

МОДУЛ

4

Трудова инспекција: Изготвување стратегии за унапредување на усогласеноста

Што е целта на овој модул

Врз основа на насоките и алатките на МОТ, како и врз основа на дел од избраните најдобри практики од повеќе различни земји, овој модул ги обработува стратегиите за унапредување на усогласеноста, вклучувајќи ги и барањата и условите за осигурување на високо квалитетно трудово законодавство и прописи, и алтернативите за организирање соодветен систем за спроведување и санкционирање.

Цели

Овој модел има за цел да им обезбеди на учесниците информации за формулирањето на стратегии, активности и пристапи за унапредување и спроведување на усогласеноста со трудовите прописи. На крајот на овој модул, учесниците ќе може:

- ✓ да ја сфатат важноста на квалитетот на законодавството како клучен фактор за унапредувањето на усогласеноста со трудовото законодавство.
- ✓ да користат методологии за оценување на законодавството и стратегиите заради максимизирање на ефективноста на усогласеноста.
- ✓ да ги опишат стратегиите за подобрување на спроведувањето на трудовото законодавство.
- ✓ да ги идентификуваат клучните елементи на системите за санкционирање и на определени алтернативни модалитети за санкционирање.
- ✓ да ја опишат улогата на социјалните партнери и на останатите партнерски организации во унапредувањето на усогласеноста, особено помеѓу тешко достапните групи работници.

СОДРЖИНА

1. Фактори што влијаат врз регулаторната усогласеност	3
1.1. Квалитет на законодавството	3
1.2. Структура на регулаторниот систем	5
1.3. Дистрибуирање информации	6
2. Стратегии за спроведување	9
2.1. Водечки принципи за спроведувањето	9
<i>Утврдување приоритети</i>	10
<i>Одвраќање</i>	11
<i>Одржливост</i>	11
<i>Системски ефекти</i>	12
2.2. Идентификација на целите	14
2.3. Пристапи за спроведување	15
2.4. Дискрециско право и доследност во спроведувањето	17
3. Модели на санкции	19
3.1. Мерки за спроведување	20
3.2. Целта на санкциите	20
3.3. Утврдување на износот на паричните казни	22
3.4. Налози	23
3.5. Жалбени постапки	26
4. Партнери во унапредувањето на усогласеноста	27
4.1. Социјални партнери	27
4.2. Инспекциски надзори и прегледи од трети страни	27
4.3. Системи и програми за управување	27
4.4. Ревизии на работното место	28
4.5. Договорни барања	29
4.6. Стимулации	29
4.7. Свесноста и учеството на работниците	30
4.8. Советодавни услуги	30
4.9. Национални програми и кампањи	30
4.10. Влијање врз неформалната економија и останатите „тешко достапни групи“	31
Резиме	33
Вежби	35
<i>Вежба 1: Главни активности за безбедноста и здравјето при работа</i>	37
<i>Вежба 2: Избирање соодветна активност за спроведување</i>	41
Библиографија и дополнителна литература	43
Анекси	45
<i>Анекс 1: Табела за единаесетте (Т11) клучни аспекти на усогласеноста</i> ..	47
<i>Анекс 2: Инспекцијата на трудот и неформалната економија</i>	49

1. ФАКТОРИ ШТО ВЛИЈААТ ВРЗ РЕГУЛАТОРНАТА УСОГЛАСЕНОСТ

1.1. Квалитет на законодавството

Добро формулираното трудово законодавство ја обезбедува суштинската основа за осигурување на заштитата на човековите права во светот на работата¹. Тоа им помага на одговорните лица во нивните напори за соработување со законот и обезбедува рамка во којашто тие може да се организираат заради постигнување на посакуваните резултати. Трудовото законодавство, исто така, е од клучно значење за економијата на која било земја, како и за постигнување на урамнотежен општествено-економски развој и за благосостојба на населението како целина, а таквата рамнотежа е особено кривка.

Донесувањето на таквото законодавство често е резултат на опсежни консултации и преговори. Искуството покажува дека предлозите што се наметнати одгоре помалку успеваат да ја земат предвид сложената мрежа на поврзаните интереси и потреби во споредба со решенијата што биле проверени и усовршувани низ процесот на социјалниот дијалог, и коишто, според тоа, би требало да уживаат поширока поддршка во општеството. Ако процедурите за носење одлуки не се добро разбрани и ако сите заинтересирани страни не учествуваат во нивното изготвување, тоа ја подрива јавната поддршка за прописите.

Оттаму, трудовото законодавство треба да поседува кохерентен дизајн и неговата крајна цел треба да биде сеопфатноста, така што на сите работници ќе им биде обезбедена соодветна заштита на работното место на правичен начин. Меѓутоа, во реалноста законодавството вообичаено е прогресивно и се развива со текот на времето, на тој начин постепено подобрувајќи го нивото на техничкиот квалитет и опфатот на работниците и предметните теми. Стратегиите за спроведување на законодавството за пристојна работа може, исто така, да се менуваат со текот на времето.

¹ Законодавството не е единственото средство за унапредување на основните принципи и права на работата, иако тоа е, се разбира, неопходно за воспоставување на основните законски права и средства за судска заштита. Во голем број земји определени прашања поврзани со трудот, вклучително и прашањата што се однесуваат на основните права, се уредени со колективни договори, вообичаено како дополнување на основните законодавни акти, но некогаш и во нивно отсуство. Со оглед на потребата за гарантирање на овие основни права за сите работници, и на ограничениот делокруг на колективните договори во повеќето земји, основната законска заштита се чини дека е сепак неопходна во најголемиот број случаи.

Законодавството мора да биде и лесно разбирливо, за одговорните лица да може да работат во согласност со него и за олеснување на неговото спроведување. Во спротивниот случај, законодавството што е нејасно и што може да се разбере единствено од страна на лицата што учеле право најверојатно нема да може лесно да се разбере и да е применува од страна на одговорните лица, додека, пак, постои голема веројатност дека спроведувањето на таквото законодавство ќе биде тешко и недоследно и ќе доведе до исмевање на правниот систем како целина.

Системите за спроведување, се разбира, ќе зависат во голема мера од севкупниот законодавен систем и ќе се разликуваат од една земја до друга, но најважната поента е дека инспекторите имаат законска поткрепа за своите должности за спроведување, така што ќе бидат во можност да ги извршуваат сите свои функции.

Без оглед на тоа што не постои меѓународен стандард за квалитетот на изготвување на законодавството, неколку земји утврдија сопствени стандарди за квалитетот на поединечните прописи - на пример, тоа го сторија неколку од земјите-членки на ОЕСР.

Стандарди за поединечни прописи (ОЕСР, 1994 г. ²)

- ✓ Кориснички стандарди, како, на пр., јасноста, едноставноста и достапноста за физичките лица и за претпријатијата.
- ✓ Стандарди за дизајнот, како на пр., флексибилноста и конзистентноста со останатите правила и меѓународни стандарди.
- ✓ Правни стандарди, како, на пр., структурата, среденоста, јасното пишување, терминологијата и постоењето на јасни законски овластувања за дејствување.
- ✓ Стандарди за ефективност, како, на пр., релевантноста во поглед на јасно утврдените проблеми и реалните услови.
- ✓ Економски и аналитички стандарди, како, на пр., тестирања на трошоците и придобивките и на рентабилноста, или мерки за влијаење врз малите претпријатија, конкурентноста и трговијата.
- ✓ Стандарди за спроведување, како, на пр., практичноста, изводливоста, спроведливоста, прифатеноста од јавноста и расположливоста на потребните државни ресурси.

Покрај тоа, тука се *Упатствата на МОТ за трудовото законодавство*³, што се засноваат врз начелото дека законите од областа на трудот

² Исто.

³ МОТ Упатства за трудовото законодавство:
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> .

треба да бидат лесно достапни и разбирливи за оние на коишто таквите закони се однесуваат. Упатствата се наменети да им помогнат на оние што се вклучени во ревидирањето и изготвувањето на трудовото законодавство да ги подберат своите техники за пишување закони, како и да го зајакнат социјалниот дијалог и да ја зголемат неговата ефективност. Оттаму постојат надежи дека донесеното законодавство ќе биде подобро приспособено кон националните услови и околности и дека поцелосно ќе ги зема предвид фундаменталните начела во врска со работата што ги поддржува МОТ. Други национални иницијативи што може да бидат корисни референтни материјали во оваа смисла се Упатствата за изготвување на локалните закони и подзаконски акти од Квинсленд, Австралија⁴.

Понекогаш амандманите на законодавството го отежнуваат неговото разбирање и го прават понеизвесно во поглед на обврските. Владите треба точно да ги наведат сите промени што произлегуваат од амандманите, наместо да даваат општи формулации дека амандманите имаат предимство пред постоечките барања. Ова ја разјаснува намерата на амандманите и ја олеснува кодификацијата на законите и правилата. „Упатствата за пишување и формулирање на законите“ од Австрија вклучуваат детални инструкции како да се изменуваат и дополнуваат законите за да се спречи креирањето на „посебни норми“ што мора да се читаат за да се разбере значењето на изворниот закон⁵. Некои земји имаат воспоставено централни канцеларии за изготвување на законите или одбори за уредување и ревидирање што може да бидат поспособни од извршителите во поглед на изготвувањето нови закони на конзистентен и високо квалитетен начин.

Последователно оценување на нивоата на усогласеност ќе покаже колку ефективен всушност бил законот, нагласувајќи ги сите слабости во него што би можеле да ги попречат учесниците во исполнувањето на обврските и да ја намалат ефективноста на службите за инспекцијата на трудот. Така, идното законодавство може да се дизајнира на таков начин што ќе биде полесно да се работи во согласност со него, како и посоодветно, релевантно и ефективно.

Според тоа, може да резимираме дека законодавството треба:

да биде изразено јасно и недвосмислено; да биде *разбирливо* за својата целна група и да ја минимизира можноста за различно толкување.

Да биде *логички организирано, кохерентно и конзистентно*, како интерно, така и со останатите правни инструменти.

⁴ http://www.legislation.qld.gov.au/Leg_Info/publications/Guidelines_Local_Laws.pdf .

⁵ Подобрување на квалитетот на законите и прописите: економски, правни и менаџерски техники, ОЕСР, Париз, 1994 г.

да вклучува доволни и соодветни *одредби за спроведување*, како во смисла на овластувањата за инспекторите, така и во однос на казните што може да се изречат.

да ги обезбеди сите неопходни информации во поглед на усогласеноста со него - *што* е неопходно за неговото спроведување и *како* тоа може да се постигне.

1.2. Структура на регулаторниот систем

Честопати различни владини министерства се надлежни за различни регулаторни области што се малку разграничени, како што е, на пр., здравјето при работа. Во таквите случаи, може да дојде до преклопување, или, пак, дури и до противречности меѓу различните прописи. Во други случаи, дополнувањата или измените на прописите се случуваат поради притисоци што се јавуваат во дадено време, наместо како резултат на добро утврден план за развој на целосен и хиерархиски поставен „регулаторен корпус“, на тој начин предизвикувајќи регулаторни празнини или повторувања во различни текстови на прописи што имаат иста цел но немаат иста форма.

Сето ова создава конфузија за страните на коишто им се припишува одговорноста, понекогаш предизвикувајќи определена правна несигурност, и во секој случај го отежнува исполнувањето на обврските. За да се избегне овој проблем, треба да постои *единствена основна регулаторна рамка со којашто се управува на високо политичко ниво и може да послужи како контекст за сите нови прописи од трудовото законодавство*, што ги утврдува општите обврски на работодавачите и правата и обврските на работниците. Кон ова може да се придодат поединечни законски прописи за специфични ризици или групи луѓе и други незадолжителни кодекси на практиката или упатства, како што беше наведено погоре. Поконкретно, техничките стандард исе соодветни за вклучување во кодексите на практиката или упатствата, затоа што тие може да се изменуваат и ажурираат полесно отколку законодавството, на пример, во случај кога стануваат достапни нови технички податоци. Упатствата и прирачниците, исто така, им помагаат на одговорните лица и на инспекторите да го применуваат законот во практиката.

Законите може често да употребуваат општи, сеопфатни изрази за опишување што се бара од заедницата. Прописите се подзаконски акти што произлегуваат од Законот и се користат за детално спроведување на Законот. Парламентот, наместо да утврдува детално на кој начин луѓето треба да ги исполнуваат одредбите од Законот, во законот вклучува одредби што ја „овластуваат“ Владата дополнително да изготви прописи. Ако некое лице не работи во согласност со прописот, против него може да се поведе судска постапка.

