

**NACIONALNI PROGRAM ZA SUZBIJANJE NEPRIJAVLJENOGA
RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ 2021.- 2024.**

I

AKCIJSKI PLAN ZA PROVEDBU NACIONALNOG PROGRAMA

Veljača, 2021.

SADRŽAJ

Popis kratica	3
I. UVOD	5
II. MEĐUNARODNI OKVIR	7
III. POLAZIŠTA	8
IV. POJAVNI OBLICI NEPRIJAVLJENOGA RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ	10
V. POSTOJEĆE UREĐENJE I PRISTUP BORBI PROTIV NEPRIJAVLJENOGA RADA	12
VI. PRIORITETI NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE NEPRIJAVLJENOGA RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ	13
VII. PODRUČJA DJELOVANJA I MJERE ZA PROVEDBU PRIORITETA	13
Prioritet 1. Strateško upravljanje i unaprjeđenje rada institucija	13
MJERA 1.1. Uspostaviti koordinaciju i zajednički djelokrug tijela inspekcijskog nadzora	14
MJERA 1.2. Modernizirati proces upravljanja, poboljšati metodologije praćenja i vrednovanja uspješnosti rada u tijelima nadležnima za neprijavljeni rad	15
Prioritet 2. - Odvraćanje od neprijavljenog rada normativnim rješenjima	16
MJERA 2.1. Poboljšati zakonodavni okvir uvođenjem definicije neprijavljenoga rada i uskladiti sustav upravnih i prekršajnih mjera	16
MJERA 2.2. Urediti postupanje nadležnih tijela prilikom utvrđenja neprijavljenoga rada	17
MJERA 2.3. Uvesti nadzor nadležnog tijela inspekcije rada nad primjenom kolektivnih ugovora s proširenom primjenom u pogledu isplate minimalne plaće	19
MJERA 2.4. Uspostaviti Očevidnik poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad	20
MJERA 2.5. Uvesti sustav obvezne elektroničke evidencije radnog vremena	21

Prioritet 3. – Poticanje prijavljenoga rada u ponudi i potražnji tržišta rada	23
MJERA 3.1. Objediniti informacije o mogućnostima korištenja državnih potpora	23
MJERA 3.2. Proširiti razloge isključivanja ponuditelja u postupcima javne nabave te uvesti odgovornost za isplatu plaće u lancu podugovaranja među izvođačima koji sudjeluju u građenju	23
MJERA 3.3. Uspostaviti tzv. "bijelu listu" poslodavaca i osigurati dostupnost tih podataka	25
Prioritet 4. – Edukacija i provođenje savjetovanja građana i poslovne zajednice	26
MJERA 4.1. Educirati građane o poreznom sustavu i radno pravnom zakonodavstvu	26
MJERA 4.2. Educirati učenike i studente o prednostima i važnosti prijavljenoga rada	27
MJERA 4.3. Omogućiti savjetodavne usluge poduzetnicima vezano za formalno poslovanje	28
MJERA 4.4. Podizati svijest poslovne zajednice o dobrobitima prijavljenog rada	28
VIII. Financijska sredstva	29
IX. AKCIJSKI PLAN ZA PROVEDBU NACIONALNOG PROGRAMA 2021. – 2024. – razrada prema prioritetnim područjima intervencija - tablični prikaz	29

Popis kratica

ESF+	<i>Europski socijalni fond +</i>
DIRH	<i>Državni inspektorat</i>
DZS	<i>Državni zavod za statistiku</i>
HGK	<i>Hrvatska gospodarska komora</i>
HOK	<i>Hrvatska obrtnička komora</i>
HUP	<i>Hrvatska udruga poslodavaca</i>
HZMO	<i>Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje</i>
HZZ	<i>Hrvatski zavod za zapošljavanje</i>
HZZO	<i>Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje</i>
MBRAN	<i>Ministarstvo hrvatskih branitelja</i>
MPGI	<i>Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine</i>
MFIN	<i>Ministarstvo financija</i>
MFIN- Porezna uprava	<i>Ministarstvo financija, Porezna uprava</i>
MHS	<i>Matica hrvatskih sindikata</i>
MINGOR	<i>Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja</i>
MINTS	<i>Ministarstvo turizma i sporta</i>
MIZ	<i>Ministarstvo zdravstva</i>
MMPI	<i>Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture</i>
MPOLJ	<i>Ministarstvo poljoprivrede</i>
MROSP	<i>Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike</i>
MUP	<i>Ministarstvo unutarnjih poslova</i>
MPU	<i>Ministarstvo pravosuđa i uprave</i>
MZO	<i>Ministarstvo znanosti i obrazovanja</i>

<i>NHS</i>	<i>Nezavisni hrvatski sindikati</i>
<i>SSSH</i>	<i>Savez samostalnih sindikata Hrvatske</i>
<i>SDURDD</i>	<i>Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva</i>

I. UVOD

Nacionalni program za suzbijanje neprijavljenoga rada u Republici Hrvatskoj izrađen je sukladno Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 123/17) koji uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama. Isti se temelji na svim načelima strateškog planiranja i upravljanja razvojem, načelima točnosti i cjelovitosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odgovornosti i usmjerenosti na rezultat, održivosti, partnerstva i transparentnosti.

U okviru Programa Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje od 2020. do 2024. godine, utvrđeno je programsko područje „Socijalna sigurnost“, a u okviru istoga i strateški cilj „Očuvanje radnih mjesta i socijalna sigurnost“. Posebni ciljevi kojima se navedeno postiže, a kojima doprinosi i izrada strateškog dokumenta za suzbijanje neprijavljenoga rada s pripadajućim akcijskim planom provedbe, su „Poticanje rada, zapošljavanja i rast plaća“ te „Socijalni dijalog“.

Vezano uz posebni cilj „Poticanje rada, zapošljavanja i rast plaća“, suzbijanje neprijavljenoga rada, naročito u dijelu djelomično neprijavljenoga rada, pridonijet će rastu plaća odnosno stvaranju uvjeta da prosječna neto plaća dosegne do kraja mandata najmanje 7.600 kn. Redefiniranje radnog zakonodavstva, uključujući i izmjene Zakona o minimalnoj plaći te planirano donošenje posebnog zakona u svrhu sveobuhvatne borbe protiv neprijavljenoga rada, ojačat će pravni okvir kojim će se poticati poduzetničke aktivnosti uz istodobno osiguranje dostojanstvenih uvjeta rada radnika u smislu potpuno prijavljenoga rada i zaštitu poduzetnika od nelojalne konkurencije.

Vezano uz posebni cilj „Socijalni dijalog“, uključivanjem socijalnih partnera u promicanje prednosti od prijavljenog rada odnosno edukacije o štetnostima neprijavljenoga rada, osigurat će se neophodna razina socijalnog dijaloga za razvoj hrvatskog tržišta rada i zaštitu prava radnika. Ovo tim više jer su edukacije namijenjene širokom krugu ciljanih skupina, od učenika i studenata koji tek trebaju ući u svijet rada, preko građana do poslovne zajednice. Savjetodavnim uslugama poduzetnicima, isti će se bolje pripremiti za izazove s kojima se suočavaju vezano uz prijavljivanje rada nadležnim tijelima.

Ujedno, Nacionalnim programom reformi 2020. Republika Hrvatska je reformske prioritete utvrdila u odnosu na tri cilja: održivi gospodarski rast i razvoj, povezivanje obrazovanja s tržištem rada i održivost javnih financija.

Uz cilj 1. Održivi gospodarski rast i razvoj, utvrđen je Reformski prioritet 1.1. Unaprjeđenje poslovnog okruženja, u okviru kojega će se uspostaviti mehanizmi kojima će se osigurati poticajno okruženje za prelazak iz sfere neprijavljenog rada i neregistriranih djelatnosti u zakonite okvire. S tim u vezi usvojeno je da će se donijeti strateški dokument za suzbijanje neprijavljenog rada, s pripadajućim akcijskim planom.

Pored toga, i Europska komisija je prepoznalo ovo područje kao bitno te je u svojem izvješću za Hrvatsku za 2020. godinu navela: „Procjenjuje se da će učestalost neprijavljenog rada i dalje biti visoka. Neprijavljeni rad prisutan je u obliku djelomično neprijavljenog rada (isplata plaća „na ruke“) i potpuno neprijavljenog rada... Uvedene mjere još nisu dovele do uspostave učinkovitih mehanizama prevencije i sankcioniranja.“

Stoga se Nacionalni program za suzbijanje neprijavljenoga rada u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Nacionalni program) donosi u svrhu sprečavanja pojave tzv. „rada na crno“ te poticanja i podržavanja prelaska iz različitih oblika neprijavljenih aktivnosti u formalne oblike zapošljavanja i rada, kao važnog elementa razvoja ukupnog gospodarstva i društva koje cijeni vrijednosti koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, i koje otvara jednake mogućnosti poduzetnicima za sudjelovanje na tržištu te radnicima za sudjelovanje na tržištu rada, pod istim uvjetima.

Opredjeljenje Vlade Republike Hrvatske prema poboljšanoj zapošljivosti i osiguranju razvoja znanja, vještina i sposobnosti svakako uključuje i suzbijanje neprijavljenog rada kao jednog od negativnih pokazatelja stanja društva. Pritom je značajna uloga različitih tijela državne uprave, posebice Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstva financija, Porezne uprave i Državnog inspektorata, odnosno drugih nadležnih inspekcija koje djeluju u okviru određenih relevantnih resora, te socijalnih partnera.

Obzirom na to da neprijavljeni rad predstavlja jedan od faktora koji ograničava pozitivne promjene u društvu, osnovni je cilj ovog Nacionalnog programa osigurati poticajno okruženje za prelazak iz sfere neprijavljenog rada i neregistriranih djelatnosti u zakonite okvire Republike Hrvatske. Korist od suzbijanja neprijavljenog rada je višestruka, kako za državu, tako i za radnike i poslodavce.

Neprijavljeni rad radnika te obavljanje neregistriranih gospodarskih djelatnosti društvene su pojave u svim državama. Obzirom da obuhvaćaju različite djelatnosti i pojavljuju se u različitim pojavnim oblicima, postoje poteškoće u donošenju opće definicije neprijavljenoga rada. Općeprihvaćena definicija neprijavljenoga rada nije donesena na razini Europske unije. Međutim, prihvaćeno je mišljenje da neprijavljeni rad obuhvaća „plaćene djelatnosti koje su po svojoj prirodi zakonite, ali nisu prijavljene javnopravnim tijelima, uzimajući u obzir razlike u regulatornim sustavima država članica“¹.

Neprijavljeni rad predstavlja izazov za zaštitu prava radnika te ujedno nacionalnu ekonomiju svake države. Povreda prijavljivanja rada narušava ravnotežu na tržištu rada gdje dolazi do miješanja i isključivanja prijavljenoga rada, te donosi povredu tržišnog natjecanja neravnopravnih poslodavaca kao gospodarskih subjekata prijavljenih i neprijavljenih radnika. Učinkovitost djelovanja u suzbijanju neprijavljenoga rada zahtijeva djelotvornost njezinih institucija.

Stoga je cilj djelovanja spriječiti načine obavljanja ekonomskih aktivnosti koje uključuju neprijavljeni rad, a važno ostvarenje u borbi protiv neprijavljenoga rada predstavlja i prijelaz iz oblika neprijavljenih i neregistriranih djelatnosti u formalne i zakonite oblike, uz podmirenje svih obveza poslovnih subjekata.

