnih inputa rada u privatnom sektoru) i razlike među državama članicama u BDP-u po stanovniku prema paritetu kupovne moći. Što je razina BDP-a po stanovniku prema paritetu kupovne moći viša, to je raširenost neprijavljenog rada manja.

**Grafikon 1. Odnos između neprijavljenog rada i BDP-a po stanovniku, 2013.<sup>10</sup>**



Kako je prikazano na grafikonu 2., što je viša kvaliteta upravljanja kako je izmjerena indeksom europske kvalitete upravljanja (EQI<sup>11</sup>), to je manje neprijavljenog rada. Države članice kao što su Rumunjska i Bugarska, koje su nisko na ljestvici kvalitete upravljanja, imaju više razine neprijavljenog rada. Države članice kao što su Danska, Finska i Švedska, koje imaju više rezultate na indeksu europske kvalitete upravljanja, imaju relativno niske razine neprijavljenog rada.

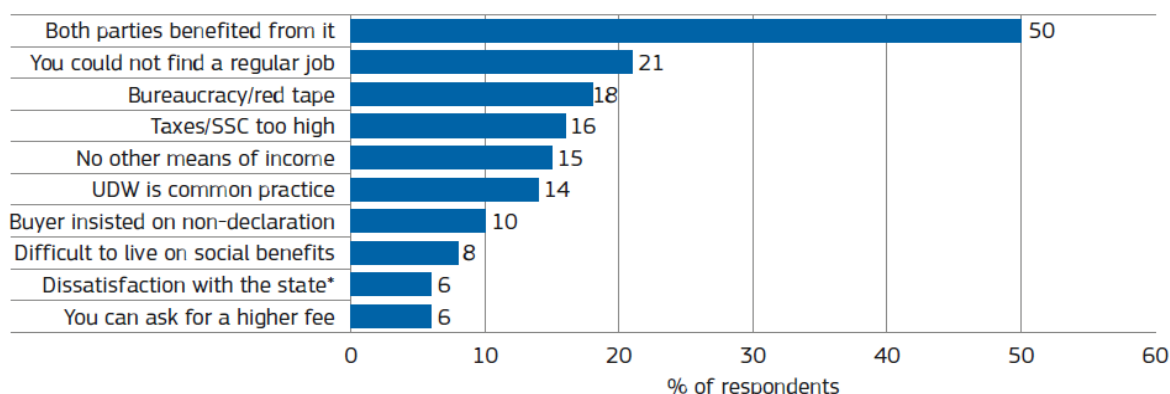
**Grafikon 2.: Odnos između neprijavljenog rada i indeksa europske kvalitete upravljanja, 2013.**



<sup>10</sup> U analizama u tom dokumentu BDP Luksemburga ograničen je na 150 kako bi se spriječio njegov prekomjeran utjecaj na rezultate. Treba napomenuti da bi primjenom izvornog iznosa od 262 koeficijent korelacije ostao isti.

<sup>11</sup> Charron, N., Dijkstra, L. i Lapuente, V. (2015.). „Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions” (Prikazivanje regionalnih razlika u Europi: Mjera za procjenu kvalitete upravljanja u 206 europskih regija). *Social Indicators Research*. 122(2): 315.–346.

**Grafikon 3.: Razlozi za neprijavljeni rad u državama članicama EU-27**



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. \* The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Politika se sve više preusmjerava s nastojanja da se neprijavljena ekonomija iskorijeni prema nastojanjima da se neprijavljeni rad uključi u prijavljenu ekonomiju. Stoga se pristup politike koji trenutačno prevladava u cijelom EU-u - odvratanje, koji se temelji na povećanju rizika od otkrivanja i kazni, sve više nadopunjuje širim rasponom mjera, uključujući pristupe koji se temelje na omogućivanju usklađivanja i preuzimanju obveza. U okviru sveobuhvatnog pristupa politike rješavanju problema neprijavljene ekonomije strateški se i koordinirano iskorištava cijeli raspon pristupa koji se temelje na odvratanju, omogućivanju usklađivanja i preuzimanju obveza.