Кодексот на практиката се пишува со цел на луѓето да им се обезбедат практични упатства како тие може да ја исполнат општата обврска согласно со Законот, или некоја обврска согласно со прописите, што е опишана поопшто. Во најголемиот број случаи

Кодексот се изготвува како упатство за работодавачите. Кодексот треба да се почитува освен ако не може да се покаже дека обврската од Законот може да се исполни на друг начин. Против лицето што не работи во согласност со Кодексот на практиката не може да се поведе судска постапка, но Кодексот на практиката може да се употреби како доказ дека лицето не ја исполнило својата општа обврска согласно со Законот, или своите обврски согласно со прописите. Ваквото непочитување може да доведе до поведување судска постапка. За да го избегне судското гонење, лицето ќе мора да докаже дека работело во согласност со Законот или прописите на начин што не е опишан во Кодексот на практиката.

1.3. Дистрибуирање информации

Изготвувањето на исправно законодавство не е доволно само по себе, и владата мора, исто така, да биде способна да го спроведе законодавството во практика. За ова се потребни соодветни трудови и социо-економски системи што ќе работат заеднички на практичната примена на законодавството и унапредувањето на трудовите права. Ова повлекува важни импликации за органите за спроведување, како и за помалку присилните трипартитни, бипартитни или независни организации што се назначени да даваат совети и информации, да го помогнат унапредувањето на усогласеноста со законот.

Широкото дистрибуирање на информациите за тоа што точно се бара со законодавството, преку националните службени весници, публикации, веб локации и преку други средства, ќе им помогне на одговорните лица и ова ќе претставува значаен елемент на севкупната стратегија за унапредување на усогласеноста. Таквото ширење на информациите станува полесно со развојот на информатичко-технолошките системи и станува посилено и ќе повеќе се користи, како од земјите во развој, така и од високо индустријализираните земји. Денес ќе повеќе претпријатија имаат пристап до интернет, а дури и најоддалечените теренски канцеларии на инспекторатот на трудот се опремени со модерни ИКТ системи. Сепак, во област треба уште да се работи.

Постојат и голем број организации што обезбедуваат информативни и советодавни услуги, што се воспоставени за да обезбедуваат поддршка на инспекторатите на трудот и совети за работодавачите, работниците и останатите заинтересирани страни за тоа како најдобро да се исполнат законските барања и да се промовира најдобрата практика (што често ги надминува законските барања). Тие се разликуваат според видот на советите што ги обезбедуваат - дел од нив се приватни комерцијални организации, додека пак другите се дел од владините служби за поширокото спроведување на пристојната работа.

„Упатство за Законот за безбедност и здравје при работа“⁶ Онтарио, Канада

Во него се објаснува што секој работник, супервизор, работодавач, градител и сопственик на работното место треба да знае за Законот за безбедност и здравје при работа. Упатството ги опишува правата и одговорностите на сите учесници и дава одговори, на едноставен јазик, на најчесто поставуваните прашања во врска со Законот.

Пошироките национални или регионални програми, кампањи, конференции и семинари претставуваат уште едно популярно средство за разгласување на информациите, а инспекторите на трудот може да одиграат активна улога во овие иницијативи дури и ако тие не се главната движечка сила зад нив. Овие активности може да бидат повеќеспектни, т.е., тие ги вклучуваат јавноста (во врска со законот и што се бара со него), конференции и семинари, редовни состаноци на клучните заинтересирани страни, особено на владата и нејзините социјални партнери, и - што е најважно во сегашниот контекст - целна инспекциска програма што е соодветна на севкупните цели и фокуси на програмите и соодветно се насочува кон спроведувањето. Во следнава рамка ни е даден еден пристап што ги искористува синергетските ефекти на информирањето и инспекцијата:

Во Холандија беше усвоен нов пристап што се совпадна со новиот Закон за условите за работа, што влезе во сила на 1 јануари 2007 година. Пред спроведувањето на надзорот, инспекциската служба сега на претпријатијата во коишто има намера да спроведе надзор им испраќа брошура што содржи преглед на прописите и ризиците за соодветниот сектор. Инспекциската служба, исто така, наведува кои стандарди ќе се применуваат за време на надзорот. За да го нагласи аспектот на соработката на овој нов пристап, Инспекторатот, исто така, обезбедува и примери за практични решенија за опасните услови за работа. Инспекторатот потенцира дека целта на службата не е да изрекува предупредувања и парични казни, туку да оствари подобрувања на работното место.⁷

Општата цел на таквите иницијативи не е само да се подигне свесноста за законот кај општата работничка популација, туку и да се сменат ставовите на работодавачите и работниците кон законот и да

⁶ http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf .

⁷ http://osha.europa.eu/fop/netherlands/en/nl_developments/nieuwe_aanpak_arbeidsinspectie .

се креира култура на превенција. Таквите иницијативи се особено значајни за оние претпријатија што немаат сопствена експертиза за трудовото законодавство, како што се малите и средните претпријатија (МСП) и самовработени лица. Покрај тоа, тука се и оние делови од работната сила што се тешко достапни, како, на пр., работниците мигранти и привремените или сезонските земјоделски работници, и работниците од неформалната економија; иницијативите би можеле да влијаат врз посредничките организации, како НВО и организациите од заедницата што одржуваат контакти со таквите групи. Во последно време се пишуваше многу за информативните кампањи, како на пример за оние што се однесуваат на безбедноста и здравјето⁸, се со цел да им се помогне на одговорните лица да разберат што се бара законски од нив, каде да најдат повеќе информации и да се поттикнат да постигнат усогласеност. Некои иницијативи беа посебно насочени кон самовработените лица и „тешко достапните“ групи со помош на телевизијата и останатите медиуми⁹. Сепак, сè уште преостануваат значителните разлики кај работничката популација во целина, помеѓу групите луѓе и секторите, во поглед на разбирањето на кој било даден закон и нивната мотивација за работење во согласност со законот. Разликите се особено забележливи помеѓу малите и големите претпријатија, како што ни покажува следнава рамка.

**Познавање на новото законодавство:
јазот меѓу големите и малите претпријатија**

Една студија за усогласеноста во поглед на безбедноста и здравјето при работа во Англија и Велс откри дека големите компании и компаниите што вработуваат персонал за безбедност при работа имаат помали проблеми во разбирањето и користењето на информациите за барањата за усогласеност. Овие компании со поголема веројатност поседуваат ефективни системи за осигурување на усогласеноста отколку малите компании што немаат персонал за безбедност, во коишто на раководството вообичаено му недостигаат време и ресурси за читање и разбирање на обемната литература за безбедноста и здравјето при работа.

Во 1991 година, во Норвешка влегоа во сила нови прописи со кои се бараше од сите јавни и приватни работодавачи да воспостават и одржуваат контролен систем за прашањата поврзани со заштитата на животната

⁸ Европската агенција за безбедност и здравје при работа, „Водење кампањи за здравјето и безбедноста - искуства од Европската унија и совети како да ја организирате вашата кампања - Како да ја пренесете пораката“, 2001 г.: <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/102> .

⁹ Во Обединетото Кралство беше продуцирана серија од повеќе епизоди со времетраење од 45 секунди под насловот „*Worksmart*“ (*Работи паметно*) за локалната телевизија. Секоја епизода прикажува вистински луѓе што се вклучени во некоја сериозна несреќа - со едноставна порака за секој од нив: <http://www.hse.gov.uk/campaigns/worksmart/videos/#construction> .

средина, здравјето и безбедноста. Во 1994 година беше спроведена студија за евалуација колку добро се спроведуваат прописите. Студијата откри значајна разлика меѓу малите и средните претпријатија (МСП) што претставуваат 90% од норвешките друштва, и големите претпријатија, што претставуваат 10% од нив. Кај МСП, 43% од управителите никогаш не слушнале за прописите, додека, пак, кај големите корпорации, единствено 6% никогаш не слушнале за нив. Сèвкупно само 31% од највисокото раководство во МСП биле сериозно вклучени во спроведувањето на системот.

Таквите разлики секако имаат значајно влијание врз општите нивоа на усогласеноста и ги објаснуваат големите разлики меѓу МСП и големите претпријатија (ОЕСР, 2000 г.).

Прашањето на преводот исто така треба да се земе предвид во случајот на земјите со неколку службени и/или можеби многу племенски или регионални јазици. Во таквите случаи властите треба да одлучат во рамките на политиките во кој обем ќе објавуваат материјали на различни јазици, постигнувајќи рамнотежа меѓу трошоците на таквиот потфат од една, и потребата за него од другата страна. Во руралните области, каде инспекторите ретко кога или воопшто не спроведуваат надзори, е особено значајно правилно да се разберат законските барања, така што работодавачите и работниците ќе може да се усогласат со нив; ова би можело да има големи последици за преводот и останатите програми и иницијативи за зголемување на свесноста.

2. СТРАТЕГИИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

Успех и неуспех

„Главниот решавачки фактор за владината ефективност се состои во тоа колку добро регулаторните системи ги постигнуваат своите политички цели. Брзиот пораст на прописите и владините формалности во повеќето земји-членки на ОЕСР од 1970-тите години наваму продуцираше импресивни придобивки во определени области на економската и социјалната благосостојба, но и премногу често резултатите од регулацијата беа разочарувачки. Драматичните регулаторни неуспеси вообичаено произведуваат повици за поголема регулација, без преголема процена на причините што лежат во основата на неуспехот“¹⁰.

¹⁰ ОЕСР, „Намалување на ризикот од неуспех на политиката: Предизвици за регулаторната усогласеност“, 2000 г., Париз.

2.1. Водечки принципи за спроведувањето

Според Дејвид Вејл¹¹, централната задача со којашто се соочуваат сите инспекторати, без оглед на основниот регулаторен модел, е како најефективно да ги искористат сопствените ресурси за постигнување на трајни подобрувања. Политиките за спроведување треба да се водат од следниве четири водечки принципи:

Утврдување приоритети.

Одвраќање.

Одржливост.

Системски ефекти.

Утврдување приоритети

Ова е поврзано со изборот на претпријатијата во кои треба да се спроведе надзор и се однесува на обемот во којшто инспекторите успеваат почесто да спроведат надзор кај оние претпријатија што (потенцијално) го прекршуваат законот отколку кај оние што го почитуваат законот. Инспекторатите ги утврдуваат приоритетните претпријатија главно за да им помогнат како најдобро да ги искористат дефицитарните ресурси и да им помогнат да ги насочат своите напори таму каде што се најпотребни¹². Утврдувањето на приоритетите, исто така, ги зголемува стапките на откривање на посериозните неусогласености и веројатноста за нивото поправање, со очигледни импликации за санкциите.

Многу инспекторати на трудот се потпираат врз појавата на несреќи или претставки за активирање на постапки за спроведување на законот. Регулаторите претпоставуваат дека вработените што работат под законски услови *не* поднесуваат претставки, и дека вработените што доживуваат повреди на законот поднесуваат претставки. Навистина, истражувањата покажуваат дека претпријатијата со ниски стапки на поднесени претставки имаат релативно помалку проблеми и вообичаено имаат добри основни услови. Меѓутоа, претпријатијата со лоши основни нивоа на усогласеност и реални кршења на законот не покажуваат задолжително високи стапки на поднесување претставки. Всушност, оние работници што се најранливи - како работниците мигранти или работниците од неформалната економија - често ги искусуваат

¹¹ Стратешки пристап кон инспекцијата на трудот. Дејвид ВЕЈЛ, Меѓународна ревија на трудот, Изд. 147, бр. 4 МОТ, (2008): http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf.

¹² Вообичаено, одговорните лица и инспекторите го прифаќаат таргетирањето, жртвите и работниците се загрижени дека таргетирањето на спроведувањето не треба да се врши на штета на заштитата на определени групи работници. Работниците сметаат на „универзалното право“ на заштита што не треба да се загуби со политиката за утврдување на целното спроведување.

најлошите услови за работа, но сепак повеќето од нив не се жалат од стравата да не ги загубат работните места.

Според тоа, постоењето на претставките не дава јасна слика за усогласеноста. Некои други фактори, покрај оние што се поврзани со реалните околности во претпријатијата, како, на пример, работните односи на работниците, нивното ниво на синдикализација, познавањето на законите, ставот на претпријатијата кон синдикатите, итн., може да претставуваат пречки за искажувањето на жалбите: молчењето не треба да се поистоветува со усогласеноста.

Пред 1996 година, Управата за безбедност и здравје при работа на САД (OSHA) одговори на речиси сите претставки преку спроведување истраги на работните места. За ова беа потребни значителни човечки ресурси и тоа доведе продолжување на временските периоди од поднесувањето на претставките до нивното истражување. Во 1996 година, соочена со е поголемиот број заостанати нерешени случаи, OSHA започна да оценува дали секоја примена претставка претставува сериозна повреда на законот или опасност. Кога се сметало дека случајот е сериозен, инспекторите спроведувале истраги на терен, фокусирани на специфични прашања. Ако претставката не се сметала за сериозна, OSHA пристапувала кон испрашување на работодавачот преку телефон или факс. На тој начин системот ги прераспределил ресурсите на најнеодложните проблеми и овозможил брзо решавање на останатите предмети.