Djelovanje u borbi protiv neprijavljenoga rada započelo je svoj razvojni put pojačavanjem napora u borbi protiv neprijavljenoga rada koristeći različite metode, od mjera odvratanja (povećanjem minimuma i maksimuma novčanih kazni, odnosno podizanjem rizika

¹ Komunikacija Europske komisije (2007a): Jačanje borbe protiv neprijavljenoga rada, COM(2007)628 final, Brussels.

od otkrivanja) preko preventivnih mjera do poticanja prijavljenoga rada. Izradom ovog Nacionalnog programa i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog programa za suzbijanje neprijavljenoga rada, tj. borbu protiv takvih oblika rada, Republika Hrvatska se svrstava u grupu država koje su se na najvišoj nacionalnoj razini uhvatile u koštac s tzv. „radom na crno“, pokazujući spremnost u pronalaženju rješenja protiv negativnih društvenih pojava.

Neprijavljeni rad ima negativne učinke na cjelokupno društvo. Na strani poslodavaca stvara nelojalnu konkurenciju, radnike izlaže socijalnoj nesigurnosti, a državi uskraćuje prihode koji se mogu koristiti za brojne društveno poželjne potrebe. Obzirom da je „neslužbeno gospodarstvo“, kao i u drugim državama, dobro poznati fenomen i u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske preuzima odgovornost i ulaže dodatne napore za suzbijanje razloga koji dovode do pojave „neslužbenog gospodarstva“ i neprijavljenog rada, prepoznajući kao najčešće razloge ovim neželjenim pojavama: izbjegavanje plaćanja poreza, izbjegavanje primjene radnog zakonodavstva, snižavanje razine zaštite radnika, ali i neznanje poduzetnika koji tek počinju svoju gospodarsku aktivnost te neznanje radnika koji u nedovoljnoj mjeri poznaju svoja radna i socijalna prava odnosno nisu osviješteni o šteti neprijavljena rada po njihovu socijalnu sigurnost.

Ovaj Nacionalni program donosi se na temelju provedenih aktivnosti u sklopu IPA 2012 projekta: „Jačanje politika i kapaciteta za smanjenje neprijavljenoga rada“. Navedeni projekt imao je za svrhu jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih tijela državne uprave u borbi protiv neprijavljenoga rada. Projekt se provodio u trajanju od 18 mjeseci, od listopada 2016. godine do travnja 2018. godine. Polazište za izradu ovog strateškog dokumenta preporuke su projektnih partnera iz Slovačke Republike i Savezne Republike Njemačke.

II. MEDUNARODNI OKVIR

Odluka (EU) 2016/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada (SL L 65, 11.3.2016.)², u članku 1. navodi da „rješavanje“ u odnosu na problem neprijavljenog rada znači sprečavanje, odvrćanje i borbu protiv neprijavljenoga rada kao i promoviranje prelaska u zakonske okvire rada i zapošljavanja. Osnovni ciljevi utvrđeni prilikom osnivanja Europske platforme za borbu protiv neprijavljenog rada bili su sljedeći:

1. jačanje suradnje između nadležnih tijela i drugih uključenih dionika kako bi se učinkovitije i djelotvornije rješavalo pitanje neprijavljenoga rada u njegovim različitim oblicima;

² Napomena: 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 (Tekst značajan za EGP i Švicarsku) stavlja izvan snage Odluku (EU) 2016/344 s učinkom kad Nadzorno tijelo postane operativno.

2. poboljšanje kapaciteta nadležnih tijela i drugih uključenih dionika kako bi svi mogli učinkovito djelovati u okviru svojeg djelokruga;

3. povećanje svijesti javnosti o pitanjima povezanim s neprijavljenim radom.

Stoga će i pristup provođenju Nacionalnog programa za suzbijanje neprijavljenoga rada Vlade Republike Hrvatske biti usmjerenost prema nadležnim tijelima koja provode zakone u Republici Hrvatskoj te socijalnim partnerima i drugim oblicima organiziranog udruživanja (npr. komore) da prošire i usklade zajedničke ciljeve kako bi se uspješno riješio problem neprijavljenoga rada.

Važno je istaknuti da i Europski stup socijalnih prava u Pravilu 5. Sigurno i prilagodljivo zaposlenje postavlja pred države članice Europske unije zahtjev da bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici imaju pravo na pravedno i jednako postupanje u pogledu radnih uvjeta, pristupa socijalnoj zaštiti i osposobljavanja.

Nadalje, Odluka Vijeća (EU) 2015/1848 od 5. listopada 2015. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2015. (SL L 268, 15.10.2015.)³ u smjernici broj 7. za politike zapošljavanja, integrirane smjernice za provedbu Strategije Europa 2020, povezuje načela fleksibilnosti i sigurnosti. Države članice trebale bi smanjiti i spriječiti rascjepkanost na tržištu rada i boriti se protiv neprijavljenog rada. Propisima o zaštiti prava radnika, radnog prava i institucijama trebalo bi osigurati prikladno okruženje za zapošljavanje, istodobno nudeći primjerene razine zaštite svim zaposlenim osobama i tražiteljima zaposlenja. Trebalo bi osigurati kvalitetno zapošljavanje u smislu društveno-ekonomske sigurnosti, organizacije rada, mogućnosti obrazovanja i osposobljavanja, uvjeta rada i ravnoteže između poslovnog i privatnog života.

Također, Preporuke 204 Međunarodne organizacije rada (2015) uređuju prelazak s neprijavljenog u prijavljeno gospodarsko djelovanje, sadržavaju napomene o mjerama kojima se pristupa neprijavljenom radu usmjerene na omogućavanje jednostavnog prelaska radnika i gospodarskih aktivnosti iz sfere neprijavljenoga rada u službeno, prijavljeno gospodarstvo, te olakšavanja ulaska novih gospodarskih subjekata na tržište uz informiranost o pravima radnika.

III. POLAZIŠTA

Odrednice ranije spomenute definicije neprijavljenoga rada obuhvaćaju činjenicu obavljanja rada koji nije prijavljen, te neisplaćene doprinose i druga socijalna davanja. Obavljanje neprijavljenog rada učestalo uključuje nezadovoljavajuće uvjete rada, povećanje izloženosti rizicima zaštite na radu, nedostatnu socijalnu zaštitu te niske mogućnosti za razvojem i napredovanjem takvih radnika.

³ Valjanost produljena Odlukom Vijeća (EU) 2016/1838 od 13. listopada 2016. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2016. (SL L 280, 18.10.2016.)

U nekim sektorima neprijavljeni rad postaje rastući problem. Pojedini poslodavci u tim sektorima učestalo krše zakonodavstvo, što ima za posljedicu negativan utjecaj na rad i život radnika koji su uključeni u neprijavljeni rad, ali i na međusobnu nelojalnu konkurenciju među poslodavcima i na širenje loše prakse među samim poslodavcima u cilju postizanja boljeg tržišnog položaja. Socijalne prijevare, kršenje poreznih propisa i drugi oblici ilegalnih aktivnosti prateće su pojave kršenju prava radnika. Naime, poslodavac koji želi na zakonom propisani način zaposliti radnika dužan je s istim sklopiti ugovor o radu u pisanom obliku (ili mu prije početka rada izdati pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu) te ga najkasnije prije početka rada prijaviti na obvezno mirovinsko osiguranje (regulirano važećim Zakonom o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18 i 102/19), a na obvezno zdravstveno osiguranje u roku od 8 dana od početka rada (regulirano važećim Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13, 137/13 i 98/19). Nadalje, potrebno je da poslodavac radniku za obavljeni posao isplaćuje plaću najmanje u visini minimalne plaće u Republici Hrvatskoj, kao i da vodi evidenciju o radnom vremenu radnika.

Rezultati istraživanja Eurobarometer Survey 2013 pokazuju kako se neprijavljeni rad učestalo javlja u bližim društvenim odnosima gdje je i izloženost otkrivanju povrede propisa manja. Izgledno je da će se usluge pružati unutar neprijavljenog rada ukoliko se radi o osobama koje se nalaze u prijateljskom, poslovnom ili rodbinskom odnosu.

Niti novo istraživanje Eurobarometra iz 2019. godine ne pokazuje poboljšanje stanja. Znatna postotak ispitanika navodi spremnost na plaćanja usluga prijateljima ili poznanicima u smislu „rada na crno“ uz nižu cijenu usluga.

Poseban oblik pojavnosti neprijavljenog rada odnosi se na obavljanje neprijavljenog rada uz istodobnu mogućnost korištenja socijalnih naknada, koja sredstva se osiguravaju iz državnog proračuna. Takav pojavni oblik zadire ne više samo u prekršajnu odgovornost već u prijevarno stjecanje (imovinske) koristi bez osnove.

Gledajući s pozicije zaštite prava radnika, pravo na rad uključuje odgovornost društva te javnopravnih tijela za osiguravanjem uvjeta da rad radnika bude prijavljen i dostatan za dostojanstven život. Radnik izvan sustava radno pravne zaštite nema pristup mehanizmima zaštite niti osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Ukratko, u odnosu na radnika, štetnosti neprijavljenog rada su: povreda prava na dostojanstven i plaćen rad, neuplaćivanje doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje (što posljedično negativno utječe na visinu mirovine), neostvarivanje prava iz radnog odnosa (godišnji odmor, dnevni i tjedni odmor, plaćeni dopust) uključujući i pravo na naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad (bolovanja), pravo na zdravstvenu zaštitu i status osiguranika u obveznom zdravstvenom osiguranju, neostvarivanje prava na novčanu naknadu za nezaposlene, te općenito nesigurno radno mjesto koje za posljedicu ima neizvjesnu budućnost radnika. Istovremeno, ukoliko osoba nije u statusu radnika nema ravnopravan položaj s ostalim zaposlenicima u pogledu mogućnosti sudjelovanja radnika o odlučivanju i udruživanju, odnosno u sudjelovanju u kolektivnom pregovaranju.

Uvažavajući tržišne i gospodarske slobode, odnosno jednakost gospodarskih subjekata, prijavljeni rad osigurava ravnopravno tržišno natjecanje između poslovnih subjekata te sprječava socijalni dumping na slobodnom tržištu usluga.

Za radnika, prijavljeni rad nosi niz prednosti: ostvaruje prava na ugovorenu plaću, plaćeni godišnji odmor, plaćeni dopust, naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad (bolovanja), pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na otpremninu i druga prava iz radnog odnosa, ima pravo na novčanu naknadu za nezaposlene te je osiguran za slučaj ozljede na radu, uplaćuju mu se doprinosi za obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje te u konačnici stječe pravo na višu mirovinu.

Prema raspoloživim podacima, kategorije neprijavljenih radnika najbliže su vezane za osobe koje obavljaju fizičke poslove (trećina od ukupno neprijavljenih radnika), osobe u statusu formalne nezaposlenosti (svaki četvrti neprijavljeni radnik), strani radnici (u posljednje vrijeme rastuća kategorija), a do izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju koje su stupile na snagu 1. siječnja 2019. godine, i osobe koje su korisnici mirovine (svaki sedmi neprijavljeni radnik). Navedene kategorije predstavljaju glavninu (oko 70%) svih neprijavljenih radnika u Hrvatskoj.

IV. POJAVNI OBLICI NEPRIJAVLJENOGA RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Područje neevidentirane ekonomije općenito, vrlo je složeno i raznoliko. Neprijavljeni rad pojavljuje se u različitim oblicima potpuno neevidentiranog rada do, također, više varijanti djelomično neprijavljenoga.