- Na „strani troška“ te jednadžbe, neophodan je pristup koji se temelji na odvratanju kojim se nastoji povećati percepcija rizika na temelju inspekcija na radnom mjestu, administrativnih i kaznenih sankcija za poduzeća i zaposlenike, registracije radnika prije početka rada ili tijekom prvog dana rada, certifikacije poduzeća, potvrđivanja plaćanja socijalnih doprinosa i poreza, obveze nošenja identifikacijskih isprava na radnom mjestu te koordinacijom razmjene podataka i rada svih uključenih tijela. Pokazalo se da se

povećanjem vjerojatnosti otkrivanja smanjuje sudjelovanje u neprijavljenoj ekonomiji.

- Sve se više prihvaća i činjenica da se omjer troškova i koristi može izmijeniti i promjenama na „strani koristi“ te jednadžbe. U posljednje vrijeme sve veću potporu dobiva i pristup koji se temelji na omogućivanju usklađivanja<sup>12</sup> kojim se nastoji olakšati usklađivanje s postojećim pravilima tako da se poduzeća i pojedince spriječi u obavljanju neprijavljenog rada ili da ih se potakne na prebacivanje tog rada u formalnu ekonomiju te da im se to omogući. Taj pristup uključuje preventivne i korektivne mjere, uz nužne kompromise u određenim slučajevima, kao što je zakonodavstvo kojim se obuhvaćaju novi oblici rada (osiguravanjem da zakon uzima u

<sup>12</sup> Iako pristup koji se temelji na odvratanju i dalje prevladava u većini država članica EU-a, od početka recesije sve više se prihvaća i pristup koji se temelji na usklađivanju. (Eurofound (2013.), „Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008“ (Rješavanje problema neprijavljenog rada u 27 država članica EU-a i Norveškoj: Pristupi i mjere nakon 2008.)).

obzir nove obrasce rada), što ponekad može značiti daljnju segmentaciju tržišta rada. Treba napomenuti da opći ili pojedinačni oprosti, koji se ponekad odobravaju onim subjektima koji svoje poslovanje dovedu u red, mogu potaknuti izbjegavanje plaćanja poreza u budućnosti ako ih se zlorabi ili ako su loše osmišljeni.

- Pristup koji se temelji na preuzimanju obveza podrazumijeva mjere za poticanje etičnijih stavova o oporezivanju i kulture obveza, primjerice, kampanjama podizanja svijesti o individualnim i kolektivnim posljedicama neprijavljenog rada te poboljšanjem percepcije pravednosti oporezivanja te postupovne i redistributivne pravde.

U svojoj rezoluciji o prijelazu s neprijavljenog rada na redovito zaposlenje Vijeće je predložilo referentni okvir unutar kojeg države članice EU-a mogu razvijati i provoditi politike u kontekstu europske strategije zapošljavanja<sup>13</sup>.

#### 4. USPOREDNA ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

Različite države članice poduzele su različite vrste mjera politike za rješavanje problema neprijavljenog rada<sup>14</sup>.

Italija je osnovala novo nacionalno tijelo – Nacionalni inspektorat rada. U njemu su okupljena tri dionika: Ministarstvo rada i socijalnih politika, Nacionalni institut za socijalnu sigurnost (INPS) i Nacionalni institut za osiguranje. Francusko Ministarstvo rada, zapošljavanja, strukovnog

<sup>13</sup> (2003/C 260/01).

<sup>14</sup> Vidjeti primjere dobre prakse koje je utvrdila Europska platforma za rješavanje problema neprijavljenog rada na adresi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en> i studije slučajeva zaklade Eurofound na adresi <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

osposobljavanja i socijalnog dijaloga započelo je 2012. reformu Inspektorata rada te je uspostavilo regionalne jedinice za potporu i praćenje mjera za suzbijanje neprijavljenog rada. Ta je reforma osmišljena kako bi se poboljšala koordinacija na različitim razinama.