Одвраќање

Одвраќањето е поврзано со перцепцијата на одговорните лица дека веројатноста за спроведување на инспекциски надзор и можните мерки за спроведување е доволно висока така што ќе вреди доколку постигнат усогласеност со законот доброволно. Оценките на инспекторатите на трудот вообичаено се фокусираат на директните последици на инспекциските надзор во работното место, но, сепак, најголемото можно влијание на нивните активности е резултат на одвраќањето: заканата на инспекцискиот надзор поттикнува идни промени во усогласеноста или практиките.

Постојат многу начини на коишто инспекторатите се обидуваат да го унапредат одвраќањето. Судските предмети што имаат добар публицитет може да го постигнат ова, на пример, исто како и статиите во деловниот печат или пак други видови публицитет.

Одржливост

Претходните интервенции и какви било мерки за спроведување што се поврзани со нив би требало да имаат ефект на постигнување долгорочна одржлива усогласеност. Може да се оцени дека

инспекцискиот надзор и спроведувањето имаат поголема одржливоста доколку тие водат кон долготрајна усогласеност и, поопшто, кон донесувањето мерки што се доследни на општите цели на трудовото законодавство.

Конкордат за спроведување (Обединето Кралство)¹³

Конкордатот за спроведување ја поттикнува партнерската соработка меѓу органите за спроведување и претпријатијата и утврдува шест принципи за добро спроведување што на органите за спроведување им помагаат да постигнат доброволна усогласеност.

1. Стандарди: Јасни стандарди што го утврдуваат нивото на услугата и работењето што јавноста и деловните луѓе може да ги очекуваат.
2. Отвореност: Јасно и отворено обезбедување информации на едноставен јазик.
3. Услужливост: Помагање на претпријатието преку давање совети за, и обезбедување помош во врска со усогласеноста.
4. Претставки: Јасна и достапна постапка за поднесување претставки.
5. Сразмерност: Осигурување дека мерката за спроведување е сразмерна на поврзаните ризици и дека не предизвикува непотребни трошоци, особено за малите претпријатија.
6. Конзистентност: Осигурување на конзистентна практика на спроведувањето.

Инспекциските надзори често претставуваат реакција на неочекувани барања за интервенција од работните и по интервенции на работниците и нивните претставници, или од други управни гранки, или, пак, поради некои други задолжителни причини. Ваквите барања често го менуваат планирањето на активностите и понекогаш се сметаат за нешто што е натурено, но во поширокиот национален систем за подобрување на заштитата на работниците тие често претставуваат неопходен катализатор за интервенција.

Истрагите по основ на претставки може да имаат ограничени и непостојани ефекти (т.е., мала одржливост) доколку се користат како тесно фокусирани средства за решавање конкретни проблеми. Инспекторот треба да просуди и да истражи дали некој проблем е навистина запрен или всушност претставува само врв од сантата мраз.

¹³ Конкордат за спроведување: Упатство за добрите практики за Англија и Велс:
<http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf> .

Несреќите и случаите на заболувања, меѓутоа, може често да се искористат како катализатори за поширока истрага на лошите системи за управување со безбедноста и здравјето при работа, лошото одржување, лошата обука и надзор, итн. Со други зборови, ако несреќите што се истражуваат се избираат во согласност со договорени критериуми, тие ќе претставуваат корисна основа за поширока интервенција што често води кон преземање мерки за спроведување во случајот на сериозни повреди. Навистина, по случувањето на некоја многу сериозна несреќа, како, на пр., смртен случај, честопати јавноста очекува правдата да биде задоволена и судското гонење или другите санкции се често оправдани.

Системски ефекти

Често, фокусот на вниманието на регулаторите е свртен кон конкретното работно место и спроведувањето има мал ефект врз однесувањето на претпријатието во целина. Меѓутоа, добро избраните мерки за спроведување - како судското гонење, со соодветен публицитет - може да имаат влијание што го надминува рамките на самото претпријатие и влијае врз ставовите и однесувањето во целата стопанска гранка или дури и во целата земја. На тој начин спроведувањето помага останатите да се одвратат од неусогласеност, како што беше наведено погоре.

Спроведувањето се чини дека има системски ефект врз усогласеноста на повеќе начини¹⁴:

тоа треба да има директно влијание врз претпријатијата што се санкционираат и да ги наведе да ги подобрат условите за работа во целост.

може да ја зголеми свесноста на другите организации во поглед на прописите, стандардите што се очекуваат од нив и да предизвика тие да увидат дека не ги исполнуваат таквите стандарди.

може да го засили ефектот на одвраќање на прописите преку засилување на перцепцијата на организациите за можноста да бидат откриени и да станат предмет на мерки за спроведување.

Инспекторатите на трудот мора да изнајдат начини како да влијаат врз однесувањето на работодавачите што можеби нема да бидат непосредно изложени на инспекциски надзори. Поширокото информирање за можните санкции, давањето публицитет на сериозните инциденти, судското гонење, итн. (како и имињата на сторителите) може да придонесат кон ваквата системска промена. Самото именување на лицата што се осудени за прекршоци понекогаш се нарекува „ставање на столбот на срамот“. Нивото и

¹⁴ „Евалуација заснована врз докази за тоа како најдобро може да се обезбеди усогласеноста со законот за безбедност и здравје“, HSE Извештај за спроведени истражувања 334 (2005): <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr519.pdf> .

видот на публицитетот се важни, особено во однос на тоа како информацијата да се направи да биде со значење за оние врз коишто органот за спроведување сака да изврши влијание.

Позитивни и негативни страни на публицитетот како стратегија за интервенција (М. Рајт и др. 2005)	
Позитивни страни (аргументи за)	Негативни страни (аргументи против)
Постојат емпириски докази дека негативниот публицитет претставува силен мотиватор за многу организации и деловни раководни лица	Непредвидливоста на реакцијата на јавноста кон негативниот публицитет значи дека „казната“ е несигурна и може да биде несразмерна на прекршокот.
Повлекува осетливост на компаниите и поединците кон можноста да бидат изложени на презирот на јавноста	Негативниот публицитет може да има ограничено влијание врз организацијата што не поседува вредност на брендот или има монопол во определена стопанска гранка, на пр., ако се работи за единственото претпријатие во услужниот сектор.
Негативниот публицитет ги зголемува интерните трошоци на неусогласеноста и трошоците за можното спроведување.	Предвременниот публицитет (пред да се утврди одговорноста или вината) е неправичен и го подрива легитимитетот на законот.
Делува како општо средство за одвраќање во повеќе организации (не е ограничено на сторителот).	Ефектот на одвраќањето може да биде ограничен на високото раководство.
Може да се поврзе со корективното правосудство.	Публицитетот може да продолжи да трае премногу долго по прекршокот поради потребата да се утврди вината.

Покрај системските ефекти на јавното претставување на прекршителите, постои уште еден (можеби и повеќе) значаен ефект, имено, потребата на голем број организации за избегнување на негативниот публицитет и негативниот корпоративен имиџ. Ова е клучниот двигател за претпријатијата што се посвесни за сопствениот „бренд“, како, на пр., повеќето национални или мултинационални претпријатија. Оттаму, инспекторатите може да постигнат многу преку спроведување надзори во главните канцеларии на претпријатијата, интервјуирајќи ги директорите и останатите членови на високото раководство и вршејќи притисок врз нив да ги промовираат високите стандарди во сите делови на своите организации – како и во подружниците. Ова може да им заштеди

многу време на инспекторите. Наместо да спроведуваат надзори во голем број помали работни места и да се уверуваат дека секое од нив работи во согласност со законите, посакуваниот ефект може да се постигне со посета на само неколку работни места по којашто следи посета на дирекцијата, особено ако тоа е поддржано со неколку добро избрани примери каде претпријатието во целост не успева да постигне усогласеност.

2.2. Идентификација на целите

Усогласеноста не произлегува автоматски од самото постоење на законодавството и на заканата од санкции. Усогласеноста со кое било конкретно законско барање се утврдува преку сложена интеракција на фактори што се делумно надворешни во однос на владата, а делумно произлегуваат од постапките на регулаторните власти - како што ни покажува следната рамка.

Осумте причини за неусогласеност од гледна точка на целите	
✓ Неразбирање на законот	✓ Неуспех на одвраќањето
✓ Губење на вербата во законот	✓ Онеспособување на регулираните
✓ Процедурална неправда	✓ Неуспешно убедување
✓ Трошоци на регулаторната усогласеност	✓ Неуспех на граѓанското општество

Капацитетот на трудовата администрација за воспоставување на потребните институции и за вршење на неопходните функции за спроведување на регулаторните програми е од клучно значење. Администрацијата треба да биде способна јасно да ги дефинира улогите и одговорностите на различните свои институции и на истите да им стави на располагање доволни финансиски и човечки ресурси. Ова значи вработување на персонал со неопходните правни, технички и научни вештини и квалификации, обезбедување обука и информации за инспекторите, и доволни административни, канцелариски и превозни капацитети и средства за потребите на инспекцијата и спроведувањето. Конечно, целата администрација треба да поседува ефективен и модерен систем за институционално управување, што ги опфаќа аспектите на човечките ресурси, финансиите и информациите, вклучувајќи го прибирањето и анализата на релевантните податоци и информации.

Таа треба да ги анализира економските и општествените окружувања, да ги идентификува главните заинтересирани страни, да ги процени факторите што придонесуваат кон, или ја отежнуваат усогласеноста, како и да ги дефинира индикаторите за својата ефективност. Откако ќе се стори тоа, може да се предложи стратегија која ги опишува конкретните активности што се преземаат за унапредување, надгледување и спроведување на усогласеноста.

ОЕСР изготви едноставен список за проверка за целна стратегија за спроведување - претставена подолу - додека, пак, останатите земји исто така развија свои алатки. Холандското Министерство за правда и неговата „Табела со единаесет точки“ е еден пример за ова¹⁵.

Список за проверка за процена на спроведувањето¹⁶

1. Дали законот е напишан на начин што го олеснува спроведувањето и извршувањето?
2. Каква е стратегијата за обезбедување на усогласеноста со прописот?
3. Кои функции се потребни за да може стратегијата да функционира правилно?
4. Како ќе се вршат промовирањето на усогласеноста и останатите комуникациски активности?
5. Како ќе се спроведува следењето на усогласеноста?
6. Како ќе се ажурираат регулаторните барања?
7. Како ќе се врши спроведувањето?
8. Какви видови информации се потребни за вршењето на програмата? Како ќе се генерираат, собираат, заштитуваат и шират таквите информации?
9. Каков вид и колкав обем на човечки и финансиски ресурси се потребни? Како ќе се добијат и управуваат истите?
10. Каква организациска структура ќе биде оптимална за обезбедување соодветна рамнотежа на контролата, одговорноста и слободата за давање услуги?
11. Што е потребно да се направи за да се осигури безбедноста?

¹⁵ Видете го Анекс 1 или документот „Табела со единаесет точки“ - Сестрана алатка, Dr D. Ruimschotel, Холандија, 2006:

http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf .

¹⁶ Подобрување на квалитетот на законите и прописите: економски, правни и менаџерски техники, ОЕСР, 1994 г.

http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf .

2.3. Пристапи за спроведување

Општо гледано, постојат два типа пристапи кон спроведувањето што земјите ги усвојуваат за да ги постигнат истите општи цели:

„Пристапот на санкциите“ е систем што се заснова врз одвраќањето и во голема мера ги користи судското гонење и судските постапки за одвраќање на можните прекршители. Овој пристап има за цел да влијае врз перцепцијата на работодавачите (висока веројатност за инспекциски надзор и откривање на прекршоците и доволно значајна строгост на казните) за да ги натера претпријатијата да работат во согласност со трудовото законодавство. Критичарите на овој пристап велат дека тој ги промовира непријателските односи меѓу регулаторите и регулираните, создава огорченост и неподготвеност за соработка кај одговорните лица, промовира култура на дефанзивност во претпријатијата, присилувајќи ги на постигнување согласност и лечејќи ги „симптомите“ (прекршоците) наместо да ја го лечи самото „заболување“ (слабото или некооперативното раководство).

„Пристапот на усогласеноста“ се заснова врз теоријата дека усогласеноста најдобро се постигнува преку убедување, наместо преку ригорозно спроведување. Овој пристап кон инспекцијата е многу покооперативен и им овозможува на инспекторите да заземат пофлексибилен став кон усогласеноста што вклучува помагање на работодавачите да справат со проблемите во врска со усогласеноста. Меѓутоа, за мерките на убедување да станат ефективни, тие мора да бидат подржани од реална закана за спроведување и санкции. Пирамидата на спроведувањето што е прикажана во продолжение го претставува опсегот на мерките што може да ги преземе инспекторот, подредени според својата строгост, за поттикнување на усогласеноста и за реагирање во случај на неусогласеност. Според Ејрис и Братвејт, “колку повеќе санкциите може да се одржат во заднината, толку повеќе регулативата може да се спроведува преку влијаење и убедување, и толку поефикасна ќе биде регулативата”¹⁷.