U praksi se nalaze sljedeći pojavni oblici neprijavljenoga rada:

➤ **rad bez formalno zasnovanog radnog odnosa (ili bez sklopljenog ugovora o radu)**

Radi se o obavljanju posla koji, s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca, ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos, a ugovor o radu nije sklopljen te nije izvršena prijava na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Navedeno uključuje i pojavu tzv. lažnog samozapošljavanja tj. formalno samostalnog pravnog statusa (primjerice: obrtnik, vlasnik j.d.o.o.-a, d.o.o.-a) gdje jedini ili pretežiti izvor prihoda poslovanja pravnog subjekta ovisi o subordiniranim ugovornim odnosima s drugim gospodarskim subjektom koji je zapravo poslodavac;

➤ **rad na temelju drugih sklopljenih obvezno pravnih ugovora različitih od ugovora o radu**

Ovo su slučajevi nedopuštenog sklapanja drugih oblika obvezno pravnih ugovora (primjerice: ugovor o djelu, ugovor o autorskom djelu, ugovor o volontiranju) koje sklapaju naručitelj i izvršitelj kada takav rad s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti

poslodavca ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos. Radi se, dakle, o prikrivanju radnog odnosa;

➤ **nepotpuni podaci o ugovorenim bitnim sastojcima ugovora o radu**

Radi se o neprijavljivanju radnika na odgovarajuće radno vrijeme. Primjerice, radnik je prijavljen na 20 sati rada tjedno, a radi puno radno vrijeme od 40 sati rada tjedno;

➤ **nezakonito zapošljavanje državljanina treće zemlje (stranaca)**

Rad stranca u Republici Hrvatskoj bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada.⁴ Naime, poslodavac može zaposliti državljanina treće zemlje (stranca) samo na onim poslovima za koje mu je izdana dozvola za boravak i rad, odnosno potvrda o prijavi rada;

➤ **neisplata povećane plaće radnicima i neuplaćivanje propisanih javnih davanja (poreza, prireza, doprinosa i drugo) na povećanu plaću**

Za prekovremeni rad, rad noću, otežane uvjete rada, rad nedjeljom i blagdanom ili drugim danom za koji je zakonom određeno da radnik ima pravo na povećanu plaću, a samim time i na povećane uplate na ime propisanih javnih davanja (poreza, prireza, doprinosa i drugo);

➤ **isplaćivanje plaće ili dijela plaće „na ruke“, bez obračuna i uplate propisanih javnih davanja**

Za obavljeni rad poslodavac je dužan radniku isplatiti plaću na njegov račun te obračunati i uplatiti propisane doprinose te porez na dohodak i prirez porezu koji se obračunava prema primitku dohotka.

Cilj Nacionalnog programa za suzbijanje neprijavljenoga rada u Republici Hrvatskoj jest naglasiti svijest o postojanju pojave neprijavljenog rada, adresirati njene pojavne oblike i uzroke, te pripremiti okvir i definirati metode potrebnog institucionalnog i društvenog djelovanja.

Pristup suzbijanju neprijavljenoga rada zahtjeva usredotočenost na sveobuhvatan i širok spektar zajedničkog djelovanja tijela uključenih u suzbijanje neprijavljenog rada. Važnu ulogu u zajedničkom djelovanju ima aspekt preventivnog djelovanja koji umjesto uklanjanja posljedica ima za cilj uklanjanje uzroka nastanka posljedica neprijavljenoga rada.

V. POSTOJEĆE UREĐENJE I PRISTUP BORBI PROTIV NEPRIJAVLJENOGA RADA

Republika Hrvatska do sada nije imala kontinuirani pristup u objedinjavanju zajedničkoga djelovanja rada javnopravnih tijela povezanih s borbom protiv neprijavljenoga rada. Sukladno važećem uređenju ne postoji nadležnost određenog tijela zaduženog za borbu protiv neprijavljenog rada, odnosno središnje tijelo koje bi osiguralo koordinirano djelovanje različitih

⁴ Navedeno se ne odnosi na iznimke koje uređuje članak 89. Zakona o strancima (Narodne novine, broj 133/20).

sektora uključenih u rješavanje problema neprijavljenog rada. Umjesto toga, postojeći pristup je fragmentaran. Nadležnost među javnopravnim tijelima raspoređena je po više institucija od kojih svaka preuzima odgovornost za različite segmente neprijavljenog gospodarstva. Dok je kršenje radnog prava u nadležnosti Državnog inspektorata- Inspekcije rada, neplaćanje poreza u nadležnosti je Ministarstva financija, Porezne uprave, a prijevare u socijalnim osiguranjima su u nadležnosti pojedinačnih tijela socijalnog osiguranja.

Suradnja između različitih institucija u borbi protiv neprijavljenog rada nedostatna je u strateškom i operativnom smislu te u smislu dijeljenja podataka i postavljanja zajedničkih tematskih ciljeva. Stoga je ocijenjeno potrebnim unaprijediti kvalitetu upravljanja. Dakle, u borbi protiv neprijavljenoga rada prijeko je potrebna dodatna koordinacija različitih inspekcijskih službi te razmjenjivanje potrebnih podataka, a bilo bi poželjno u tu svrhu organizirati i zajedničke aktivnosti.

Hrvatska trenutno ima relativno suženi pristup odvrćanju od rada na crno. Mjere politika su uvelike usredotočene na odvrćanje sudjelovanja u neprijavljenom radu povećavanjem kazni i rizika od otkrivanja. Malo se pažnje posvećuje isticanju pozitivnih strana prijavljenog rada ili čak neizravnim preventivnim alatima kao što su kampanje za podizanje svijesti i rješavanja nepravilnosti i propusta formalnih institucija (npr. osiguravanje proceduralne i redistributivne pravednosti i pravičnosti te provođenje sveobuhvatnih ekonomskih i socijalnih javnih politika, usmjerenih na poticanje prijavljenog rada). Stoga je potrebno odmaknuti se od pretjeranog oslanjanja na mjere odvrćanja putem kažnjavanja prema široj primjeni preventivnih poticaja kao i prema podizanju svijesti javnosti.

Stvaranje pretpostavki za formalnim radno pravnim statusom radnika koji rade neprijavljeno te stvaranje bolje međuresorne suradnje na području suzbijanja neprijavljenoga rada važan je cilj ovoga Nacionalnog programa.

Postoji cijeli niz mehanizama koji su dostupni za transformaciju neprijavljenog rada u prijavljeni rad. S jedne strane, postoje izravni mehanizmi. Oni transformiraju neprijavljeni rad u prijavljeni osiguravajući da koristi od djelovanja u prijavljenom gospodarstvu nadmašuju troškove rada u neprijavljenom gospodarstvu. To se postiže ili koristeći mjere odvrćanja kojima se povećavaju troškovi neusklađenosti/nepošivanja propisa i/ili čineći obavljanje prijavljenog rada isplativijim i lakšim. S druge strane, postoje neizravni mehanizmi. Oni se odmiču od oba navedena modela i usredotočuju na rješavanje propusta formalnih institucija na način da se popravi društveni ugovor između države i njezinih građana u svrhu njegovanja kulture visokog stupnja povjerenja i predanosti. Navedeni mehanizmi i mjere međusobno se ne isključuju, već ih je moguće uspješno kombinirati.

Osnaživanje kapaciteta Državnog inspektorata - Inspekcije rada, kao najvažnijeg tijela u borbi protiv neprijavljenoga rada, intenzivnije povezivanje i osiguravanje protočnosti informacija svih javnopravnih tijela povezanih s neprijavljenim radom, posebice, Ministarstva financija, Porezne uprave, ali i svih drugih povezanih tijela, vrlo je važan segment buduće borbe protiv opisane neželjene društvene pojave.

Iz navedenog razloga potrebno je osnovati zajedničko koordinacijsko tijelo čijim radom će se osigurati potreba pravovremenog i sveobuhvatnog pristupa neprijavljenom radu. Koordinacija i objedinjeni pristup na razini Nacionalnog programa za suzbijanje neprijavljenoga rada, kao i operativnoj razini u vidu prikupljanja, razmjene i analize podataka, nužna je radi bolje učinkovitosti i svrsishodnosti u borbi protiv ove neželjene pojave. Stoga je i ocijenjeno da je na izazov evidentnog postojanja neprijavljenoga rada najbolji strateški odgovor baziran na nacionalnoj odnosno međuresornoj koordinaciji.

Pored toga, tijela državne uprave pozvana su kontinuirano provoditi inicijative na podizanju svijesti javnosti u smislu edukacije građana o sveobuhvatnim prednostima plaćanja poreza u smislu javnih dobara i usluga koje dobivaju u zamjenu za poreze koje plaćaju.

VI. PRIORITETI NACIONALNOG PROGRAMA ZA SUZBIJANJE NEPRIJAVLJENOGA RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Svrha ovog strateškog dokumenta jest suzbiti neprijavljeni rad, poduzimajući integrirane aktivnosti prema zajedničkim čimbenicima rizika i njihovim osnovnim determinantama putem međusektorske suradnje, te osnažiti sustav nadzora nad prijavljivanjem radnika i rada.

Stoga će prioriteti Nacionalnog programa za suzbijanje neprijavljenoga rada u Republici Hrvatskoj biti:

1. Strateško upravljanje i unaprjeđenje rada institucija
2. Odvrćanje od neprijavljenog rada normativnim rješenjima
3. Poticanje prijavljenog rada u ponudi i potražnji tržišta rada
4. Edukacija i provođenje savjetovanja građana i poslovne zajednice

Prioriteti će se postići s nekoliko ključnih mjera od kojih će se svaka provesti nizom zacrtanih aktivnosti. Za provedbene aktivnosti bit će zadužena nadležna tijela državne uprave odnosno ustanove u njihovoj nadležnosti, kao i socijalni partneri te druge stručno-poslovne organizacije.

VII. PODRUČJA DJELOVANJA I MJERE ZA PROVEDBU PRIORITETA

Prioritet 1. Strateško upravljanje i unaprjeđenje rada institucija

MJERA 1.1. Uspostaviti koordinaciju i zajednički djelokrug tijela inspeksijskog nadzora

Pristup suzbijanju neprijavljenoga rada u Republici Hrvatskoj je proteklih godina bio prilično fragmentiran. Osnivanjem Državnog inspektorata Republike Hrvatske (DIRH) djelomično je riješen navedeni problem budući je veliki dio inspekcija objedinjen na jednome mjestu. Ipak, određeni broj inspeksijskih službi i dalje je ostao u okviru različitih ministarstava,

ponajviše zbog posebitosti određenih područja. Stoga su koordinacija, određivanje zajedničkih strateških ciljeva i objedinjeni pristup nužni su radi bolje učinkovitosti i svrsishodnosti u borbi protiv neprijavljenog rada.

Analizom postojećeg stanja podjele nadležnosti tijela uključenih u borbu protiv neprijavljenog rada, utvrđeno je kako postoji više tijela nadležnih za određena zasebna pitanja neprijavljenog rada. Primjerice, nadležnost Državnog inspektorata- Inspekcije rada utemeljena je u području nadzora radnih odnosa, nadležnost Ministarstva financija, Porezne uprave u vezi mjerodavnih poreznih propisa, te tijela socijalnih osiguranja u vezi socijalne zaštite, odnosno prava i obveza iz sustava socijalnih osiguranja.

Preuzimanje obveza strateškim planskim aktom igra najvažniju ulogu u promoviranju efikasnih, integralnih i međusektorskih aktivnosti u borbi protiv neformalnog gospodarstva. Ovi elementi ključni su za implementaciju zajedničke strategije koja koordinira sve linije uključene u aktivnosti suzbijanja neprijavljenog rada. Stoga je ocijenjeno kako je nužan pristup zajedničkog okupljanja javnih servisa u rješavanju problema neprijavljenog rada. Za kvalitetan rad koordinacijskog tijela ključna je razmjena podataka među postojećim tijelima, a navedeno se može osigurati kroz međusektorske ugovore o razmjeni podataka, memorandumu o razumijevanju i suradnji, smjernice za rad ili protokole, te strateškim dokumentima koji objedinjuju zajedničke ciljeve i prioritete.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Potrebno je uspostaviti koordinacijsko tijelo, te uspostaviti ciljne i zajedničke inspeksijske nadzore, koji će u fokusu imati borbu protiv neformalnog gospodarstva u širem smislu. Potrebno je osigurati načine boljeg povezivanja relevantnih tijela, razmotriti mogućnosti povezivanja njihovih baza podataka, osigurati brži protok informacija te imenovanje osoba koje će biti zadužene za zaprimanje i razmjenu informacija između tijela, kao i zadužene za sveobuhvatan pristup i načine rješavanja nastavnih izazova pojave neprijavljenog rada.