Proces otkrivanja mogao bi se poboljšati uzajamnim nadzorom. Primjerice, u Nizozemskoj je inspektorat Ministarstva za socijalna pitanja 2012. uspostavio dežurnu telefonsku liniju za prijavljivanje nezakonitih ili nepoštenih agencija za privremeno zapošljavanje.

Za taj bi proces bila korisna i dublja suradnja među javnim tijelima (putem zajedničkih inspekcija i razmjene podataka) te bolja suradnja s organizacijama poslodavaca i sindikatima. Finska je, primjerice, uspostavila Informacijski odjel za sivu ekonomiju čija je zadaća prikupljanje informacija i provođenje istraga. U Njemačkoj su savezno Ministarstvo financija i socijalni partneri uspostavili saveze za djelovanje protiv neprijavljenog rada i nezakonitog zapošljavanja. Danska je uspostavila akcijski program zajedničkih inspekcija u koje je uključila porezno tijelo, tijelo za radno okruženje i policiju.

Potpunim iskorištavanjem automatiziranih alata i tehnika za upravljanje rizikom omogućuje se usmjeravanje ograničenih ljudskih i proračunskih resursa na istražne i inovativne zadaće s velikom dodanom vrijednošću.

Prekogranična suradnja na temelju formalnih sporazuma, npr. sporazuma između portugalskog Inspektorata rada i španjolskog Inspektorata za rad i socijalnu sigurnost, može pomoći poboljšati razmjenu informacija.

Proces otkrivanja može se poboljšati i prilagođavanjem pokazatelja referentnih vrijednosti za troškove rada koji su, prema potrebi, raščlanjeni po sektoru, kategoriji poduzeća i regiji te o kojima su se usuglasile organizacije poslodavaca i sindikati.

Preventivne mjere su višestruke:



- primjena tehnoloških inovacija za bolje praćenje, npr. certificirane blagajne koje su u Švedskoj uvedene 2010.
- prilagođavanje pravnih okvira radi uzimanja u obzir novih kategorija rada tako da ih se ne zloupotrebljava, već da se upotrebljavaju kao način usklađivanja potreba poduzeća i radnika
- pojednostavnjenje i mjere za e-upravu s naglaskom na samozapošljavanje ili osnivanje novih poduzeća. Jedan je primjer portugalski program Simplex kojim se omogućuje osnivanje poduzeća u jednom uredu u jednom danu
- i minimalna plaća i potpora dohotku mogu pomoći u smanjenju udjela neprijavljenih plaća sprečavanjem poslodavaca da isplaćuju službene plaće koje su niže od uvjetne<sup>15</sup> plaće, odnosno smanjenjem privlačnosti neprijavljenog rada za radnike. Primjerice, jedan od argumenata iznesenih u raspravi o povećanju minimalne plaće u Estoniji bila je potreba za smanjenjem udjela neprijavljenih plaća<sup>16</sup>.

Korektivne mjere uključuju mjere osmišljene tako da potiču kupce na kupnju prijavljene robe i usluga s pomoću ciljanih poreznih olakšica, smanjenja poreza, subvencija ili vaučera za usluge. Primjeri uključuju Dansku, koja je 2011. uvela mogućnost da se u okviru projekta „plan za poslove u kućanstvu“ od troškova zapošljavanja osoba za pomoć u kućanstvu odbije do 2000 EUR Austriju, sa subvencijama za privatne njegovatelje starijih osoba, te Francusku i Belgiju, koje imaju sustave vaučera.

Kampanje za podizanje svijesti provedene su u Portugalu, Sloveniji, Latviji, Litvi i Estoniji, uključujući vrlo konkretne primjere javnih usluga u

<sup>15</sup> Razina plaće za koju su osobe spremne raditi.

<sup>16</sup> Za dodatne primjere vidjeti Eurofound (2013.).

svakodnevnom životu (zdravstvena skrb, policija, obrazovanje itd.).

Datum: 10. 11. 2017.