Критичарите велат дека Пристапите на усогласеноста, што се засноваат врз уверувањето дека луѓето се разумни, постапуваат со чесни намери и се мотивирани да работат во согласност со законот, се осудени на пропаст. Тие образложуваат дека одговорните лица вообичаено не се мотивирани да работат согласно со законот и дека некои од нив ќе ја злоупотребата претпоставката дека тие постапуваат чесно. Таквите пристапи може да креираат култура на немешање кај претпријатијата: работодавачите може да

¹⁷ Реактивна регулатива: Надминување на дебатата за дерегулација, Ayres и Braithwaite, Австралија, 1992.

претпочитаат да чекаат на инспекциски надзор (а тоа може да потрае со години) наместо да бидат проактивни и да воведат подобрувања.

Од друга страна, критичарите на Пристапот на санкциите велат дека тој непотребно го нагласува спроведувањето бидејќи голем број одговорни лица се сосема разумни и само сакаат да добијат добри совети. Тие велат дека овој пристап ја подрива потребата од добри односи меѓу инспекторите на трудот и социјалните партнери, што се клучни за социјалниот дијалог. Наместо тоа, пристапот негува култура на недоверба и страв, и работодавачите нема лесно да даваат информации или да бараат помош од инспекторите, а тоа е неопходно за превенцијата и за заштитата на работниците.

Во практиката, голем број инспекторати функционираат некаде помеѓу двата пристапа, обидувајќи се да ги одржуваат добрите работни односи и социјалниот дијалог, од една страна, но не заборавајќи да преземаат постапки за спроведување, кога сметаат дека тоа е оправдано, од другата страна.

2.4 Дискрециско право и доследност во спроведувањето

Без оглед на тоа кој пристап преовладува во определена земја, дискрециското право на инспекторот има важна улога во одлучувањето за тоа кој е најсоодветниот одговор, од случај до случај. На пример,

Клучните принципи како што се заштитата на основните трудови права или заштитата од сериозните ризици за здравјето и безбедноста бараат строга регулација (често и во рамките на кривичното право) и силен пристап кон спроведувањето со санкции, неретко кривични, во случај на неусогласеност.

Останатите барања и помалку сериозните повреди на законот се решаваат преку давање совети и преземање на формални постапки за спроведување единствено кога неусогласеноста опстојува подолг временски период.

Таквиот пристап е поддржан од Конвенциите на МОТ, што наведуваат дека:

„Против лицата што ги прекршуваат или не ги извршуваат законските одредби за чиешто спроведување се надлежни инспекторите на трудот се поведуваат неодложни судски или управни постапки без претходно предупредување ... Инспекторите на трудот имаат дискрециско право да одлучат дали ќе изречат предупредување или ќе дадат совет наместо да поведат постапка или да го предложат поведувањето на постапката“¹⁸.

¹⁸ Конвенцијата за инспекцијата на трудот 1947 (бр. 81), член 17.

На национално ниво, одговорните лица со право очекуваат конзистентност на владините пристапи кон спроведувањето: за дадените совети, во употребата на налозите за спроведување и, секако, во одлуките за санкционирање и законско гонење. Ваквото прашање на конзистентноста во спроведувањето треба да се посериозно да го земаат предвид. Дискрециското право на инспекторот не значи дозвола за постапување своеволно или за целите на личната одмазда, и инспекторите треба да поднесуваат одговорност за своите лични одлуки и постапки во рамките на една поширока политика за конзистентност на спроведувањето.

Во практиката, доследноста на одлуките дали да се даде совет, да се изрече санкција или да се поведе судска постапка не е толку едноставна работа, бидејќи инспекторите често се соочуваат со повеќе променливи: степенот на опасноста, ставот и надлежноста на раководството, како и историјатот на несреќите во определено претпријатие. Овие фактори се разликуваат од едно претпријатие до друго, дури и во околности што може да изгледа дека се слични.

Според тоа, одлуката за преземање мерки за спроведување е прашање на расудувањето на поединечните инспектори, што го користат своето право на слобода во одлучувањето, но таа мора да биде во рамките на пошироката национална политика за да се обезбеди определена доследност на пристапот. Ова станува ес поважно бидејќи инспекторите ес повеќе се предмет на јавната контрола и од нив е повеќе се бара да поднесуваат одговорност за своите одлуки и постапки.

Така, мора да постои поопшта национална стратегија и политика за спроведување, а инспекторите мора да бидат целосно обучени за сите релевантни прашања. Ова треба да им овозможи да вршат една од своите клучни функции - донесувањето правилни одлуки за тоа дали се работи во согласност со законот, која е надлежноста на одговорните лица за поправање на сите случаи на неусогласеноста и, конечно, какви постапки и мерки треба тие (инспекторите) да преземат за постигнување на усогласеност. Тие треба да бидат способни да направат разлика меѓу сериозната или трајната намерна неусогласеност, казнивата небрежност или крајно нечесните намери, што повлекуваат казна, и несвесното или полесното прекршување на законот, за што може да се изрече устен совет и предупредување.

Стратегијата за спроведување во голема мера зависи од пошироката јавна политика во конкретната земја, и таа треба повремено да се следи и оценува за да се осигури дека вистински придонесува кон постигнувањето трајни подобрувања на работното место.

Реакции во спроведувањето во Инспекторатот на трудот на Холандија¹⁹

Ако во текот на инспекцискиот надзор инспекторот забележи повреди на Законот, тој или таа презема мерки или изрекува санкции. Сериозноста на повредата ја утврдува изречената мерка или санкција од страна на Инспекторатот на трудот. Таквите мерки и санкции вклучуваат:

- ✓ - Давање забелешка за отстранување на повредата.
- ✓ - Изрекување предупредување.
- ✓ - Издавање налог за неодложно затворање на погонот или запирање на дејноста.
- ✓ - Издавање налог за усогласување со Законот.
- ✓ - Изрекување административна казна.
- ✓ - Службена пријава (согласно со кривичното право).
- ✓ - Издавање казнен налог (во однос на плаќањето под законската минимална плата).

Освен во случајот кога забелешките биле претходно дадени, инспекторатот секогаш ги потврдува во писмена форма мерките што треба да ги преземе работодавачот и сите санкции изречени од страна на инспекторатот.

3. МОДЕЛИ НА САНКЦИИ

3.1. Мерки за спроведување

Постојат широк спектар можности што им се на располагање на инспекторите или другите органи за спроведување:

Усни или писмени предупредувања. Давање информации и препораки за примена на прописите и/или поправање на состојбата.

Административни упатства или налози. Ова се писмени налози со правна сила што ги обврзуваат одговорните лица да преземат конкретни мерки за поправање на определена неусогласеност или за запирање со работодавача не се отстрани определена опасна ситуација.

Административно изречени парични казни²⁰. Ова се парични казни што се изрекуваат од самиот орган за спроведување без судска

¹⁹ Што работи Инспекторатот на трудот?

http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf .

²⁰ Алтернативни казни за прекршувања на безбедноста и здравјето:

постапка, како што е случајот во неколку земји во Европа и светот.

Зголемено регулаторно оптоварување. На пример, од прекршителите се бара да почитуваат многу построги барања за поднесување извештаи до инспекторатот, поинтензивни инспекциски надзори или прегледи на опремата, процени на ризикот.

Договорни решенија за неусогласеноста, што се спроведуваат на различни начини, како, на пример, преку условно предупредување²¹, условни казни или извршни спогодби²².

Условно казнување на компаниите и управителите. Компаниите и управителите што се прогласени се казнуваат условно за сторените прекршоци, и секој дополнителен прекршок во рамките на определен временски период ќе резултира со казнување на првичниот прекршок.

Негативен публицитет²³, објавување на пропустите на прекршителите. Владата на Бразил тврди дека објавувањето, од страна на секретаријатот на инспекторатот на трудот, на имињата на работодавачите кои се повеќекратни прекршители во областа на принудната работа им овозможило на јавните институции да го ограничат пристапот на таквите работодавачи до кредити, субвенции и социјални бенефиции.

Црна листа за договори. Прекршителите го губат правото на учество во владини постапки за доделување договори во определен временски период.

Дисквалификација на директорите²⁴.

Измени на лиценците или условите, на пр., затворање или суспендирање на работењето на претпријатието²⁵;

<http://www.hse.gov.uk/consult/condocs/penalties.htm#alternative> .

²¹ Прекршителот се согласува да исполни дел од условите за да го избегне судското гонење. (Соединети Американски Држави)

²² Извршната спогодба е правна спогодба со која организацијата треба да изврши специфични активности за подобрување на безбедноста и здравјето на работниците и да донесе придобивки за стопанската гранка и за пошироката заедница. Се користи во повеќе австралиски држави.

<http://www.deir.qld.gov.au/law/regulation/undertakings/index.htm> .

²³ Резиме на претпријатијата против кои Службата за безбедност и здравје на работното место на Квинсленд (Австралија) поднела судски постапки во определена финансиска година:

<http://www.deir.qld.gov.au/workplace/law/prosecutions/index.htm> .

²⁴ Британските судови може да издадат налог за дисквалификација максимум до 15 години (согласно со законот за дисквалификација на директорите на компаниите од 1986 г., делови 1 и 2) за директорот на претпријатие што е осуден за прекршување на одредбите за безбедност и здравје при работа.

²⁵ Во Бугарија, на сопствена иницијатива, или по предлог од синдикалните организации, Генералниот инспекторат на трудот може да нареди суспендирање на дејноста во случај

суспендирање или отповикување на дозволата за работа на работодавачот²⁶.

Прекршочно и кривично гонење (што може, исто така, да резултира со низа можни поправни мерки и налози).

Воопшто, системот за санкционирање е ефикасен единствено ако:

Строгоста на санкциите (нивниот карактер, износот во случајот на паричните казни, или пак потребниот напор за поправање на нанесената штета) е таква што санкцијата ќе има вистински одвратувачки ефект за можната неусогласеност²⁷. Ригорозноста и сериозноста на различните видови санкции нема да имаат исто влијание врз сите прекршители/целни групи.

Брзината и неминовноста на санкционирањето го зголемува неговото влијание; итното санкционирање (политика „мило за драго“) има поголем ефект од одложеното санкционирање. Постапките за примена на санкциите треба да бидат брзи, со избегнување на прекумерните одложувања на процесот преку постојани жалбени постапки. Нема да се поттикне усогласеноста ако потенцијалните прекршители се свесни дека законската постапка е многу тешка и на инспекторатот му одзема многу време, дека судовите им даваат помал приоритет на прекршоците од трудовото право, или дека нивните ресурси се недоволни.

3.2. Целта на санкциите

Како што спомнавме во последното поглавје, одвраќањето е најважната цел на санкциите и претставува клуч за унапредување на усогласеноста. Покрај одвраќањето, други главни цели на санкциите може да бидат:

Казнување: Санкциите имаат вредност и како средство за обезбедување на социјалната правда. Некој можеби ќе го загуби животот на работа: семејството на починатиот сака да види дека правдата е задоволен и дека виновникот е казнет. Строгоста на казната треба да биде разумна и сразмерна на сериозноста на прекршокот.

Рехабилитација: Санкциите може да се употребат и за едукација на прекршителите, иако со принудни средства, за тоа што се

на повторено неисполнување на обврската за склучување писмен договор за вработување.

²⁶ Во Кина за кршење на законските одредби во врска со вработувањето на адолесценти на опасни работни места.

²⁷ Процесот на санкционирање може да вклучува и дополнителни трошоци и лоши страни како негативниот публицитет, губење на угледот/репутацијата или судските трошоци.

бара со законот и зошто е потребно да се работи во согласност со законот.

Коректив: Корективното правосудство на жртвите им дава можност да им ги соопштат на прекршителите вистинските последици од нивното дело, да добијат одговор на своите прашања и да добијат извинување. Тоа на прекршителите им дава можност да ги увидат вистинските последици од она што го сториле и да направат нешто за поправање на штетата (во овој случај, на работниците или нивните семејства).

Определени системи, како, на пр., системот во САД, применуваат релативно ригидни пристапи кон санкционирањето на прекршоците. Други земји имаат усвоено политика на „немешање“ и ретко кога, или пак воопшто не, ги користат формалните санкции. Најголемиот дел од нивното работење со оние за коишто законот утврдува одговорност²⁸ е неформално.

Стратегија за усогласеност и спроведување (Австралија)²⁹

(...) з да осигури дека регулаторната реакција е ефективна и води кон одржлива усогласеност на работното место, мерките за усогласеност и спроведување исто така треба да бидат соодветни на конкретните околности на одговорното лице или на работното место што се разгледува.