Poboljšana razmjena podataka koji sadrže kvalitetnije i sveobuhvatne informacije, te mogućnost zajedničkih inspeksijskih nadzora ključ su lakšeg rada među različitim pravnim okvirima, kao i različitim radnim procesima, te ujedno doprinose učinkovitijem i ekonomičnijem korištenju ljudskih potencijala u tim tijelima. Kvalitetni i vremenski ažurirani podaci koji se, koristeći napredne informacijske i telekomunikacijske tehnologije, budu dijelili među institucijama pridonijet će uspješnosti budućih poduzetih nadzora.

Nakon što se uspostavi zajedničko koordinacijsko tijelo i stekne detaljan uvid u podatke s kojima svako tijelo zasebno raspolaže, potrebno je uspostaviti zajedničke načine korištenja, odnosno omogućavanja međusobnog uvida u iste. Navedeno može biti kroz zaduživanje odgovornih osoba kao kontakt točaka koje će imati popis osoba ovlaštenih za autorizaciju prijenosa podataka. Podaci će se odnositi na već započete nadzore, pripreme planiranja zajedničkih nadzora, odnosno potrebe nastavka započetih postupanja. Omogućit će se svakom

tijelu da ima sve potrebne informacije na raspolaganju prije kretanja na teren, odnosno poduzimanja odgovarajućih radnji, a koja su prethodno prikupljena i istima raspolaže drugo javnopravno tijelo.

Neprijavljeni rad, iako prisutan u svim gospodarskim sferama, svakako je karakterističan za određene djelatnosti. Definiranje ciljanih inspekcijskih nadzora, posebno zajedničkih, pridonijeti će smanjenju pojavnosti neprijavljenog rada. Stoga je potrebno po mogućnosti uvrstiti među strateške ciljeve relevantnih nadležnih inspekcija „transformiranje nelegalnih oblika rada i zapošljavanja u legalne“ te uspostaviti suradnju u smislu sklopljenih bilateralnih ugovora ili sličnih pravnih temelja koji osiguravaju planiran, kvalitetan, zajednički i ciljani nadzor.

MJERA 1.2. Modernizirati proces upravljanja, poboljšati metodologije praćenja i vrednovanja uspješnosti rada u tijelima nadležnima za neprijavljeni rad

Odrednice modernizacije procesa upravljanja uključuju poboljšanje pristupa upravljanju na način postavljanja konkretnih ciljeva tijela nadležnih za provedbu zakonskih propisa u rješavanju problema neprijavljenog rada. Ovo iz razloga što je nužno poboljšati interne procese formalnih institucija uključenih u borbu protiv neprijavljenog rada. Provedbu ove mjere uputno je provoditi kroz rad koordinacijskog tijela iz Mjere I.1.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Unaprjeđenje sustava poticanja iznošenja uočenih nedostataka u provedbi, te općenito poticanja razmjene mišljenja sa svih razina tih tijela, od najviših razina donošenja odluka do najnižih, te jednako tako obrnuto. Na taj bi način svi relevantni zaposlenici bili uključeni i imali pravo sudjelovanja u formiranju budućih planiranja. Najvažnije značajke takve razmjene mišljenja o uspješnosti bile bi uvažavanje okvira stručnog djelovanja, djelokrug, međusobno uvažavanje i pravičnost, otvoreni dijalog, jačanje ovlasti, uz mogućnost uvođenja nagrada i priznanja. Odluke donesene kroz razmjenu mišljenja mogu dovesti do njihove provedbe, uz daljnje praćenje njihova nadzora i po potrebi nastavne revizije provedbenog rješenja. Prijedlozi provedbenih rješenja prikupljati će se te donositi odluke o njihovom uvođenju na polugodišnjoj razini.

Također, koristit će se mehanizam postojećih istraživanja o zadovoljstvu zaposlenika koja se provode redovito na polugodišnjoj ili godišnjoj razini. Nastavno, koristit će se rezultati istraživanja, s evaluacijom i mehanizmima za povratno informiranje o poduzetim aktivnostima. Uvest će se bolja komunikacija o postignućima unutar institucija koje su nadležne za provedbu zakonskih odredbi i sa širokim krugom dionika. Provedene evaluacije zadovoljstva zaposlenika bit će integrirane u proces upravljanja u svrhu boljeg upravljanja ljudskim potencijalima u okviru institucija za provedbu zakonskih propisa.

Prioritet 2. - Odvraćanje od neprijavljenog rada normativnim rješenjima

MJERA 2.1. Poboľjšati zakonodavni okvir uvođenjem definicije neprijavljenoga rada i uskladiti sustav upravnih i prekršajnih mjera

Uvođenje definicije neprijavljenoga rada u radno zakonodavstvo čini se potrebnim. Iako sadašnje stanje ukazuje da je postojeći pravni okvir dostatan za regulaciju neprijavljenoga rada, uslijed potrebe pozitivnog usmjeravanja poslodavaca i radnika formalnim i zakonitim radnim odnosima, definiranje nepoželjne pojave neprijavljenog rada ukazuje se opravdanom. Na taj način postavlja se određenje pojavnosti oblika neprijavljenoga rada i pojašnjava legitimitet javnopravnih tijela za postupanjem u slučaju kršenja takve odredbe. Dakle, povećava se pravna sigurnost i pojednostavljuje utvrđivanje koje se radnje odnosno postupci smatraju neprijavljenim radom, kako u javnosti općenito tako i s aspekta tijela nadležnog za poslove inspekcije rada.

Sadašnji sustav prekršajnih mjera potrebno je razmotriti obzirom na društvenu pojavu neprijavljenoga rada. U slučaju zatečenog radnika koji nije u prijavljenom radnom odnosu Državni inspektorat- Inspekcija rada dužan je podnijeti optužni prijedlog protiv poslodavca nadležnom prekršajnom sudu. Nastavno se postupak vodi u sudskoj nadležnosti. Takvo rješenje dovodi do sankcioniranja prekršajnog postupanja. Ipak za radnika ne znači manje ranjivi položaj nesigurnosti radnog odnosa.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

U svrhu provođenja ove mjere bit će potrebno razmotriti donošenje novog propisa odnosno dopune određenih propisa koji su u nadležnosti različitih resora, posebice:

- MROSP- poseban zakon
- MFIN- po potrebi Opći porezni zakon (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20 i 42/20), Zakon o doprinosima (Narodne novine, br. 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14, 115/16 i 106/18), Zakon o porezu na dohodak (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20 i 138/20)
- MINGOR- Zakon o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti (Narodne novine, br. 61/11 i 66/19)
- eventualno druga tijela državne uprave u okviru svojih nadležnosti

Potrebno je donijeti novi, poseban propis koji bi za svrhu imao suzbijanje neprijavljenoga rada, a sadržaj kojega bi primarno bila definicija neprijavljenoga rada, kao i prepoznavanje njegovih pojava oblika.

Potrebno je, ujedno, razmotriti i uvođenje definicije samozaposlenosti, kako bi se mogla suzbiti i lažna samozaposlenost, obzirom da ista proizvodi niz negativnih učinaka.

Potrebno je preispitati sustav upravnih i prekršajnih mjera na snazi u vezi neprijavljenog rada, kao i propisa kojima se uređuju sustavi socijalnih osiguranja, obavljanje neregistrirane djelatnosti te eventualnih drugih propisa kojima će se pokušati izraditi odgovarajuće poboljšano zakonsko rješenje koje bi na pravedniji način pozicioniralo određene prekršaje koji spadaju u domenu upravnih mjera te između lakših, težih i najtežih prekršaja. Nakon toga, a sukladno procjeni, potrebno je intervenirati u odgovarajuće propise radi njihove bolje interne i horizontalne usklađenosti.

MJERA 2.2. Urediti postupanje nadležnih tijela prilikom utvrđenja neprijavljenoga rada

Ukazuje se potreba proširenja mogućnosti nadležnih tijela da na temelju činjenica utvrđenih inspekcijskim nadzorom mogu samostalno provesti prijelaz iz neprijavljenoga u formalne oblike rada.

Tako je potrebno predvidjeti da se primjerice, nakon što se utvrdi postojanje neprijavljenog radnika kod poslodavca, retroaktivno provede prijava na obvezna osiguranja šest mjeseci unatrag te obračunaju odgovarajući doprinosi.

Radi provedbe navedenog potrebno je koordinirano djelovanje DIRH-a, HZMO-a, HZZO-a te MFIN-Porezne uprave.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Pravno uređenje na snazi, konkretno članak 171. Zakona o mirovinskom osiguranju, poznaje institut zabrane obavljanja djelatnosti poslodavcu u nadziranom poslovnom objektu, odnosno prostoru, ako se utvrdi da je tijekom nadzora za poslodavca radio radnik, na obavljanju posla koji s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca ima obilježje posla za koji se zasniva radni odnos, a kojeg poslodavac nije prijavio na obvezno mirovinsko osiguranje prije početka rada, s prvim danom početka rada ili na odgovarajuće radno vrijeme. Nastavno, propisano je kako se mjera zabrane obavljanja djelatnosti neće izvršiti, a usmeno izrečeno rješenje će se ukinuti ako poslodavac kome je mjera izrečena u roku od tri dana od dana izricanja mjere, nadležnom inspektoru rada dostavi dokaz da je otklonio nedostatke u poslovanju i izvršio uplatu iznosa od 20.000,00 kuna, za svakog radnika koji nije prijavljen, u korist državnog proračuna. Otklanjanje nedostatka jest prijava radnika na obvezno osiguranje (u pravilu je to dan provedenog nadzora).

U cilju osiguravanja radno pravno statusnog položaja radnika, kao i osiguranja socijalne sigurnosti neprijavljenih radnika, neovisno o volji poslodavca da istog prijavi u sustave obveznih osiguranja, potrebno je predvidjeti nove zaštitne mehanizme prelaska neprijavljenog rada u prijavljeni. Iz navedenog razloga moguće je predvidjeti novo uređenje, odnosno izmjene i dopune dosadašnjeg uređenja.

Također, ovom mjerom uspostavila bi se poveznica s postojećim rješenjem koje se primjenjuje sukladno odredbi članka 240. Zakona o strancima (Narodne novine, broj 133/20) kojom je propisano da će tijela inspekcijskog nadzora zabraniti obavljanje djelatnosti poslodavcu kod kojeg je zatečen stranac bez potrebne dozvole za boravak i rad /potvrde o prijavi rada, odnosno strancu zabraniti pružanje usluga za inozemnog poslodavca.

Državni inspektorat bi nakon provedenog inspekcijskog nadzora u kojem se utvrdi neprijavljeni radnik zapisnikom o provedenom nadzoru utvrdio razdoblje trajanja neprijavljenog rada ili bi se, ako se početak rada ne može nedvojbeno utvrditi, pozvao na zakonsku presumpciju postojanja radnog odnosa. Predlaže se zakonska presumpcija od 3 mjeseca unatrag od provedenog nadzora za prvo utvrđenje neprijavljenog/ih radnika, 6 mjeseci za ponovljeno te u slučaju trećeg utvrđenja neprijavljenog/ih radnika osim 6 mjeseci zakonske presumpcije rada dodatno bi se izrekla mjera zabrane obavljanja djelatnosti.