### **PRILOG: KAKO PROCIJENITI NEPRIJAVLJENI RAD**

Na razini EU-a ne postoje pouzdani i usklađeni agregirani podaci o neprijavljenom radu. Međutim postoje različite metode za procjenu količine neprijavljenog rada i veličine sive ekonomije. Važno je procijeniti količinu neprijavljenog rada – prvo, radi razumijevanja prirode neprijavljenog rada i kretanja povezanih s njime, te, drugo, kako bi se istaknuo napredak postignut u rješavanju tog problema.

Neizravne metode često se temelje na usporedbi makroekonomskih agregata (nacionalni računi, potrošnja električne energije, gotovinske transakcije). Njima se uglavnom obuhvaćaju širi aspekti „neopaženog gospodarstva“ (NOE), što nadilazi standardnu definiciju neprijavljenog rada jer obuhvaća nezakonite djelatnosti ili proizvodnju kućanstava za vlastite potrebe. Kao posljedica toga, razmjeri neprijavljenog rada često se precjenjuju. Pristup koji se često primjenjuje u takvim međunarodnim usporedbama temelji se na modelu **višestrukih pokazatelja i višestrukih uzroka (MIMIC)** u kojem se pretpostavlja postojanje odnosa između neopažene sive ekonomije i skupa makrovarijabli koje se mogu promatrati. Međutim, ta metodologija izložena je oštrim kritikama. Njezine su dvije navodne slabosti sklonost precjenjivanju razine neprijavljenog rada i poteškoće u uspoređivanju država. Međuresorna radna skupina za nacionalne račune (ISWGNA)<sup>17</sup> upozorila

<sup>17</sup> Izjava ISWGNA-e (2006.), „Estimates of the unrecorded economy and national accounts“ (Procjene neevidentirane ekonomije i nacionalni računi). ISWGNA okuplja predstavnike pet međunarodnih organizacija (Europska komisija, MMF, OECD, UN, Svjetska banka) koje su supotpisale međunarodni priručnik „Sustav nacionalnih računa“ (1993.).

je 2006. protiv primjene pokazatelja metoda „makromodela“.

Izravne metode temelje se na statističkim istraživanjima pa stoga pružaju više pojedinosti i veću usporedivost iako se njima često podcjenjuju razine neprijavljenog rada. Obično su usmjerene na neprijavljeni rad pojedinaca, koji se često prijavljuje u mjeri manjoj od stvarne, te se njima ne uspijevaju obuhvatiti mnoge neprijavljene djelatnosti koje obavljaju poduzeća, primjerice, podugovaranje. Takvo je istraživanje na europskoj razini prvi put provedeno 2007. (Posebni Eurobarometar 284) i ponovljeno 2013. (Posebni Eurobarometar 402), dok je Europski opservatorij za zapošljavanje (EEO) prikupio nacionalne podatke o udjelu neprijavljenog rada za 2004. i 2007. (s obzirom na to da se odgovarajući podaci temelje na kombinaciji izravnih i neizravnih metoda, znatno su niži od onih dobivenih na temelju pristupa MIMIC). Na svjetskoj razini, istraživanje Svjetske banke o neformalnim radnicima uključuje rad bez ugovora, neformalno samozapošljavanje i neplaćeni rad za obitelj. Međutim, to je mjerenje možda manje prikladno za razvijena gospodarstva u odnosu na gospodarstva u razvoju.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) preporučio je prihvaćanje zajedničke neizravne metode za mjerenje razmjera i učinka neprijavljenog rada te kretanja povezanih s njime. Ta metoda, koju je razvio talijanski statistički institut, temelji se na inputu rada: usporedbi stvarnih prijava za socijalno osiguranje i pripisanih prijava na temelju europske ankete o radnoj snazi<sup>18</sup>. U metodi inputa rada (vidjeti sliku 1., stupac 1.) koriste se makroekonomski podaci za mjerenje, pojedinačno za svaku državu članicu, razlike između prijavljene ponude inputa

rada (iz ankete o radnoj snazi) i podataka na strani potražnje o evidentiranoj potražnji za radom (npr. podaci iz istraživanja poduzeća, poreznih prijava poduzeća i prijava poduzeća tijelima za socijalnu sigurnost ili podaci nacionalnih ureda za statistiku). Razlikom između tih dviju vrijednosti dobiva se procjena količine neprijavljenog rada.