Соодветната регулатива цели кон користењето на најефикасните и најсоодветните мерки за спроведување за постигнување на усогласеноста. Соодветното санкционирање ги надополнува соодветната усогласеност и спроведување. Начелата според коишто се води таквото санкционирање имаат за цел:

- ✓ Да го променат однесувањето на одговорното лице.
- ✓ Да ги елиминираат сите финансиски стимулации што ги носи неусогласеноста.
- ✓ Да бидат сразмерни на природата на прекршокот и на нанесената штета.
- ✓ Да ја намалат штетата што е нанесена со регулаторната неусогласеност, по потреба.
- ✓ Да ја спречат идната неусогласеност.
- ✓ Да бидат реактивни и да имаат предвид што е соодветно за

²⁸ Одговорното лице може да биде сопственикот на објектот, снабдувачот на опремата, или пак проектантот или клиентот на определен проект, наместо работодавачот на работниците.

²⁹ Национална политика за усогласеност и спроведување за безбедност и здравје при работа, Worksafe, Австралија, 2008 г.
<http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf> .

конкретното одговорно лице.

Најголемиот број судски постапки и други случаи на спроведување се преземаат против работодавачите, бидејќи тие се главните носители на обврската за почитување на законот. Меѓутоа, од време на време, се поведуваат законски постапки против останатите одговорни лица, како што се, на пр., снабдувачите, сопствениците, или дури и работниците. Еден таков случај е опишан во продолжение.

Гонење на поединечен работник

Многу ретко се случува да се гони поединечен работник. Законските постапки обично се поведуваат против работодавачите, бидејќи тие се носители на главната обврска за почитување на трудовото законодавство.

Меѓутоа, едно судско гонење на вработен следеше по несреќа во која 17-годишен работник доби фрактура на черепот за време на еден инцидент што вклучуваше грубо играње во фабрика за преработка на дрво. Инспекторот што ја водел истрагата открил дека во инцидентот бил вклучен и 57-годишен работник, што, по игра на случајот, бил претставник за заштита при работа. Двата работника си дофрлувале безопасни предмети за забава, но потоа постариот работник фрлил чекан во дрвената плоча зад којашто се криел помладиот работник за да го исплаши. За жал, 17-годишникот ја кренал главата во погрешно време, а чеканот летнал малку повисоко и го удрил по главата, нанесувајќи му сериозни повреди.

Против постариот работник била поведена судска постапка, делумно поради неговата возраст и неговото искуство; тој требало да знае дека греша, особено со оглед на тоа дека е претставник за заштита при работа. На суд, инспекторот, со оглед на околностите, побарал изрекување на најмалата парична казна, додавајќи дека предмет бил даден на суд со цел да се даде публицитет на ризиците што ги носи несвесното играње на работното место. Меѓутоа, судијата му изрекол поголема парична казна на постариот работник, а покрај тоа наредил да ги плати трошоците и определен надоместок на повредениот работник.

Националниот деловен печат набргу ја објавил приказната, и пораката за опасностите што ги носи несвесното играње на работното место добила голем публицитет во целата индустриска гранка и пошироко.

3.3. Утврдување на износот на паричните казни

Ако казните треба да имаат одвратувачко дејство, тогаш износот на паричните казни треба редовно да се приспособува за да се земе предвид инфлацијата. За оваа цел, во некои земји, износот на паричните казни е поврзан со минималната плата. Во Гватемала, на

пример, инспекторите се овластени да изрекуваат казни во износ од 2 до 12 минимални плати, во зависност од сериозноста на прекршокот. Во Хрватска, централните инспекциски власти предложија воведување на метод за утврдување на паричните казни што се заснова врз конфискацијата на добивката што е остварена преку неусогласеноста.

Други методи за утврдување на износот на паричните казни се применуваат во определен број земји заради осигурување дека казните имаат одвратувачко дејство. Тие се засновани врз критериуми како

Природата на, и последиците од, прекршокот.

Повторување на прекршокот.

Промет на претпријатието.

Број на работници што се засегнати од прекршокот³⁰.

Казните за попречување на инспекторите во вршењето на нивните должности во најголемиот број земји се во форма на парични казни. Меѓутоа, во Бенин, Сингапур и Полска, за овој прекршок се пропишани затворски казни.

Казни за кршење на стандардите на Администрацијата за безбедност и здравје при работа (САД)³¹

Казните на OSHA се движат од 0 до 70.000 долари во зависност од тоа колкава е веројатноста дека прекршокот ќе доведе до сериозно повредување на вработените. Прекршоците што не се сериозни често не повлекуваат какви било казни, но може да резултираат со парични казни во износ до 7.000 долари. За сериозните прекршоци може да се добие парична казна во износ до 7.000 долари. Повторните и намерните прекршоци може да резултираат со парични казни во износ од најмалку 70.000 долари. Казните може да се намалат ако работодавачот има мал број вработени, покажал добра волја или ако има малку, или воопшто нема, поранешни прекршоци.

3.4. Налози

Налозите се инструменти за принуда што ги применуваат судовите на барање од инспекторатот на трудот, или пак непосредно од страна на инспекторатот, за осигурување на усогласеноста со трудовото законодавство. Од одговорното лице се бара да изврши, или да се

³⁰ Во *Белгија*, на пример, кршењето на определени одредби повлекува парична казна што се множи со бројот на вработени во претпријатието.

³¹ <http://www.osha.gov/as/opa/osha-faq.html#Enforcement> .

воздржи од извршувањето на, определени дејства. Ако не го почитува налогот, лицето се соочува со прекршочни или кривични казни, и можеби ќе треба да плати отштета или да ги прифати санкциите. Во определени случаи непочитувањето на налозите се смета за сериозно кривично дело што повлекува апсење и можни затворски казни.

Најчесто употребуваните видови налози се:

Налози за подобрување. Овие налози се издаваат кога инспекторите сакаат некоја конкретна неусогласеност да биде брзо поправена. Налозите за подобрување се во писмена форма и ги обврзуваат работодавачите да преземат конкретни мерки или мерки еквивалентни на нив за поправање на определена неусогласеност, вообичаено во рамките на определен временски рок што е утврден во налогот. Тие може да дадат различни упатувања, како што беше спомнато погоре. Временскиот рок што е утврден во Налогот за подобрување може да се продолжи според дискрециското право на одлучување на инспекторот доколку постојат јасни докази за постигнат напредок и оправдани причини зошто не може да се исполни рокот.

Налози за забрана или за запирање на работата се издаваат кога постојат ризици од сериозни лични повреди. Тие може да се однесуваат на опремата за работа, машините, процесите или и за целите фабрики, и со нив се бара од работодавачите да престанат со вршење на дејноста додека ризиците не се контролираат или отстранат, како што е утврдено во Налогот.

Налозите вообичаено се издаваат на службени обрасци и се засноваат врз сопствената процена и расудување на инспекторот. Тие имаат важност на правен документ и вообичаено даваат:

Описи на недостатоците и мерките што треба да се преземат за нивно поправање.

Степените на усогласеност што треба да се постигнат.

Упатувања до стандардите што ги оправдуваат налозите во смисла на забележаните факти.

Временските рокови во чишто рамки мора да се исполнат барањата што се наведени во налогот.

Во определени случаи, со налозите може да се бара известување на инспекторатот за преземените мерки за исполнување на налогот. Со налозите, исто така, може да се бара од работодавачите да поднесат планови за исполнување на налозите до инспекторатот.

Пример: Продолжување на временскиот рок во налог за подобрување

Бил издаден налог за подобрување со кој се барало монтирањето на опрема за извлекување на прав за отстранување на опасниот прав во една мала леарница, така што работниците нема да мора да користат помалку ефикасна и непријатна заштитна респираторна опрема. Работодавачот, работниците и инспекторот договориле рок од 6 месеци за завршување на работите. Работодавачот ангажирал изведувач на работите за проветрување, што добро напредувал со местето на опремата сè додека ненадејно не отишол во стечај поради економската рецесија.

Работодавачот поднел барање за дополнителни 2 месеци за да најде нов изведувач на работите и да ја доврши работата; инспекторот се согласил и работата била завршена во тој рок. Условите за работа биле подобрени во голема мера.

Почитувањето на Налогот за подобрување се проверува од страна на инспекторот на крајот на временскиот рок, или по определено време во случајот на Налог за забрана за да се провери постигнатиот напредок. Работодавачот што не ги исполнува барањата од кој било налог - на пример, ако користи машини што се предмет на Налог за забрана - автоматски врши кривично дело и со тоа го овластува инспекторот да поведе соодветна судска постапка.

При одлучувањето дали да поведе судска постапка, инспекторатот често ги зема предвид сериозноста на прекршокот и на последиците, претходните знаења за веројатните последици и дали имало претходни прекршоци или игнорирани налози. Повеќето раководители на инспекторатите размислуваат за поведување судска постапка, кога е тоа соодветно, како начин за привлекување на вниманието на јавноста кон потребата за усогласеност со законите и одржување на законски утврдените стандарди³². Судското гонење е особено соодветно во случаите кога:

Постои стандардно очекување дека ќе се преземат казни мерки.
или

Преку осудување на прекршителите може да се одвратат останатите од слични непочитувања на законот. или

Кога се смета дека постои можност за значителна штета што може да произлезе од прекршокот. или

³² Во овие случаи, поединечниот прекршител не е во фокусот на обидот за промената на однесувањето, туку по прво добива казна пред јавноста за да се одвратат можните прекршители од такви прекршоци во иднина. Ваквите интервенции се обидуваат да постигнат системски ефекти и промени на однесувањето на работодавачите на ниво на целата стопанска гранка.

Кога сериозноста на прекршокот, заедно со претходното однесување на прекршителот, го налага тоа, на пр., очигледно непромислено непочитување на стандардите, повторено прекршување на законот или постојано лоши услови за работа.

Сите такви форми на законски постапки повлекуваат детални извештаи од страна на засегнатите инспектори и бараат одобрување на повисоко раководно ниво во инспекторатот во најголемиот број случаи. Содржината на таквите извештаи, се разбира, ќе се разликува од една земја до друга - еден пример за таков извештај е даден во продолжение.

Содржина на извештај за прекршок (Acta de Infracción)³³

Извештајот за прекршоци на Инспекцијата на трудот и социјалното осигурување на Шпанија треба да ги вклучи:

- а) Целосното име или трговското име, адресата, дејноста, националниот документ за идентификација, бројот за фискална идентификација, бројот на сметката за социјално осигурување и, по потреба, идентификацискиот број на самовработеното лице, на наводниот прекршител. Во случајот на подружница, се наведува нејзиното одговорно лице, фактичкиот и законскиот основ за претпоставената одговорност и истите податоци што се бараат за непосредно одговорното лице.
- б) Потврдените факти од страна на инспекторот, со наведување на релевантните факти за потребите на стандардизацијата на прекршокот, употребените средства за потврдување на фактите врз коишто се заснова извештајот и критериумите за утврдување на степенот на предложената санкција; покрај тоа, се информира дали интервенцијата е извршена преку инспекциски надзор, појавување или преку административно досие.
- в) Прекршокот или прекршоците што се претпоставува дека се сторени, со наведување на прекршеното правило или правила, и нивната квалификација.
- г) Вкупниот број на вработени во компанијата и бројот на вработените што се засегнати од прекршокот (ако таквото барање е потребно за изменување на санкцијата или, кога е тоа соодветно, за опишување на прекршокот).
- д) Предложената санкција, нејзиниот степен и квантификација, односно вкупниот број на предложени санкции во случај ако се пријавени повеќе прекршоци. Посебно се наведуваат сите дополнителни санкции што може да се поврзани со главната санкција.

³³ Уредба за процедурите за изрекување санкции. Инспекторат на трудот и социјалното осигурување на Шпанија. Real Decreto 928/1998, de 14 mayo.

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd928-1998.html .

- ѓ) Надлежното тело што донесува одлуки и рокот за претставување на тврдењата пред тоа тело.
- е) Се наведува службеникот што го поднесува извештајот за утврдениот прекршок, заедно со овластувањето на инспекторот, со потпис и назнака кој го издава овластувањето.
- ж) Датум на извештајот за прекршокот.

Проблемот со судските постапки се состои во тоа што понекогаш се потребни години за предмет да дојде пред судот, така што општиот интерес за предметот ќе го загуби моментот (со исклучок на судските постапки што следат по поголеми несреќи или оние што се во позначаен јавен интерес).

Во некои земји инспекторите може да изрекуваат и административни казни. Предноста на таквите казни се состои во тоа што тие се изрекуваат речиси веднаш и со нив не се троши многу време на адвокати и судови. Секоја земја што на своите инспектори има дава овластувања да изрекуваат такви казни сепак има воспоставено систем од контроли за осигурување дека паричните казни се изрекуваат со должно почитување на начелата за соодветност и правичност. Во продолжение е даден пример за тоа.