Prema potrebi predvidjet će se iznimke od predloženog, pa se nastavno izlažu dva takva primjera.

Prvi slučaj bi moglo predstavljati produženo osiguranje, koje se sukladno Zakonu o mirovinskom osiguranju temelji na dobrovoljnosti samog osiguranika da nakon prestanka obveznog mirovinskog osiguranja po nekoj od propisanih obveznih osnova osiguranja podnese Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje prijavu o početku osiguranja po osnovi produženog osiguranja. Ako se u inspekcijskom nadzoru zatekne osoba koja radi kod poslodavca za koju poslodavac nije uspostavio Zavodu prijavu o početku osiguranja, a istodobno je osigurana na produženo osiguranje, takvoj osobi bi prestalo svojstvo osiguranika po osnovi produženog osiguranja za razdoblje koje se preklapa s radnim odnosom.

Također, u slučaju kada je radnik prijavljen na puno radno vrijeme, a u inspekcijskom nadzoru je zatečen da radi neprijavljen kod drugog poslodavca, razdoblje rada kod drugog poslodavca smatrat će se razdobljem u kojem ostvaruje primitak po osnovi drugog dohotka.

Dakle, radno-pravni status neprijavljenih radnika uspostavlja se na sljedeći način.

Nadležni inspektor naložit će poslodavcu da u roku od 3 dana uspostavi prijavu radnika počevši od utvrđenog dana početka rada, ili tri/šest mjeseci retroaktivno od dana provedenog nadzora te naložiti plaćanje kazne od 20.000,00 kn po zatečenom neprijavljenom radniku, ali bez mjere zabrane obavljanja djelatnosti prema važećem Zakonu o mirovinskom osiguranju.

Tek uslijed opetovanog (trećeg) ponavljanja utvrđenja neprijavljenog/ih radnika, uz obvezu poslodavca za uspostavom prijave u roku od 3 dana, izrekla bi se i mjera zabrane obavljanja djelatnosti koja se neće izvršiti, a usmeno izrečeno rješenje će se ukinuti ako poslodavac kome je mjera izrečena u roku od tri dana od dana izricanja mjere, nadležnom inspektoru rada dostavi dokaz da je otklonio nedostatke u poslovanju i statusu radnika i izvršio uplatu iznosa od 20.000,00 kuna, za svakog radnika koji nije prijavljen, u korist državnog proračuna.

Zapisnik se dostavlja Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i Ministarstvu financija, Poreznoj upravi. Ukoliko poslodavac ne uspostavi prijavu u ostavljenom roku, HZMO uspostavlja prijavu temeljem zapisnika nadležne inspekcije, i to počevši od dana kako je to navedeno u zapisniku, HZZO uspostavlja prijavu na zdravstveno osiguranje s osnove radnog odnosa, a MFIN- Porezna uprava potom donosi rješenje po službenoj dužnosti o obveznim javnopravnim davanjima za razdoblje od utvrđenog

dana početka rada odnosno tri/šest mjeseci retroaktivno, i to prema prosječnoj bruto plaći prema djelatnosti rada radnika, a o kojoj će DIRH na odgovarajući način obavijestiti MFIN- Poreznu upravu. Podaci o prosječnoj bruto plaći prema djelatnosti odnose se na službene podatke Državnog zavoda za statistiku.

Dodatno, posebnim će se zakonom propisati obveza isplate plaće radniku, a na temelju utvrđene obveze uplate javnopravnih davanja.

MJERA 2.3.: Uvesti nadzor nadležnog tijela inspekcije rada nad primjenom kolektivnih ugovora s proširenom primjenom u pogledu isplate minimalne plaće

Odredbom članka 203. Zakona o radu (Narodne novine, br. 93/14, 127/17 i 98/19) propisano je da ministar nadležan za rad može, na prijedlog svih stranaka potpisnica kolektivnog ugovora, proširiti njegovu primjenu na sve poslodavce u određenoj grani djelatnosti, bez obzira jesu li ti poslodavci članovi udruge koja je potpisala predmetni ugovor ili ne. Proširenje primjene kolektivnih ugovora tada podrazumijeva da su svi obrti i tvrtke koji posluju u određenim sektorima obvezni poštovati i na svoje radnike primjenjivati odredbe kolektivnih ugovora što su ih sindikati dogovorili i potpisali s granskim udrugama poslodavaca.

Međutim, iako na opisani način proizlazi da kolektivni ugovor kojemu je primjena proširena na cijelu djelatnost, kao izvor prava u pravnom sustavu Republike Hrvatske, praktički gotovo da dobiva snagu zakona, nadzor relevantne inspekcije ili nekog drugog ovlaštenog tijela nad provedbom takvih kolektivnih ugovora u Hrvatskoj nije reguliran. Iako inspekcija u čijem je djelokrugu obavljanje nadzora nad primjenom Zakona o minimalnoj plaći (Narodne novine, broj 118/18) nadzire isplatu takve plaće i kod poslodavaca koje obvezuje kolektivni ugovor s proširenom primjenom, to u ovom slučaju nije dovoljno.

Naime, upravo je takvim kolektivnim ugovorima dogovorena isplata najnižih osnovnih plaća, koje mogu biti značajno više od zakonski zagarantirane minimalne plaće koja se odnosi na sve poslodavce u Hrvatskoj. Stoga je opravdano tražiti da u se u ovim slučajevima osigura nadzor, ne samo isplate nacionalne minimalne plaće, već i najniže osnovne plaće utvrđene kolektivnim ugovorom koji je odlukom ministra nadležnog za rad proširen na sve poslodavce u određenom sektoru.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Potrebno je politikama Vlade RH poticati bipartitno kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora, a čiju primjenu, na prijedlog svih stranaka kolektivnog ugovora, ministar nadležan za rad može proširiti te u tu svrhu uvesti nadzor nadležne inspekcije nad primjenom kolektivnih ugovora koji imaju proširenu primjenu (u trenutku donošenja Nacionalnog programa u proširenoj primjeni u Republici Hrvatskoj je tek jedan kolektivni ugovor, i to

Kolektivni ugovor za graditeljstvo⁵, čime se dodatno štiti sektor u hrvatskom gospodarstvu u kojem nedostaje radne snage).

Sveobuhvatnom kontrolom propisanih najnižih iznosa minimalnih plaća koje vrijede na čitavom teritoriju Hrvatske i za sve poslodavce na koje se tako propisani iznosi odnose doprinijet će se povećanju i ujednačavanju standarda radnika i njihovim boljim radnim uvjetima, a posljedično i spriječiti emigraciju kvalitetne i stručne radne snage odnosno doprinijeti rješavanju problema negativnih demografskih trendova u Hrvatskoj.

Navedeno je preduvjet borbi protiv neprijavljenog rada, kao i suzbijanju nelojalne konkurencije, poglavito u pogledu isplata dijela plaće „na ruke“. Opisanom vrstom inspeksijskog nadzora utjecat će se na socijalnu jednakost svih radnika u ciljanim sektorima, na pošteno tržišno natjecanje svih gospodarstvenika te na njihove jednake obveze u pogledu odgovarajućih uplata poreza, doprinosa i drugih propisanih davanja.

Slijedom navedenog, kao optimalno normativno rješenje proizlazi intervencija u smislu dopune Zakona o minimalnoj plaći, ali mogu se razmotriti i druga prihvatljiva rješenja kojima bi se na učinkovit način mogla osigurati svrha ove mjere.

Nadalje, osvještavanje dionika u svijetu rada o prednostima povoljnijih prava utvrđenih kolektivnim ugovorima moguće je organiziranjem radionica, seminara, edukacija, osvještavanjem kroz informiranje, brošurama i sl.

MJERA 2.4. Uspostaviti Očevidnik poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad

Povreda prijavljivanja radnika znači izravno onemogućavanje temeljnih ljudskih prava radnika na rad i radno pravnu zaštitu. Poslodavci kod kojih je ponovljeno utvrđena povreda obveze prijave radnika sukladno opisu Mjere 2.2. uvrstit će se u novoformirani Očevidnik poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad, čime će se javnosti učiniti dostupnim određeni aspekti neprijavljenoga rada. Radnici imaju pravo znati da li je njihov potencijalni poslodavac odgovoran prema radnicima. S druge strane, potencijalni poslovni partneri i drugi gospodarski subjekti također imaju pravo na informaciju o poslovanju poslodavca u vezi prijavljenog rada.

Uspostavom Očevidnika poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad ne ulazi se u prekršajno pravnu nadležnosti već se po uzoru na objavu evidencije Popisa poreznih obveznika/poslodavaca koji prema dostupnim podacima ne isplaćuju plaće Ministarstva financija, Porezne uprave, ustanovljuje dostupnost izrečenih mjera prema postupanju nadležnog

⁵ Kolektivni ugovor za ugostiteljstvo (Narodne novine, br. 5/20, 27/20) za koji je u siječnju 2020. podnesen prijedlog za proširenom primjenom kolektivnog ugovora ministru rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike - u trenutku donošenja ovog Nacionalnog programa prijedlog je povučen te su ugovorne strane sporazumno dogovorile kako neće primjenjivati odredbe Kolektivnog ugovora i Dodatka I do odluke nadležnih državnih tijela o prestanku izvanrednih mjera uvjetovanih epidemijom COVID-19.

tijela inspekcije rada Državnog inspektorata. U samom Očevidniku bit će jasno navedeno da se radi samo o izrečenim mjerama temeljem ovlasti koje ima inspekcija.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Kako bi se utjecalo na poslodavce da zapošljavaju u skladu sa zakonom već je Mjerom 2.2. stupnjevana odgovornost poslodavca kroz stupnjevanje zakonske presumpcije trajanja neprijavljenog rada na način da se za prvo utvrđeno neprijavljivanje radnika presumira 3 mjeseca, a za drugo 6 mjeseci. Također, zabrana obavljanja aktivnosti u skladu s Mjerom 2.2. ne bi se izricala pri prvom utvrđenju neprijavljenog rada već tek ukoliko su poslodavci tri puta ponovili prekršaj. Za slučaj prvog odnosno drugog kršenja propisa uz obvezu prijave naložilo bi se samo plaćanje novčane kazne.

S druge strane neophodno je djelovati preventivno na ponavljanje djela ali i radnicima te drugim poslodavcima omogućiti uvid u listu takvih poslodavaca kako bi navedenu okolnost mogli uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o suradnji sa takvim poslovnim subjektima. Ujedno se svim drugim poslodavcima daje na znanje da se, ukoliko ne budu poštivali propise prilikom zapošljavanja, mogu naći na jednom takvom popisu. Pri tome se može propisati i razdoblje nakon kojega bi se, u svrhu postizanja rehabilitacije, predmetni poslodavci brisali sa popisa tj. sa objavljenog očevidnika (primjerice, nakon 3 godine računajući od dana zabrane obavljanja djelatnosti).

Nadalje, ukazuje se opravdanim Očevidnikom obuhvatiti ne samo poslovne subjekte poslodavce kao fizičke i pravne osobe, već i odgovorne osobe u pravnoj osobi.

MJERA 2.5. Uvesti sustav obvezne elektroničke evidencije radnog vremena

Neprijavljeni rad u širem smislu obuhvaća i rad preko zakonom propisanog dopuštenog broja sati u okviru redovnog kao i prekovremenog rada. Iako je obveza vođenja evidencije radnog vremena uređena postojećim propisima u praksi se pojavljuju određeni problemi prilikom obavljanja nadzora, posebno oko točnog određivanja koliko je sati neki radnik stvarno odradio u pojedinom danu ili u određenom razdoblju.

Sustav obvezne elektroničke evidencije radnog vremena jedan je od načina provođenja borbe protiv neprijavljenog rada na način da se svaki radnik prilikom dolaska na posao evidentira u posebni informacijski sustav koji bi pohranjivao i čuvao podatke. Tako se olakšava kontrola neprijavljenih radnika, obračun plaće za redovan i prekovremeni rad, a nadzire se i poštivanje propisa u pogledu obveznih odmora.