Općenito, brojke koje su objavili službeni nacionalni izvori često su niže od onih koje se pojavljuju u studijama koje su proveli stručnjaci i međunarodne organizacije. Točna definicija koja je primijenjena ima važne posljedice<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ciccarone, G. i dr. (2009.) „Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU“ (Studija o neizravnim metodama mjerenja neprijavljenog rada u EU-u), GHK & Fondazione G. Brodolini, Završno izvješće Europskoj komisiji, GU-u za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti.

---

<sup>19</sup> Za pregled službenih statističkih procjena vidjeti Gyomai, G. i van de Ven, P. (2014.), „The non-observed economy in the system of national accounts“ (Neopaženo gospodarstvo u sustavu nacionalnih računa), Statističko izvješće OECD-a, 18 (2014.) i Eurostat (2013.), „Essential SNA: Building the Basics“ (Osnove sustava nacionalnih računa: Izgradnja temelja), Eurostat, Luxembourg.

## 5. KORISNI IZVORI

### Dokumenti Komisije

2014., „Zaposlenost i društvena kretanja u Europi 2013.“ (ESDE), poglavlje IV.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

2013., Posebni Eurobarometar 402 – „Neprijavljeni rad u Europskoj uniji“: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

2012., „Paket mjera za zapošljavanje“: Komunikacija Komisije „Prema oporavku s visokom stopom zaposlenosti“ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012., Stručna revizija u okviru programa uzajamnog učenja PROGRESS „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment“ (Borba protiv neprijavljenog rada kao rastućeg problema u kontekstu visoke nezaposlenosti): [http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display\\_by\\_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start\\_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item\\_id=96&cntnt01returnid=59](http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59)

2007., Komunikacija Komisije „Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:EN:HTML>

2007., Posebno istraživanje Eurobarometra o neprijavljenom radu: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)

### Studije

2017., Europska platforma za rješavanje problema neprijavljenog rada, studije, dobra praksa itd., na adresi: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017., 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)), u pripremi, bit će dostupno na adresi: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017., Williams, C., Horodnic, A.: „Under-declaring work, falsely declaring work: undeclared employment in the European Union“ (Djelomično neprijavljeni rad, lažno prijavljeni rad: djelomično neprijavljena zaposlenost u Europskoj uniji), u pripremi, bit će dostupno na adresi: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2016., Europski opservatorij politike zapošljavanja (EEPO), Europska platforma za rješavanje problema neprijavljenog rada, informativni članci po državama članicama i objedinjeno izvješće: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013., „Inspekcije rada i neprijavljeni rad u EU-u“ (zajednički projekt ILO-a i Komisije): [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_220021/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm)

2013., „Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway“ (Rješavanje problema neprijavljenog rada u 27 država članica EU-a i Norveškoj), Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013., „Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries“ (Rješavanje problema neprijavljenog rada u Hrvatskoj i četirima zemljama kandidatkinjama), Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012., Izvješće Svjetske banke: „In From the Shadow: Integrating Europe’s Informal Labor.” (U bijelo iz sivog: Uključivanje neformalnog rada u Europi).

2012., studija prof. F. Schneidera, „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: some new facts” (Veličina i kretanje sive ekonomije u 31 europskoj zemlji i 5 ostalih zemalja OECD-a od 2003. do 2012.: neke nove činjenice):

<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008., izvješće zaklade Eurofound, „Tackling undeclared work in the European Union” (Rješavanje problema neprijavljenog rada u Europskoj uniji):

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010., „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work” (Studija izvedivosti o uspostavi Europske platforme za suradnju među inspektoratima rada i drugim relevantnim nadzornim i provedbenim tijelima u svrhu sprečavanja neprijavljenog rada i borbe protiv njega) (Studija kuće Regioplan):

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010., „Indirect measurements methods for undeclared work in EU” (Neizravne metode mjerenja neprijavljenog rada u EU-u):

[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en)