Административните казни во Холандија

Во Холандија, инспекторот на трудот изготвува извештај за казните во кој ги наведува детално прекршоците што работодавачот наводно ги сторил. Одделението за административни казни на Инспекторатот на трудот го оценува извештајот за казните. Ако тоа утврди дека прекршокот е докажан, се утврдува казна. Одговорното лице дополнително добива писмо во кое се дава намерата за изрекување на казната и опис на прекршокот. Работодавачот може да одговори во рок од две недели, претставувајќи ги своите гледишта (одговор). Одговорот се оценува и тоа може да доведе до промена на намерата за изрекување казна или до изрекување помала казна. По ова работодавачот добива таканаречена одлука за казна. во неа е наведено дали ви е изречена казна или не, и, доколку ви е изречена, колкав е износот на казната.

3.5. Жалбени постапки

Постојат жалбени постапки за лицата на коишто им се изречени налози за подобрување или налози за забрана, судски налози, итн., како и административни парични казни. Жалбените постапки се разликуваат од една земја до друга, но, во најголемиот број на случаи, одлуката на инспекторот може да се разгледа по поднесување жалба до повисок јавен службеник, специјализиран

орган во областа на трудот или суд. Може да постојат посебни административни механизми и механизми за поднесување жалби за различните индустриски гранки (на пр., за рударството).

Жалбите вообичаено се поднесуваат до надлежните власти во рамките на утврдените рокови, обично две недели или еден месец од датумот на издавање на налогот. Поднесувањето жалба вообичаено го одложува правното дејство, со исклучок на налезите за забрана, поради заканата од сериозни ризици.

4. ПАРТНЕРИ ВО УНАПРЕДУВАЊЕТО НА УСОГЛАСЕНОСТА

4.1. Социјални партнери

Социјалниот дијалог лежи во основата на голем дел од претходно наведеното и е од суштинско значење за голем дел од неопходните работи за постигнување усогласеност со законот. На национално ниво треба да постои дијалог и преговори меѓу претставниците на властите, работодавачите и работниците и останатите заинтересирани страни, заради постигнување договор за подобрување на усогласеноста со трудовите прашања на национално, секторско и на нивото на претпријатијата.

На нивото на претпријатијата е неопходно истото, иако инспекторите на трудот нема да бидат вклучени во секојдневниот дијалог меѓу работодавачите и претставниците на нивните вработени. Меѓутоа, се применува истиот модел, така што страните соработуваат за да осигурат дека се исполнети минималните законски барања и дека, по можност, условите за работа ги надминуваат законските барања, со цел да се обезбедат пристојни услови за работа за сите.

4.2. Инспекциски надзори и прегледи од трети страни

Користењето трети страни за спроведување технички инспекциски надзори и прегледи на определени видови погони претставува докажан метод. Од претпријатијата со високо ризични погони или опрема, како, на пр., хемиските погони, опремата за кревање и садовите под притисок, уште пред повеќе години се бара таквите погони и делови од опремата да бидат предмет на редовни инспекциски надзори и прегледи од страна на „надлежни лица“. Често тоа се приватни организации, како, на пр., осигурителни друштва, што се акредитирани во својата област на специјализација, а претпријатијата (сопствениците на погонот) плаќаат за овие услуги.

По инспекцискиот надзор и прегледот, третите страни издаваат сертификати или извештаи што се важечки во определен временски период и се достапни за инспекторите на трудот. Во некои случаи

приватните организации се законски обврзани веднаш да ги информираат инспекторите ако постојат сериозни недостатоци, така што ќе може да се преземат итни поправни мерки.

4.3. Системи и програми за управување

Одговорноста за спроведување инспекциски надзор и преглед на опасните погони всушност лежи кај работодавачите, кои теоретски може самите да ги спроведуваат таквите надзори прегледи ако се „надлежни“ за тоа. Во практиката, тие обично ја ограничуваат сопствената инспекција на своите организациски системи за осигурување на усогласеноста, вклучувајќи го управувањето со прашањата поврзани со работното место и системите за управување со безбедноста и здравјето при работа.

Државните власти го промовираат усвојувањето на доброволни системи за управување, како што се системите за безбедноста и здравјето при работа, без оглед на тоа што таквите системи вообичаено не претставуваат законска обврска. Понекогаш претпријатијата што спроведуваат определени видови системи за управување со безбедноста и здравјето се ослободени од инспекциските надзори. На пример, во Мексико³⁴ и во САД, претпријатијата може да ги исполнат барањата од Доброволните програми за заштита и да бидат ослободени од превентивната инспекција³⁵. Меѓутоа, слични програми беа тестирани во други земји и не функционираа добро; условите за работа во претпријатијата што работа според програмите за доброволна усогласеност (и беа ослободени од инспекција) во определени случаи се влошија, така што се продолжи со вршењето редовни инспекциски надзори. Доброволната употреба на системи за управување сепак е корисна за унапредувањето на усогласеноста бидејќи дава солидна организациска рамка во којашто законските обврски и одговорности може полесно да се идентификуваат и исполнат.

4.4. Ревизии на работното место

Ревизиите претставуваат надополнување на овие пристапи, и се спроведуваат од страна на самите претпријатија или од приватни ревизори. Тие може да се спроведат во целото работно место, со цел да се осигури усогласеноста со некој посебен национален или меѓународен стандард (како стандардите од серијата SA 8000), или пак за определени процеси. Кога ревизијата се врши за да се осигури усогласеноста со определен стандард, ревизорите повторно

³⁴ Акредитација на Системите за управување со безбедноста и здравјето при работа (на шпански јазик):

http://www.stps.gob.mx/DGSST/asis_tec/m_asis_tec_stps.htm .

³⁵ Доброволни програми за заштита, Управата за безбедност и здравје при работа, Соединети Американски Држави. <http://www.osha.gov/dcsp/vpp/index.html> .

издаваат определен вид сертификат за сообразност со соодветниот стандард. Таквите организации може да бидат акредитирани од страна на националните власти, бидејќи тие често вршат и сертификација на усогласеноста со стандардите за управување со безбедноста и здравјето при работа. Ова се случува во голем број индустријализирани земји, како што е, на пр., Шпанија³⁶. Инспекторите на трудот може, исто така, да ги проверуваат ревизорските извештаи или сертификатите за сообразноста во текот на своите надзори, увидувајќи дека постоењето на таквите сертификати не укажува на тековна усогласеност со законските барања.

Ревизиите, исто така, стануваат сè почести во рамките на глобалниот синџир за снабдување. Клиентите - кои често се мултинационални претпријатија - бараат од своите производители и снабдувачи од земјите во развој да спроведуваат редовни ревизии заради исполнување на барањата од националното законодавство и/или меѓународните стандарди за трудот. Причините за ваквите барања се делумно за осигурување на прифатливи услови за работа што водат кон повисока продуктивност, но, исто така, и за промовирање на добриот имиџ и репутација на компанијата со намалена опасност од стандардите на „фабриките во кои се експлоатира трудот“ во производството на стоки што се наменети за пазарите во индустријализираните земји. Со помош на ревизиите снабдувачите добиваат и корисни информации и обука.

Севкупниот ефект на ревизиите на снабдувачите е зголемување на нивото на усогласеност барем во снабдувачките компании. Инспекторите на трудот се повеќе се вклучуваат во таквите ревизии, особено преку определени меѓународни програми за соработка, како, на пример, Програмите за подобри фабрики и подобра работа во Камбоџа, Јордан, Виетнам и Хаити³⁷. Ова го помага да се осигури дека подобрувањата на нивоата на усогласеноста ќе бидат поодржливи.

4.5. Договорни барања

На сличен начин, голем број приватни и јавни претпријатија денес во своите договори вклучуваат клаузули за можните договарачи или даватели на услуги во врска со потребата за почитување на соодветното трудово законодавство и за одржување на таквите нивоа на усогласеност во текот на времетраењето на договорот. Така, усогласеноста со законските барања е директно поврзана со деловната зделка и тоа ја зголемува веројатноста за реално

³⁶ Chapter 5 RD 39/97, Reglamento de los Servicios de Prevención (Spanish):

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd39-1997.html .

³⁷ На пример, видете ги извештаите за Програмите за подобри фабрики и подобра работа во Камбоџа, Виетнам, Хаити и други земји: <http://www.betterwork.org/public/global> .

исполнување на законските барања. Ефектите од тоа се унапредувањето на усогласеноста, како и ширењето на добрата практика, така што договарачите или снабдувачите, што често се МСП, се подобро информирани за тоа што се бара со законот и ги подобруваат своите услови за работа во практиката.

4.6. Стимулации

Постојат многу примери за земји што го поттикнуваат претпријатијата да ја подобрат усогласеност со законот преку различни стимулации. Таквите стимулации вклучуваат намалување на премијата за осигурување од несреќи (Германија, Тунис, Финска³⁸), награди за безбедност што ги доделуваат Министерствата за труд (Јужна Кореја, Тајланд, Квинсленд Австралија³⁹), системи за давање признанија (Златна листа⁴⁰, Јордан⁴¹), и други. Тие може да бидат многу ефикасни и го помагаат промовирањето на имиџот и угледот на компаниите, што на тој начин добиваат дополнителни деловни предности од усогласеноста со законот. Инспекторите на трудот може да бидат вклучени посредно, преку давање поддршка на таквите програми.

4.7. Свесноста и учеството на работниците

Обуката и информациите за законските барања им се достапни на работниците веќе со години, и тоа беше особено корисно за подобрувањето на нивните познавања на законот и неговото почитување. Ова важи особено за поспецијализираните области како што се работните односи, а работничките претставници имаа придобивки од таквата обука, проширувајќи ги своите знаења и способности. Инспекторите често учествуваа во обуките за работниците, како на пример во обуките што беа организирани од страна на синдикатите, и им помагаа на работниците да ја разберат улогата на инспекторатот во подобрувањето на усогласеноста со релевантното законодавство. Конвенцијата за инспекцијата на трудот од 1947 година (бр. 81), исто така, предвидува таква улога на инспекторите.

³⁸ Модел за намалување на премиите, Rautiainen, R.H. et al. (2005). Ефектите на намалувањето на премиите врз барањата за отштета на земјоделските работници во Финска. Американски журнал за трудова медицина, 48(2), 100-109.

³⁹ Награда за најдобро управување со безбедноста на корејското Министерство за труд, Државна награда за управување со безбедноста на Министерството за труд на Тајланд, Награди за заштита при работа на Службата за вработување и индустриски односи, Квинсленд, Австралија.

⁴⁰ Златна листа, Министерство за труд на Јордан: <http://www.mol.gov.jo/Portals/1/procedurese.pdf>.

⁴¹ Програма за признанија за постигнувањата во областа на безбедноста и здравјето (SHARP) OSHA, Соединети Американски Држави: <http://www.osha.gov/dcsp/smallbusiness/sharp.html>.

Работниците често се вклучени проактивно во превентивни активности, како и во реактивните истраги на несреќите или претставките. Таквото учество е особено корисно за прашањата поврзани со водењето преговори за висината на платите и односите во рамките на стопанската гранка, а тие може да учествуваат и во својство на претставници за безбедност и здравје при работа и да членуваат во комисиите за безбедност и здравје при работа - повторно помагајќи го унапредувањето на усогласеноста со законските барања. Инспекторите на трудот често ги подржуваат таквите напори кога за тоа постои можност, присуствувајќи на состаноците на комисиите, или барем одржувајќи контакти со работничките претставници и разговарајќи со нив за сите важни прашања.

4.8. Советодавни услуги

Голем број земји воспоставија правни и технички информативни и советодавни служби што имаат за цел да им помогнат на претпријатијата во успешното управување со трудовите прашања и во исполнувањето на своите обврски. Таквите служби и услуги сè повеќе се достапни на интернет, што е посебно корисно за малите и средните претпријатија (МСП).

4.9. Национални програми и кампањи

Тие веќе беа спомнати и претставуваат значаен нов тренд во повеќе земји. Таквите програми и кампањи добија посебен замав со неодамнешните постигнувања, како, на пр., донесувањето на Конвенцијата за промотивната рамка за безбедност и здравје при работа од 2006 година (бр. 187). Оваа Конвенција се заложува за воведување национални програми за безбедност и здравје при работа како начин за креирање национална култура на превенција во однос на безбедноста и здравјето при работа и ги промовира националните системи за безбедност и здравје при работа што вклучуваат инспекциски системи. Една од клучните цели на Конвенцијата е поттикнување на спроведувањето на меѓународните стандарди за трудот за безбедност и здравје при работа и, на тој начин, подобрување на нивоата на усогласеност.