Ova bi se mjera provela kroz nekoliko faza. U prvoj fazi uspostavio bi se pravni temelj te tehnička uspostava sustava kao temeljna podloga.

Zatim bi se ovim sustavom najprije obuhvatio sektor graditeljstva, budući je rasprostranjenost neprijavljenog rada posebno karakteristična za ovaj sektor, a najviše u slučajevima velikih gradilišta koje je teško nadzirati.

Krajnji cilj je uspostaviti obveznu elektroničku evidenciju radnog vremena za zaposlene u Republici Hrvatskoj, posebice uvažavajući djelatnosti gdje je potrebna neposredna prisutnost radnika na radnom mjestu kao što su sektori ugostiteljstva, trgovine i slično. Iznimke će se predvidjeti u dogovoru sa socijalnim partnerima, odnosno nakon što se naprave dodatne analize po sektorima u kojima bi uvođenje elektroničke evidencije bilo prikladno i opravdavalo svrhu.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

U svrhu provođenja ove mjere bit će potrebno najprije uspostaviti zakonski okvir kojim bi se definirao postupak i obveznici elektroničke evidencije radnog vremena, vođenje evidencije te nadzor nad provedbom. Također je potrebno predvidjeti određeno vrijeme prilagodbe koje bi se poslodavcima ostavilo za nabavu potrebne opreme te uspostavu samog sustava.

Pored uspostave zakonodavnog okvira potrebno je tehnički razraditi, a zatim i uspostaviti informacijski sustav koji bi evidentirao i pohranjivao podatke, pri čemu se kao podloga može koristiti već postojeća platforma sustava fiskalizacije u prometu gotovinom, uz odgovarajuću nadogradnju radi prilagodbe sustava ciljanoj namjeni. Prilagođavanjem već postojećeg platformskog sustava izbjegavaju se dodatni troškovi koji bi nastali ako bi se sustav oblikovao u cijelosti iznova.

Uvođenje sustava u sektor graditeljstva na velika gradilišta u drugoj fazi zahtjeva dodatnu razradu obveza glavnog izvođača koji bi morao unijeti podatke o ugovorenom poslu, radnicima koji će raditi na pojedinom gradilištu, svim izvođačima koji sudjeluju u građenju i njihovim radnicima, kao i dobavljačima koji će imati pristup gradilištu. Radnici na gradilištu dužni su se prije početka rada, a nakon dolaska na gradilište, prijaviti putem posebnog uređaja te odjaviti nakon završetka radnog vremena.

Ovakav način evidencije u konačnici će administrativno rasteretiti poslodavce budući će nova evidencija zamijeniti postojeću evidenciju radnog vremena te omogućiti preglednije vođenje i korištenje podataka.

Obzirom da se radi o uvođenju novine koja ima i svoju tehničku komponentu, potrebno je omogućiti ciljanoj skupini poslodavaca (poslodavci u sektoru graditeljstva) da na jednostavan i dostupan način savladaju primjenu novog sustava, bilo putem objave pisanih ili on-line uputa za primjenu bilo putem radionica i okruglih stolova.

Prioritet 3. – Poticanje prijavljenoga rada u ponudi i potražnji tržišta rada
--

MJERA 3.1. Objediniti informacije o mogućnostima korištenja državnih potpora

Unutar sustava državnih tijela postoje zasebni aspekti mogućnosti korištenja državnih potpora. Djelokrug je podijeljen prema nadležnostima javnopravnih tijela. Obzirom na njihovu izravnu povezanost sa novim zapošljavanjem, potrebno je koordinirati takav sustav potpora te na taj način isti učiniti dostupnijim korisnicima.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Budući da sustav potpora koriste poslodavci prilikom zapošljavanja ali i nezaposlene osobe kao mogućnost samozapošljavanja ili čak dodatne edukacije, potrebno je oformiti informacijsku točku kao središnje mjesto koje bi vodilo evidenciju o potporama i drugim mjerama za zapošljavanje u okviru poslova HZZ-a kao posrednika za zapošljavanje, kojemu se obraćaju i poslodavci i tražitelji zaposlenja. Princip djelovanja informacijske točke bio bi prikupljati podatke o potporama i mjerama koje provode različita ministarstva te o njima obavještavati javnost i zainteresirane potencijalne korisnike. Također bi se temeljem prikupljenih podataka zainteresirane osobe upućivale onom tijelu koje provodi konkretnu mjeru.

Iako je Hrvatski zavod za zapošljavanje prvenstveno potporna institucija za zapošljavanje, na ovaj način bi posredno bio potporna institucija i za poduzetništvo, posebice ako se ima vidu da se mjerama za samozapošljavanje već sada vrlo aktivno promiče poduzetništvo. Nove aktivnosti primarno bi bile savjetodavnog i informativnog karaktera, odnosno na mrežnim stranicama HZZ-a nalazile bi se potrebne informacije sa poveznicama (linkovima) koje upućuju zainteresirane osobe na druga tijela u čijoj mjerodavnosti su potpore koje bi se u određenom slučaju mogle koristiti.

MJERA 3.2. Proširiti razloge isključivanja ponuditelja u postupcima javne nabave te uvesti odgovornost za isplatu plaće u lancu podugovaranja među izvođačima koji sudjeluju u građenju

Neprijavljeni rad pojava je koja se javlja u svim sektorima gospodarstva ali primjećuje se kako je izraženija u nekim djelatnostima. Prema podacima Državnog inspektorata-Inspekcije rada, od ukupnog broja utvrđenih prekršaja koji se odnose na radne odnose, najveći broj se odnosi na tzv. ostale uslužne djelatnosti⁶, a graditeljstvo zauzima drugo mjesto sa izraženom tendencijom rasta postotka sudjelovanja u ukupnom broju prekršaja. Tako su 2015. godine 12% svih prekršaja iz područja radnih odnosa činili prekršaji iz djelatnosti graditeljstva,

⁶ Prema NKD - 2007, ostale djelatnosti uključuju djelatnosti članskih organizacija, popravak računala i predmeta za osobnu uporabu i kućanstvo te različite osobne uslužne djelatnosti koje u klasifikaciji nisu drugdje razvrstane, kao što su pranje i kemijsko čišćenje tekstila i krznenih proizvoda; popravak računala i predmeta za osobnu uporabu i kućanstvo; djelatnosti frizerskih salona i salona za uljepšavanje; djelatnosti za njegu i održavanje tijela).

dok se postotak do 2019. godine povećao na 18% odnosno tijekom prvih devet mjeseci 2020. na 21% (2016.g.-13%, 2017.g.-14%, 2018.-17%).

Ako neprijavljeni rad promatramo u širem smislu, on obuhvaća i dio rada za koji radnik nije dobio plaću odnosno za koji radniku nisu plaćeni obvezni doprinosi.

Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, nastavno: ZJN) određuje situacije kada se određeni ponuđač neće uzeti u obzir, bilo kao zakonom obvezujuća zabrana (kao što je to npr. kod osuđivanosti za kaznena djela), bilo kao mogućnost otklona koji nije obvezujući. Proširivanjem odgovornosti dijelom bi se riješilo navedeno pitanje. S druge strane, širim zakonskim reguliranjem odgovornosti u lancu ugovaranja opsežnije bi se pristupilo problemu, proširio krug odgovornih osoba i na taj način destimuliralo nezakonito postupanje.

Naime, važeći Zakon o javnoj nabavi predviđa obvezu isključenja gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave u slučajevima počinjenja određenih (kataloški nabrojanih) kaznenih djela (članak 251. ZJN) te neispunjenja obveze plaćanja dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje (članak 252. stavak 1. ZJN), odnosno mogućnost isključenja za kršenje primjenjivih obveza iz područja socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće (članak 254. stavak 1. točka 1. ZJN).

Ovdje se ujedno ističe da su člankom 4. i člankom 254. stavkom 1. točkom 1. Zakona o javnoj nabavi, a kojim se u nacionalno zakonodavstvo prenose Direktiva 2014/24/EU⁷ i Direktiva 2014/25/EU⁸, već ugrađene odredbe o obvezi poštivanja kolektivnih ugovora te ugovorene plaće, kao i mogućnosti provjere gospodarskih subjekata u tom smislu i njihovog isključenja zbog nepoštivanja navedenih zahtjeva.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

U pogledu Zakona o javnoj nabavi predlaže se katalog kaznenih djela proširiti kaznenim djelom neisplate plaće iz članka 132. Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19).

Naime, iako Zakon o javnoj nabavi već predviđa mogućnost fakultativnog isključenja gospodarskih subjekata zbog kršenja primjenjivih obveza u području socijalnog i radnog prava (članak 254. stavak 1. točka 1. ZJN), problem koji se javljao u praksi je način dokazivanja ovih povreda. Stoga je potrebno jasno prepoznati oblike kršenja radnih prava kroz posebne propise odnosno posebnim propisom o suzbijanju neprijavljenoga rada predvidjeti prekršajne sankcije. Nastavno bi dio sadržaja iz sadašnje odredbe članka 254. stavka 1. točke 1. ZJN-a trebalo na

⁷ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94/65, 28.3.2014.)

⁸ Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94/243, 28.3.2014.)

tome mjestu brisati, a prepoznati kroz razloge za obvezna isključenja predviđene odredbom članka 251. ZJN-a.

Zahtjev zakonitosti formalnih radnih odnosa u postupcima javne nabave dovodi do podizanja razine profesionalnih očekivanja poslovnih subjekata te omogućava višu razinu pravednijeg sustava tržišnog natjecanja.

Ujedno, predlaže se posebnim zakonom o suzbijanju neprijavljenoga rada urediti solidarnu odgovornost za obveze na ime dospjele, a neisplaćene plaće, primarno u sektoru graditeljstva (analogno uređenju iz Zakona o upućivanju radnika u RH i prekograničnoj provedbi odluka o novčanoj kazni).

Takvo uvođenje odgovornosti za isplatu plaće u lancu podugovaranja izravno bi utjecalo na poslovne subjekte da izbjegavaju suradnju s onim izvođačima koji neuredno izvršavaju svoje obaveze prema radnicima.

MJERA 3.3. Uspostaviti tzv. "bijelu listu" poslodavaca i osigurati dostupnost tih podataka

Temeljem podataka o nadzorima provedenim od strane inspekcije nadležne za nadzor radnih odnosa proizlazi značajan broj poslovnih subjekata čije je poslovanje uzorno te je takve potrebno dodatno istaknuti kao primjer. Formiranje "bijeke liste" može biti i samo informativnog karaktera. Shodno utvrđenju rezultata inspekcijskog nadzora da poslodavac nije povrijedio prava radnika koje povrede nadziru nadležna tijela inspekcijskog nadzora, poslodavac, kod kojega u inspekcijskom nadzoru ne bi bile utvrđene nepravilnosti, mogao bi, na zahtjev, o navedenom dobiti od DIRH-a, odnosno MZO-a (čija prosvjetna inspekcija je nadležna za osnovno i srednje školstvo, uključujući privatne školske ustanove) odgovarajuću obavijest.

Ujedno, poslovnim subjektima, koji djeluju u različitim gospodarskim granama, od velike je važnosti održavati pozitivan poslovni dojam. Stoga je opravdana pretpostavka da se isticanjem poslovanja u skladu sa zakonskim propisima u smislu primjera dobre poslovne prakse lakše otvaraju nove mogućnosti poslovnih suradnji.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Uspostava bijele liste je mjera koja bi se mogla provesti na način da se nakon provedenog nadzora posebno evidentiraju poslovni subjekti koji posluju u skladu sa zakonom. Takav popis, koji bi bio javan, omogućio bi da šira javnost bude upoznata sa dobrim poslovnim običajima subjekata na listi.

Osmišljavanjem svojevrsnog loga/znaka za poslodavce s bijele liste koji bi mogli koristiti u reklamne svrhe uz svoj naziv ili u poslovnim prostorijama osiguravao bi se besplatan marketing poslovnim subjektima, čime bi svakako bili motivirani za nastavak dobrog

poslovanja. Takav logo/znak, uz eventualnu mogućnost uvođenja dodatnih kriterija za dobivanje istog, mogao bi nositi naziv, primjerice, „Radnik-friendly“ ili „Poslodavac prijatelj radnika“, s naznakom godine u kojoj se izdaje ili drugačijeg vremenskog obilježja.

Prioritet 4. – Edukacija i provođenje savjetovanja građana i poslovne zajednice

MJERA 4.1. Educirati građane o poreznom sustavu i radno pravnom zakonodavstvu

Najvećem broj radnika u Hrvatskoj najvažniji je iznos plaće koja im se neposredno isplaćuje (neto plaća), a koji iznos koriste radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba i troškova života. Svijest o važnosti i značaju bruto plaće, te važnosti plaćanja poreza na općoj društvenoj razini, nije raširena u dostatnoj mjeri. Potrebna je stoga kampanja o važnosti poreznog sustava i podizanja poreznog morala. Udaljeniji troškovi, kao što su samo usput spomenuto pravo na školovanje, zdravstvenu skrb, pravo na dostojanstven život u starijoj dobi, ne čine se presudno važnim na pojedinačnoj razini i o njima se ne postavlja izravna linija u odgovornosti građana i svih poslovnih subjekata. Korisnosti takvih socijalnih instituta zahtijevaju određene troškove, te se održivost nastavka njihova korištenja u budućnosti i njihova dostupnost osigurava funkcionalnošću poreznog sustava i sustava socijalnih osiguranja počevši od sadašnjeg trenutka.

Poslodavci, pak, neprijavljeni rad primarno vezuju uz rizik od otkrivanja, odnosno potencijalno izlaganje prekršajnom postupku po provedenom inspekcijskom nadzoru Državnog inspektorata- Inspekcije rada. Tražitelje posla koji pristupaju neprijavljenom radu uglavnom možemo razvrstati u dvije skupine. Jednu skupinu čine oni koji polaze od pretpostavke kako im je neprijavljeni rad isplativiji. Razloge nalaze bilo u zloupotrebi korištenja drugog prava, primjerice korištenja prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, a koje ne bi mogli ostvariti da rade prijavljeno, odnosno u procjeni kako im se više isplati izravno zaprimiti viši neto neprijavljeni iznos, u odnosu na niži neto uslijed većeg bruto iznosa prijavljene plaće. Dolazimo do druge skupine tražitelja posla, a to je skupina kojoj poslodavac ne daje drugu mogućnost već im nudi samo neprijavljeni rad, tzv. „rad na crno“ ili dovodi u zabludu o prijavi pa održava u neprijavljenom radu.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Kod svih ovih pojava oblika motivacije ulaska ili održavanja statusa neprijavljenoga rada potrebno je raširiti informacije o posljedicama neprijavljenog rada kako za pojedinca koji u takvom radu obavlja posao, do poslodavaca i drugih poslovnih subjekata koji s istima dolaze u doticaj.

Potrebno je uvođenje oblika načina provođenja informiranosti javnosti o cjelovitosti dosega i posljedica neprijavljenog rada. Uspostavljanje jasnijih linija razumijevanja lanca

uplate doprinosa u sustave socijalnih osiguranja, poreznih davanja i radno pravnih oblika zaštite, a o kojima ne postoje saznanja, odnosno dovoljno promišljenosti sudionika prilikom stupanja u neprijavljeni rad. Predlaže se matematički približiti građanima što znače manje uplate doprinosa - pojasniti prebacivanje tereta na potomke.

Ujedno, daje se informacija o mogućnostima zapošljavanja, samozapošljavanja ili obavljanja paušalnog obrta. Ciljane skupine su neprijavljeni radnici i/ili nezaposlene osobe, a koje bi mogle koristiti mjere koje provodi MINGOR u cilju razvijanja poduzetništva.

MJERA 4.2. Educirati učenike i studente o prednostima i važnosti prijavljenoga rada

Obzirom da najveća tolerancija u pogledu neprijavljenog rada vlada među mladima potrebno je prethodnu mjeru (Mjera 4.1. Educirati građane o poreznom sustavu i radno pravnom zakonodavstvu) prilagoditi mladim osobama čiji se ulazak na tržište rada tek očekuje.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Informacije o temi učiniti vidljivima, pristupačnima, pamtljivima i zanimljivima. Na taj način će se podizati razina osviještenosti i stvaranja novih uvjerenja nadolazećih generacija prilikom zapošljavanja.

Srednje škole će u suradnji s dionicima ove mjere za učenike završnih razreda srednje škole organizirati obrazovne aktivnosti kojima će se promovirati ciljne vrijednosti, norme i uvjerenja, radi lakšeg i boljeg razumijevanja učenika o prednostima plaćanja poreza i socijalnog (mirovinskog i zdravstvenog) osiguranja i prijavljenoga rada te socijalnog dijaloga i njegovih aktera kako bi učenici imali informacije o svojim pravima kada uđu u svijet rada (neovisno jesu li u ulozi radnika ili poduzetnika).

Edukacija učenika srednjih škola o temi prava na rad i svijeta rada provodi se i u okviru novih kurikulumata za međupredmetne teme Građanski odgoj i obrazovanje te Poduzetništvo.

U suradnji s dionicima ove mjere, visoka učilišta će putem svojih Centara za razvoj karijera, koji su između ostalog osnovani i ciljem edukacije studenata o tržištu rada i mogućnostima zapošljavanja, organizirati ciljne obrazovne aktivnosti za studente o prednostima i važnosti prijavljenoga rada.

MJERA 4.3. Omogućiti savjetodavne usluge poduzetnicima vezano za formalno poslovanje

Udruženja određenih skupina osnivaju se radi promicanja i zaštite interesa njihovih članova. Pritom važnu ulogu ima poticanje mogućnosti daljnjeg razvoja te osnaživanje gospodarskih subjekata u njihovom poslovanju.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Primjerice, mogli bi se održati ciklusi edukacija u 20 županijskih komora Hrvatske gospodarske komore na temu obaveza plaćanja poreza, primjene radnog zakonodavstva i zaštite radnika, a s ciljem smanjenja razine neznanja poduzetnika, posebno onih koji tek počinju svoju gospodarsku aktivnost. Na takvim edukacijama poslodavci bi imali priliku sa stručnim osobama raspraviti ključna pitanja i dobiti potrebne odgovore. Edukacije bi se mogle provoditi u suradnji s predstavnicima nadležnih tijela koji bi sudjelovali u svojstvu predavača.

Slične aktivnosti mogle bi provesti i reprezentativne udruge poslodavaca više razine (Hrvatska udruga poslodavaca) te Hrvatska obrtnička komora.

Također, informacije o prednostima i važnosti prijavljenog rada te posljedicama neprijavljenog rada za poslodavce trebalo bi staviti na raspolaganje na internetskim stranicama udruženja poslodavaca te, prema potrebi, ostale pripremljene materijale u svrhu diseminacije.

MJERA 4.4. Podizati svijest poslovne zajednice o dobrobitima prijavljenog rada

Bolje otkrivanje neprijavljenog rada ne mora niti treba biti isključivo u nadležnosti državnih tijela. Uključenost socijalnih partnera u velikom broju europskih država koje su se uhvatile ukoštac s neprijavljenim radom, igra važnu ulogu u otkrivanju neprijavljenog rada u suradnji sa državnim institucijama.

OPIS AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MJERE:

Kako bi se podizanje svijesti o dobrobitima prijavljenog rada postiglo, potrebna je spremnost za dobrovoljnom inicijativom prvenstveno od strane poslodavaca. Socijalni partneri uključili bi se u iskorjenjivanje neprijavljenog rada iz lanca ponude rada (lanca dobavljača) te bi mogli utjecati na male poslovne subjekte koji su pri kraju tog lanca da poštuju propise kako bi se mogli uključiti i dobivati poslove od većih poduzeća.

Moguće je osmisлити i medijsku kampanju prepoznatljivog naziva koja bi bila edukativnog karaktera ističući uzročno-posljedične veze između uplata doprinosa i ostvarivanja mirovina, zdravstvene i socijalne skrbi i drugih kauzalnih odnosa te ujedno naglasila važnost korištenja usluga registriranih poslovnih subjekata.

Sveobuhvatna inicijativa koju bi predvodili socijalni partneri (moguće i koristeći lokalne „uzore“), mogla bi se kasnije provesti u organizaciji odgovarajućih udruženja poslovnih

subjekata koje bi imale ulogu mentora u odnosu na mlade poduzetnike i poduzeća koja tek započinju s radom.

VIII. FINACIJSKA SREDSTAVA:

Financijska sredstva za provedbu ovog Programa odnosno Akcijskog plana osigurana su unutar redovnih proračunskih sredstava tijela državne uprave koja su navedena kao nositelji odnosno dionici u provedbi pojedinih aktivnosti. Predviđene normativne aktivnosti odraditi će postojeći službenici u okviru svojih redovitih poslova slijedom čega nije potrebno osigurati dodatna sredstva.

Dio aktivnosti planira se financirati putem projekata koji se financiraju iz sredstava Europskog socijalnog fonda plus, a donošenje Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu plus još je u fazi usvajanja. Projekti još nisu pripremljeni već se planiraju za razdoblje od 2022. nadalje i uključuju nadogradnju informacijskog sustava fiskalizacije radi uspostave elektroničke evidencije radnog vremena te provođenje edukacije/promidžbe/seminara (procjena vrijednosti 6 milijuna kuna).

Nositelji i dionici u provedbi aktivnosti voditi će računa da se sredstva za provedbu mjera planiraju u okviru limita MROSP-a koji Vlada Republike Hrvatske određuje Smjernicama ekonomsko fiskalne politike za pojedino trogodišnje razdoblje.

IX. AKCIJSKI PLAN ZA PROVEDBU NACIONALNOG PROGRAMA 2021. – 2024. – razrada prema prioritetnim područjima intervencija – tablični prikaz

Temeljem analize pojava oblika neprijavljenoga rada, kao i postojećeg uređenja i pristupa u borbi protiv istoga u Republici Hrvatskoj te odrednicama Programa, definirana su prioritetna područja djelovanja te su prema istima razrađene mjere u tabličnom prikazu. Razrada uključuje konkretne aktivnosti koje će se provesti, rokove izvršenja i nositelje provedbe te pokazatelje rezultata na razini mjere (direktne/ neposredne ishode provedbe mjere).

Po provedbi svake od mjera, pratit će se njezina učinkovitost putem jasnih indikatora praćenja i načina izvješćivanja o provedbi mjera.