Истиот концепт може да се прошири на подобрувањето на нивоата на сите услови за работа, така што ќе се поттикне позитивниот став на работничката популација кон работните услови. Така, сите управители и работници усвојуваат позитивни вредности, ставови, практики и однесувања што се погодни за одржувањето на работна средина која не само што е усогласена со законот, туку и преставува добро место за работа. Таквиот пристап ги мотивира работниците и ја зголемува нивната посветеност на работодавачот, ги поттикнува иновативноста и посветеноста, со очигледни предности за продуктивноста на претпријатието и благосостојбата на работниците воопшто.

Европска кампања за рачната манипулација со товари

Оваа кампања се спроведуваше неколку години како заеднички потфат на инспекторатите на трудот во ЕУ, фокусирајќи се особено на малопродажниот сектор и градежништвото. Кампањата, што во последниов период се координира од страна на полскиот инспекторат на трудот, користеше низа техники за зголемување на свесноста за ризиците на рачната манипулација кај сите национални работни сили во овие сектори, и за спроведување на соодветните законски барања. Таквите техники вклучуваа целни инспекциски надзори, соработка со работодавачите, работничките организации и останатите заинтересирани страни, медиумски програми, информирање преку веб локации и широк публицитет.

Кампањата беше успешна во поттикнувањето иновативни начини за „намалување на товарот“ и во подобрувањето на усогласеноста со законските барања. Се чини дека успехот на кампањата беше во голема мера помогнат од повеќеспектниот карактер на кампањата, така што кампањата беше нашироко позната и голем број управители и работници преземаа позитивни и соодветни активности.

4.10. Влијаење врз неформалната економија и останатите „тешко достапни групи“

Успехот на националните и другите програми ги охрабри инспекторатите да пробаат и некои други иновативни пристапи кон унапредувањето на усогласеноста, особено за опфаќање и влијаење врз оние групи работници што обично не подлежат на инспекциски надзори. Таквите групи ги вклучуваат самовработените, работниците во неформалната економија, работниците мигранти, работниците во домаќинствата и останатите работници за коишто постои помала веројатност дека ќе бидат предмет на инспекција - а кои се често поизложени на лошите услови за работа. Како што веќе спомнавме, постојат повеќе причини зошто таквите групи работници не подлежат на инспекција, но главно тоа се должи на фактот што тие не се опфатени со законот и со инспекциските овластувања, или, пак, затоа што инспекторатот нема доволно ресурси за да ги опфати сите работници.

Неформалната економија заслужува посебно внимание. Таа станува сè попроблематична област, главно поради тоа што претставува толку голем број од работниците на светско ниво. Дополнителни информации за ова прашање се дадени во повеќе извори, на пример,

во извештајот за тековната состојба за Меѓурегионалниот симпозиум на оваа тема⁴², како и во Анекс 2.

Голем број од новите иницијативи се засноваат врз партнерства меѓу инспекторатот на трудот и останатите заинтересирани страни - пристап што се негува во националните програми во кои голем број заинтересирани страни работат заеднички за постигнување на заедничките цели. Работењето во рамките на пошироки партнерства значеше дека и другите комуникациски канали се отворени за инспекторите, а тие можеа да ги искористат таквите канали за своите напори да „ги опфатат неопфатните“. Напорите се фокусирани на мотивирање на претпријатијата да работат согласно со законот, нагласувајќи ги придобивките што ги носи усогласеноста, но под закана дека инспекторите може да разберат за, и да спроведат надзори во, работните места што постојано не ги исполнуваат законските барања.

Во останатите земји се спроведуваа други иницијативи, на пример, преку ТВ и радио програми, при што инспекторите даваат совети за содржината. Таму каде што беа спроведени анкети меѓу публиката се покажа дека добро формулираните програми имаат влијание и дека нивоата на свесноста се повисоки. Медиумите допираат до сите лица, без оглед на нивниот статус во поглед на вработувањето, и може да влијаат значително врз ставовите на оние што не може да достигнат непосредно преку инспекциски надзори, обуки и сл. Иако не постојат гаранции дека ваквите промени на ставовите и гледиштата навистина ќе доведат до подобрени услови за работа, медиумските програми во најмала рака ја зголемуваат свесноста за потребата за добра безбедност и здравје при работа и за почитувањето на останатите основни човекови права на работното место.

Сè почесто иницијативите што се наменети за обраќање до пошироката работничка популација вклучуваат целни пристапи и соработка меѓу повеќе партнери, при што инспекторите ја имаат улогата на органи за спроведување ако не се постигне усогласеноста. За таквите иницијативи е неопходна посветеност на сите партнери, но тие се покажаа особено ефикасни во случаите кога беа вклучени инспекторите и кога постоеше реална закана од инспекциски надзори и спроведување.

Денови на свесноста за безбедноста и здравјето при работа во Обединетото Кралство

Оваа иницијатива започна во земјоделскиот сектор и потоа се прошири на

⁴² Неформалната економија: овозможување на преоѓањето во формализација. МОТ Женева, 2007 г.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf> .

останатите сектори, како, на пр., градежништвото. Во рамките на партнерствата меѓу инспекторатот на трудот - Управа за безбедност и здравје при работа, националните организации на работодавачите и на работниците и националните институти за обука, во центрите за обука се одржаа настани за зголемување на свесноста што беа наменети првенствено за МСП и самовработените. Овие настани, што траеја по половина ден, беа фокусирани на приоритетите на инспекторатот на трудот во поглед на безбедноста и здравјето за коишто постоеја информации дека ги предизвикуваат најсериозните ризици за безбедноста и здравјето. Настаните беа многу практични и обучувачите демонстрираа како може да се подобрат условите за работа и да се спречат ризиците.

Учеството беше доброволно и бесплатно, а беа обезбедени ручек и освежителни пијалаци.

За време на настанот може да се добијат бесплатни информации и совети. За да ги стимулира претпријатијата да земат учество во настаните, инспекторатот на трудот се обврза дека тие претпријатија нема да бидат предмет на превентивни инспекциски надзори во следните 2 години. Таквата стимулација се покажа како многу успешна, и на настаните присуствуваа голем број МСП и самовработени лица. Дополнителната евалуација покажа дека како резултат на тоа голем дел од нив ги примениле добиените совети во практиката⁴³.

Управата за безбедност и здравје при работа спроведе 140 такви настани во последните десет години, што беа посетени од 43.000 луѓе. Учесниците вообичаено беа семејни работници во земјоделството, самовработени лица и работодавачи што вработуваат до четири работници.

⁴³ Денови на свесноста за безбедноста и здравјето при работа:
<http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm> .

РЕЗИМЕ

Конвенциите на МОТ за инспекцијата на трудот⁴⁴ предвидуваат дека функцијата на системот на инспекцијата на трудот, меѓу другото, е „да го обезбеди спроведувањето на законските одредби“ во однос на условите за работа, работното време, безбедноста и здравјето, вработувањето на децата, итн. Оттаму, инспекторите трошат голем дел од своето време на обезбедување технички и правни информации за работодавачите и работниците во поглед на законските барања и како најдобро да се постигне усогласеност со нив.

Меѓутоа, иако таквите совети и информации се добредојдени и неопходни, тие мора да бидат придружени од реалната можност за преземање мерки за спроведување и изрекување санкции во случаите на неусогласеност со законот. Според тоа, кредибилитетот на секој инспекторат зависи од два аспекта: неговата способност да ги советува работодавачите и работниците за најефикасните средства за постигнување законска усогласеност, и неговата способност за изрекување реалистични санкции. Функциите на спроведувањето и советувањето се неразделни. Ова е многу важно бидејќи сè уште постојат голем број земји во кои инспекторите на трудот ретко кога, или никогаш, не преземаат мерки за спроведување и не изрекуваат санкции, така што законот (и инспекторите на трудот) во голема мера се игнорираат како резултат на тоа.

Овде треба да е спомнат двата клучни аспекти на законодавниот систем. Прво, самиот квалитет на законодавството треба да биде таков што пошироката јавност ќе смета дека законодавството е правично и соодветно. Од една страна, тоа не треба да наметнува непотребни оптоварувања врз претпријатијата, но, од другата страна, тоа мора да биде ажурирано и релевантно. На прашањето за социјалната правда на работното место му беше нанесена голема штета токму поради фактот што националното трудово законодавство не било ревидирано со години и сега е во голема мера застарено и несоодветно за модерниот свет на работата. Конвенциите и препораките на МОТ се наменети да обезбедат голема помош во овој поглед, и што е можно повеќе од нив треба да се ратификуваат и станат дел од националните законодавства. Покрај тоа, казните што ги предвидува законот треба да бидат доволно високи за да делуваат како вистинско средство за одвраќање, а националното законодавство треба да биде ажурирано и во овој поглед.

⁴⁴ Поточно, Конвенцијата за инспекцијата на трудот 1947 (бр. 81) и Конвенција за трудова инспекција (земјоделство), 1969 (бр. 129).

Второ, мора да постои реална закана дека таквите парични казни вистински се изрекуваат сразмерно на сериозноста на прекршокот. Ова има импликации за инспекторите: на инспекторите им се потребни законски овластувања за спроведување, уверливи механизми за спроведување и севкупна политика за спроведувањето што е истовремено правична и транспарентна. Но, тоа има импликации и за судовите, судиите, обвинителите и администраторите што всушност ги изрекуваат паричните казни или другите санкции: изречените казни мора да имаат определени значајни последици и да бидат доволно големи за да ја одразат сериозноста на прекршокот. Кога изречените казни се мали или непостоечки, казнувањето е бесмислено и ефектот на одвраќање е минимален, веројатноста дека законот ќе се почитува повеќе е мала и усогласеноста е слаба.

Овој модул се однесува на горенаведените теми и ги разгледува различните стратегии за унапредување на усогласеноста, со упатувања до упатствата и алатките на МОТ и до избрани најдобри практики од повеќе различни земји.

ВЕЖБИ

Вежба 1

	Главни активности за безбедноста и здравјето при работа
ЦЕЛ	<ul style="list-style-type: none">✓ Идентификација и дискусија за можните главни активности на инспекторатот во однос на безбедноста и здравјето при работа, како и за можностите за нивно усвојување од страна на земјите на учесниците.
ЗАДАЧА	<ul style="list-style-type: none">✓ Членовите на работната група треба да ги прочитаат информациите на следната страница.✓ Дискутирајте што може да бидат главните активности на инспекторатот на трудот за унапредување на усогласеноста со законодавството и стандардите за безбедност и здравје при работа.✓ Разгледајте ја реалната ситуација во вашите земји и можноста за краткорочно и среднорочно усвојување на овие активности.✓ Секоја група ќе назначи по еден член што ќе води белешки за дискусијата и ќе ги презентира заклучоците на пленарната сесија.
ВРЕМЕ	<ul style="list-style-type: none">✓ 40 минути за групна дискусија.✓ 5 минути за излагање на секоја група на пленарната сесија.

Главни активности за безбедноста и здравјето при работа

Улогата на инспекцијата и останатите активности во унапредувањето на усогласеноста со прописите за безбедност и здравје при работа може да се резимира преку следниов дијаграм:



Усогласеност: Усогласеност со законот и прописите за безбедност и здравје при работа од страна на работодавачите, работниците, сопствениците, производителите, снабдувачите и останатите одговорни лица.

Инспекција и спроведување: Традиционални инспекциски надзори од страна на инспекторатите на трудот и другите власти за безбедност и здравје при работа, унапредување на усогласеноста со законот, преземање формални мерки за спроведување, по потреба.

Ревизии и инспекции на управувањето: Промовирањето на усвојувањето системи за управување со безбедноста и здравјето при работа вклучуваат редовни ревизии и инспекциски надзори на работните места заради осигурување на добри стандарди за безбедност и здравје при работа.

Инспекциски надзори од трети страни: Приватни организации што се акредитирани од надлежните власти, ревизорски друштва, за осигурување на безбедноста и здравјето при работа на работните места и опреми со висок ризик (на пр., локации што вклучуваат

поголеми опасности, садови под притисок, уреди за кревање, итн.).

Договорни барања: Поттикнување на јавните и приватните организации да користат договорни одредби за изведувачите на работите за одржување на добри стандарди за безбедност и здравје при работа.

Ревизии на синцирот за снабдување: слично на претходно наведеното, поголемите национални и мултинационални претпријатија вршат притисок врз своите снабдувачи да одржуваат високи нивоа на безбедност и здравје при работа, обезбедувајќи обука и информации и вршејќи рутински инспекциски надзори и ревизии во просториите на снабдувачите.

Свесноста на работниците: Обезбедување обука и информации за безбедност и здравје при работа, подобрување на знаењето, вештините ставот на работниците кон превенцијата.

Учество на работниците: Проактивно вклучување на работниците во превентивните активности, вклучително и преку нивното учество во својство на претставници за безбедност и здравје при работа и членови на комисиите за безбедност и здравје при работа.