	Naziv mjere	Nositelji	Dionici	Provedbene Aktivnosti	Financijska sredstva	Pokazatelj rezultata	Rok provedbe	Početna vrijednost 2020.	Ciljna vrijednost 2021.	Ciljna vrijednost 2022.	Ciljna vrijednost 2023.	Ciljna vrijednost 2024.	Kumulativno 2021.-2024.
Prioritet 1. Strateško upravljanje i unaprjeđenje rada institucija													
1.1.	Uspostaviti koordinaciju i zajednički djelokrug tijela inspeksijskog nadzora	MROSP SDURD	DIRH, MFIN, Porezna uprava MINGOR, MUP, MMPI MIZ, MZO, HZMO HZZO, HZZ DZS	Ospovati koordinacijsko tijelo i uspostaviti ciljne i zajedničke inspeksijske nadzore	Redovna sredstva MROSP	Ospovano koordinacijsko tijelo Broj zajedničkih inspeksijskih nadzora	IV. kvartal 2021 IV. kvartal 2024	0 0	1 0	0 20	0 40	0 60	1 120
				Umrežiti baze podataka inspeksijskih tijela	Redovna sredstva SDURD	Broj umreženih inspeksijskih tijela	IV. kvartal 2022	0	0	7	0	0	7
				Osigurati zajedničke edukacije inspektora uključenih u borbu protiv neprijavljenog rada	Redovna sredstva nositelja i dionika	Broj održanih edukacija inspektora	IV. kvartal 2024	0	0	2	2	2	6
1.2.	Modernizirati proces upravljanja, poboljšati metodologije procjena i vrednovanja uspješnosti rada u tijelima nadležnima za neprijavljeni rad	DIRH, MMPI, MROSP, MIZ, MUP, MZO		Poboljšati interne procese tijela u vezi upravljanja određujući ključne pokazatelje uspješnosti	Redovna sredstva nositelja	Broj donesenih/izmjerenih internih akata nadležnih inspekcija	I. kvartal 2023	0	0	0	5	0	5
Prioritet 2. Odvratanje od neprijavljenog rada normativnim rješenjima													
2.1.	Poboljšati zakonodavni okvir uvođenjem definicije neprijavljenog rada i uskladiti sustav upravnih i prekršajnih mjera	MROSP	MFIN, MINGOR	Normativno definirati neprijavljeni rad, razmotriti uvođenje definicije samozaposlenosti radi suzbijanja "lažne samozaposlenosti" te uvesti novi zakonski okvir upravnih i prekršajnih mjera u vezi s neprijavljenim radom	Redovna sredstva nositelja i dionika	Novi zakonodavni okvir za suzbijanje neprijavljenog rada	IV. kvartal 2022		0				nije primjenjivo
				Preraspodijeliti lakše, teže i najteže prekršaje u odgovarajućim važećim propisima	Redovna sredstva nositelja i dionika	Usklađene upravne i prekršajne mjere u propisima kojima se regulira rad/neprijavljeni rad	IV. kvartal 2022						nije primjenjivo
2.2.	Urediti postupanje nadležnih tijela prilikom utvrđenja neprijavljenog rada	MROSP i MFIN	DIRH, HZMO, HZZO	Normativno proširiti ovlasti DIRH-a i HZMO-a u pogledu uređenja retroaktivne prijave osiguranja	Redovna sredstva nositelja i dionika	Donesen zakonodavni okvir za uspostavu retroaktivne prijave radnika u sustav obveznih osiguranja	IV. kvartal 2022						nije primjenjivo
				Propisati isplatu primatka neprijavljenog radnika u visini prosječne bruto plaće prema djelatnosti obavljanja rada od dana utvrđenog početka rada ili tri/šest mjeseci prije dana provedenog nadzora	Redovna sredstva nositelja i dionika	Osnovna isplata primatka s osnove retroaktivno uspostavljenog statusa radnika	I. kvartal 2023						nije primjenjivo
2.3.	Uvesti nadzor nadležnog inspeksijskog tijela nad primjenom kolektivnih ugovora s proširenom primjenom u pogledu isplate minimalne plaće	MROSP - prva aktivnost	DIRH, MFIN, Porezna uprava	Stvoriti zakonske preduvjete za djelovanje nadležnog inspeksijskog tijela	Redovna sredstva MROSP	Izmijenjen/dopunjen Zakon o minimalnoj plaći	IV. kvartal 2021						nije primjenjivo
		Socijalni partneri - druga aktivnost		Poticati na bipartitno kolektivno pregovaranje osjećavanjem dionika u svijetu rada o prednostima prava utvrdnih kolektivnim ugovorima	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Održani sastanci i radionice o prednostima kolektivnog pregovaranja	IV. kvartal 2024	0	0	2	2	2	6

2.4.	Uspostaviti Očevidnik poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad	MROSP	DIRH, HZMO	Uspostaviti pravni okvir za uspostavu očevidnika	Redovna sredstva nositelja i dionika	Odgovarajućim pravnim aktima omogućiti uspostavu očevidnika	IV. kvartal 2022	Ne postoji pravni okvir za uspostavu očevidnika		Pravni temelji za uspostavu očevidnika			nije primjenjivo
				Objava popisa poslodavaca kod kojih je utvrđen neprijavljeni rad	Redovna sredstva nositelja i dionika	Uspostava forme očevidnika	III. kvartal 2023	Ne postoji očevidnik			Forma očevidnika na web stranicama MROSP-a		
2.5.	Uvesti sustav obvezne elektroničke evidencije radnog vremena	MROSP	MPGI, DIRH, MFIN- Porezna uprava	Uspostaviti pravni okvir sustava obvezne elektroničke evidencije radnog vremena	Redovna sredstva nositelja	Izmjena/dopuna propisa vezanih uz evidenciju radnog vremena	IV. kvartal 2023	Vodjenje evidencije radnog vremena propisano Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima			Izmjenjen/dopunjen Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima		nije primjenjivo
				Uspostaviti informacijski sustav za obveznu elektroničku evidenciju radnog vremena	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Udio radnika evidentiranih u informacijskom sustavu	I. kvartal 2024	0	0	0	0%	40%	40%
				Provesti edukaciju ciljanih skupina poslodavaca	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Broj provedenih edukacija ciljanih skupina poslodavaca	IV. kvartal 2024	0	0	0	0	5	5
				Prioritet 3. Poticanje prijavljenog rada u ponudi i potražnji tržišta rada									
3.1.	Objediniti informacije o mogućnostima korištenja državnih potpora	HZZ	MROSP, MINTS, MINGOR, MPOLI, MBRAN, MFIN	Uspostaviti centralnu informativnu točku za koordinaciju državnih potpora u vezi zapošljavanja	Redovna sredstva nositelja	Broj institucija za čije mjere postoje informacije pri jedinstvenoj informativnoj točki	II. kvartal 2022	0		6	0	0	6
3.2.	Proširiti razloge isključivanja ponuditelja u postupcima javne nabave te uvesti odgovornost za isplatu plaće u lancu podugovaranja među izvođačima koji sudjeluju u građenju	MINGOR		Propisati nove obvezne uvjete i zahtjeve za dopuštenost sudjelovanja gospodarskih subjekata u postupcima javnih nabava	Redovna sredstva nositelja	Izmjenjeni/dopunjeni propisi o javnoj nabavi u pogledu obveznih isključivanja	IV. kvartal 2023	Obvezni razlozi isključivanja ne obuhvaćaju neisplatu plaće i prekrsaje			Počinjenje kaznenog djela neisplate plaće i počinjenje prekrsaja iz domene neprijavljenog rada kao razlog isključivanja		nije primjenjivo
		MROSP		Proširiti odgovornost ugovaratelja za isplatu plaće radnicima njegovog podizvođača	Redovna sredstva nositelja	Uspostava pravnog okvira za uvođenje odgovornosti ugovaratelja za isplatu plaća radnika podizvođača, uključujući i sva obvezna davanja	IV. kvartal 2022	Nije propisana odgovornost podugovaratelja za isplatu plaće		Odredbe u posebnom zakonu o suzbijanju neprijavljenog rada			nije primjenjivo
3.3.	Uspostaviti tzv. "bijelu listu" poslodavaca i osigurati dostupnost tih podataka	DIRH, MZO	HUP, HGK i HOK – u odnosu na reklamno obilježje poslodavaca	Formirati liste poslodavaca kod kojih prilikom nadzora nisu utvrđene nepravilnosti (u vezi prijavljenog rada) te objaviti liste	Redovna sredstva nositelja	Uspostava forme popisa poslodavaca kod kojih prilikom nadzora nisu utvrđene nepravilnosti (u vezi prijavljenog rada)	IV. kvartal 2022	Ne postoji objavljeni popis		Objava forme popisa na web stranicama DIRH-a			nije primjenjivo
		MINGOR		Izraditi odgovarajući logo kao reklamno obilježje poslodavca koji je na bijeloj listi	Redovna sredstva nositelja	Izrađeno reklamno obilježje (MINGOR)	II. kvartal 2022	Ne postoji reklamno obilježje		Izrađeno reklamno obilježje (MINGOR)			
Prioritet 4. Edukacija i provođenje savjetovanja građana i poslovne zajednice													
4.1.	Educirati građane o poreznom sustavu i radno pravnim zakonodavstvu	MROSP, MFIN- Porezna uprava	MINGOR, socijalni partneri	Različitim kampanjama i medijima upoznati širu javnost s pravima i obvezama iz radnih odnosa, mogućnostima samozapošljavanja, važnosti poreznog sustava i poštovanja poreznog morala	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Broj održanih kampanja na temu poreznog sustava i radno pravnog zakonodavstva	IV. kvartal 2024	0	0	2	3	2	7
				Izraditi web materijale sa konkretnim prikazima utjecaja javnih davanja na ostvarivanje prava i korištenje javnih dobara i usluga	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Broj web stranica na kojima su objavljeni materijali	III. kvartal 2022	0	0		Objava na 7 web stranica (nositelji i dionici)	0	0

4.2.	Educirati učenike i studente o prednostima i važnosti prijavljenog rada	MZO - visoka učilišta, srednje škole	MROSP, MFIN, zainteresirani socijalni partneri	Odgovarajućim obrazovnim programima utjecati na kreiranje /mijenjanje vrijednosti, normi i uvjerenja u pogledu prednosti prijavljenog rada i o troškovima neprijavljenog rada	Redovna sredstva nositelja Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 -2027 (ESF+)	Osmišljeni edukativni programi	IV. kvartal 2023	Edukacijski programi MFIN- Porezne uprave iz područja poreza, djelomično obuhvaćen neprijavljeni rad			Osmišljeno jednosatno predavanje na temu radnih prava i neprijavljenog rada prilagođeno ciljanoj skupini		nije primjenjivo
						Broj škola/visokih učilišta koja su održala predavanja o važnostima prijavljenog rada	IV. kvartal 2024	0	0	0	0	Predavanje održano u 200 srednjih škola i 50 visokih učilišta	200/50
4.3	Omogućiti savjetodavne usluge poduzetnicima vezano za formalno poslovanje	HUP, HGK, HOK	MINGOR, NHS, SSH, MHS	Osmišti edukativne materijale o obvezama poduzetnika- poslodavaca prema radnicima	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Broj tjela koji su objavili edukativne materijale	III. kvartal 2022	0	0	5	0	0	5
				Educirati poduzetnike o obvezama poslodavaca prema radnicima vezano za prijavljivanje rada	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Broj održanih edukacija za poduzetnike	IV. kvartal 2024	0	0	20	10	5	35
4.4.	Podizati svijest poslovne zajednice o dobrobitima prijavljenog rada	HUP, HGK, HOK	MROSP, NHS, SSH, MHS, druga nadležna tijela	Izraditi promotivni materijal te reklamu u cilju provođenja nacionalne kampanje	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Izradena reklama i letci	I. kvartal 2022	0	0		Snimljena 1 reklama i uskano 100 000 letaka	0	1 100 000
				Provođenje kampanje osvješćavanja poslovne zajednice o dobrobitima prijavljenog rada	Operativni program financiran iz Europskog socijalnog fonda za period 2021 - 2027 (ESF+)	Provedene kampanje koje promoviraju odgovorno ponašanje poslodavaca i radnika u vezi prijavljenog rada	IV. kvartal 2024	0	0		Objava 1 reklamnog sadržaja na javnoj televiziji te podjela 30 000 letaka	Podjela 35 000 letaka	Objava 1 reklame Podjela 100 000 letaka