Стимулации: Постигнување договори за обезбедување стимулации за подобрување на работењето во поглед на безбедноста и здравјето при работа, на пр., преку намалување на премијата за осигурување од несреќи), награди за безбедност, системи за давање признанија, итн.

Советодавни услуги: Обезбедување информации и совети за безбедност и здравје при работа за претпријатијата, нивно помагање во успешното управување со безбедноста и здравјето при работа, намалување на бројот на несреќите, итн.

Превентивна култура за безбедност и здравје при работа: Промовирање на позитивни ставови кон безбедноста и здравјето при работа кај сите претпријатија - со позитивни вредности, ставови, практики и однесување што е погодно за одржување на здрава и безбедна работна средина.

Социјален дијалог: Промовирање на преговори меѓу претставниците на властите, работодавачите и работниците за постигнување спогодби за подобрување на безбедноста и здравјето при работа на национално и секторско ниво и на нивото на претпријатијата.

Национални програми за безбедност и здравје при работа: Пошироки кампањи и иницијативи што вклучуваат голем број заинтересирани страни во справувањето со приоритетите за безбедност и здравје при работа од национална важност.

Вежба 2

	Избор на соодветната мерка за спроведување
ЦЕЛИ	<ul style="list-style-type: none">✓ Идентификувајте ги, според вас, најсоодветните форми на мерки за спроведување што треба да се преземат во долу наведените случаи.✓ Дискутирајте за различните пристапи на службениците за спроведување од различните земји (или од една иста земја).✓ Утврдете во колкава мера може да се постигне дискрециското право на одлучување на службениците за спроведување и конзистентноста на постапките на инспекциските служби во конкретните ситуации.
ЗАДАЧА	<p>Во рамките на вашата мала работна група:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Изберете лице што ќе ги презентира ставовите на вашата група.✓ Разговарајте каква мерка за спроведување би побарале да биде усвоена (во вашето законодавство или во интерните процедури на инспекцијата на трудот) во долу наведените случаи.✓ Дискутирајте која мерка за спроведување би ја одбрале вие во долу наведените случаи и образложете ја вашата одлука
ВРЕМЕ	<ul style="list-style-type: none">✓ Групите имаат 30 минути за разгледување и а прашањето и одлучување. Потоа, секој презентер добива 5 минути да ги претстави заклучоците на вашата група.

Вежба

Избор на соодветната мерка за спроведување

СЛУЧАЈ 1

Вашиот инспекторат има надлежност во поглед на безбедноста и здравјето и условите од работниот однос (време, плати, одмори, детски труд, итн.). Вие спроведувате надзор на фабрика за облека бидејќи сте примиле формална претставка дека фабриката вработува малолетни работнички. Во текот на надзорот, наоѓате три 13-годишни девојчиња (законската минимална возраст е 14 години) што работат на машини за шиене; тие работат со полно работно време и таму се веќе една година.

Претпријатието има 76 вработени и работи веќе 6 години. Работодавачот бил предмет на 4 други инспекциски надзори и му биле изречени писмени и усни предупредувања да вработува малолетни работници. Против него претходно не била поведена судска постапка. Работодавачот тврди дека не знаел дека девојчињата немаат наполнето 14 години.

СЛУЧАЈ 2

Инспекторите на трудот спроведуваат надзор во ресторан како реакција на добиената претставка во врска со работното време. Ресторанот има 15 вработени. Инспекторите земале изјави од пет работници во согласност со својот прирачник за работење и утврдиле дека работодавачот на тројца од нив не им дал какви било слободни денови за време на законски утврдените празници во првите три месеци по вработувањето. Ова не било во согласност со законските одредби што предвидуваат дека законските празници мора да важат за сите вработени. Работодавачот изјавил дека политиката на ресторанот не предвидува слободни денови на законски утврдените празници за работниците што имаат помалку од три месеци стаж. Тој изјавил дека вработените биле информирани за оваа политика пред да ги потпишат договорите за вработување.

БИБЛИОГРАФИЈА И ДОПОЛНИТЕЛНА ЛИТЕРАТУРА

ОЕСР, *Основен документ за регулаторната реформа во земјите на ОЕСР*.

<http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>

HSE, *Конкордат за спроведување: Упатство за добрите практики за Англија и Велс*, 2009 г.

<http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf>

МОТ, *Општ преглед на извештаите во врска со Конвенциите за инспекцијата на трудот*, Извештај III (Дел 1Б) Меѓународна конференција на трудот, 95-та седница, Женева, 2006 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

МОТ, *Стратегии и практики за инспекцијата на трудот*, Управувачко тело на МОТ, ноември 2006 г.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

МОТ, *Инспекција на трудот - водич за професијата*, Женева 2002 г.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf>

Национална политика за усогласеност и спроведување за безбедност и здравје при работа, Worksafe, Австралија, 2009 г.

<http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf>

МОТ, *Нови превентивни стратегии за инспекцијата на трудот*, Женева, 1999 г.

HSE, *Решавачките фактори за усогласеност со законите и прописите со посебно упатување до безбедноста и здравјето*. Лондон, Факултет за економија и политички науки, HSE 2008 г.

<http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr638.pdf>

Ruimschotel, D., „Табела со единаесет точки“*Сестрана алатка*, Центар за стручни знаења за делење на правдата и спроведување на законот, Холандија, 2006 г.

http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf

ЕУ, *Инспекцијата на трудот во Европската заедница. Безбедност и здравје. Правни системи и казни*, Канцеларија за службени публикации на Европските заедници, Луксембург, 1995 г.

Упатство за Законот за безбедност и здравје при работа, Онтарио, Канада, 2002 г.

http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf

Вејл, Д., „Стратешки пристап кон инспекцијата на трудот“, *Меѓународна ревија на трудот*, Изд. 147, бр. 4, МОТ Женева, 2008 г.

http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf

Rijksoverheid, *Што работи Инспекторатот на трудот?*, Холандија, 2009 г.

http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf

Castellá, J.L., *Вовед во националните системи за безбедност и здравје при работа*, работен документ МОТ, 2002 г.

ОЕСР, *Подобрување на квалитетот на законите и прописите: економски, правни и менаџерски техники*, ОЕСР, Париз, 1994 г.

http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

АНЕКСИ

АНЕКС 1: ТАБЕЛА ЗА ЕДИНАЕСЕТТЕ (Т11) КЛУЧНИ АСПЕКТИ НА УСОГЛАСЕНОСТА⁴⁵

„Табелата со единаесет точки“ е список со единаесет аспекти што се значајни за усогласеноста со правилата. Таа може да помогне во мапирањето на силните и слабите страни на спроведувањето и усогласеноста со таквите правила. Единаесетте аспекти се формулирани така што ќе бидат колку што е можно попрактични во областите на креирање на политиките и спроведување на законот. Во овој случај „спроведување“ значи секоја владина активност насочена кон поттикнување на усогласеноста со законодавството.

Со идејата на „табелата со единаесет точки“, корисникот ја применува широката дефиниција на концептот на спроведувањето, што не се однесува само на спроведувањето на инспекциските надзори и изрекувањето на санкциите од страна на властите (спроведување во потесната смисла на зборот). Во „табелата со единаесет точки“ се наведени и други активности, како, на пр., обезбедувањето информации и организирањето на неформални контролни структури. Тие ги предвидуваат непосредно аспектите на спонтаната усогласеност и оттаму се многу значајни за целите на превентивното спроведување.

„Табелата со единаесет точки“ е алатка за креаторите на политиките, правниците што го пишуваат законодавството, извршното раководство, спроведувачите на законот и консултантите што им помага да ја утврдат и да ја подобрат усогласеноста со правилата, и особено со законодавството, на следниве начини:

Помага во утврдувањето поточна и поаргументирана проценка на нивото на усогласеноста на идното законодавство, наместо таквите процени да се вадат од ракав.

Овозможува систематско анализирање на напорите за спроведување што ги вложува кое било тело за спроведување. Исто така, овозможува проценување на можните ефекти на усогласеноста.

Овозможува зголемување на квалитетот на политиките, правилата и законодавството во фазата на нивното изготвување.

Може да се искористи за воспоставување и оценување на спроведувањето.

Може да се користи како помошна алатка во научните студии, за оценување на ефектите на определена политика или спроведување и за креирањето и оценувањето на политиките. Секоја од овие можни употреби бара посебен метод: состанок на работна група во форма на експертска средба, или методи што се квантитативно ориентирани, како, на пример, истражувањето. По неговото креирање во 1994 година, беа изготвени повеќе дополнителни алатки за овој модел.

Една од наједноставните алатки беше таканаречениот „Список за проверка за законодавецот“, што претставува прашалник со да/не прашања што на

⁴⁵ „Табелата со единаесет точки“ Сестрана алатка. Dr. D. Ruimschotel. Центар за стручни знаења за делење на правдата и спроведување на законот, Холандија, 2006 г.
http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf .

законодавецот му овозможува да види набрзина дали е можно да се постигне усогласеност со новото правило

Процената на усогласеноста е квантитативна процена (што се заснова врз неколку чекори) на однесувањето во поглед на усогласеноста кај целните групи.

Алатката „Дали некое правило може да се иочииува преку итестирање“ е често користена од телата за спроведување за да е добие претстава за главните мотиви за усогласеност и неусогласеност.

Една друга алатка што се употребува е таканаречениот *Монитор на усогласеноста*: Софистициран систем за поголеми студии со истражувања што се спроведуваат меѓу целните групи во однос на степенот на усогласеност и начинот на спроведување. Овој монитор често се користи за формално оценување на законодавството.

Табела: Т11 факторите: се поделени во две групи: група на аспектите за спонтаната усогласеност и група на аспектите за спроведувањето. Одлуката за ваквата поделба беше донесена поради тоа што е полесно да се разграничат групите според аспектите на усогласеноста и спроведувањето.

Аспекти на спонтаната усогласеност, ги содржи решавачките мотивации на целната група за усогласување со определено правило во случај кога не би постоела контролата од властите

Т1. Познавање на правилата: Познавањето и јасноста на законодавството кај целната група.

Т2 Трошоци – придобивки: Материјалните и нематеријалните предности и недостатоци што произлегуваат од усогласеноста или неусогласеноста со правилото(-ата), изразени во време, пари и напори.

Т3. Степен на прифаќање: До кој степен целната група смета дека политиката и законодавството се прифатливи.

Т4. Почитувањето на властите од страна на целната група: До кој степен целната група ги почитува овластувањата на владата.

Т5. Неофицијална контрола (социјална контрола): Ризикот, според процените на целната група, од позитивни или негативни санкции за нивното однесување што не произлегуваат од властите

Аспекти на спроведувањето со кои се утврдува ризикот да се биде фатен во државна контрола и се утврдува владината политика за санкционирање; перцепцијата за нив влијае врз однесувањето во поглед на усогласеноста.

Т6. Ризикот да бидете пријавени: Ризикот, според процените на целната група, дека прекршокот ќе биде откриен од други лица, што не се властите, и дека ќе биде пријавен во некое владино тело.

Т7. Ризик од инспекциски надзор: Ризикот, според процените на целната група, од инспекциски надзор што властите го спроведуваат за да откријат дали се прекршени правилата.

T8. Ризик од откривање: Ризикот, според процените на целната група, дека определен прекршок ќе биде откриен преку инспекцискиот надзор што го спроведуваат властите.

T9. Селективност: Перципираниот (зголемен) ризик од инспекција и откривање на определен прекршок што се јавува како резултат на изборот на претпријатијата, лицата, активностите или областите што се предмет на инспекција.

T10. Ризик од санкции: Ризикот, според процените на целната група, дека ќе биде изречена казна ако инспекцијата открие дека некое правило било прекршено.

T11. Строгост на санкциите: Строгоста и карактерот на санкциите што се поврзуваат со прекршокот и дополнителните неповолности што ги носи санкционирањето.

АНЕКС 2: ИНСПЕКЦИЈАТА НА ТРУДОТ И НЕФОРМАЛНАТА ЕКОНОМИЈА

Неформалната економија често не е опфатена од националното трудово законодавство и, според тоа, е надвор од овластувањата на инспекторатот на трудот, така што предизвикот за опфаќање и влијаење врз работниците во неформалната економија е огромен. Работниците во овој сектор се во најлошата состојба и се најранливи, а често се соочуваат со сурови и несигурни услови за работа. Во некои земји мнозинството од работоспособното население е активно во неформалната економија.

Резолуцијата за неформалната економија што беше донесена на Меѓународната конференција на трудот во 2002 година⁴⁶ разликува два вида прашања на управувањето во поглед на работата што е опфатена со изразот „неформална економија“.

Во првиот случај, неформалноста произлегува како резултат на непостоењето на законски одредби што опфаќаат определена работна ситуација, или пак од некој конкретен законски исклучок. Со други зборови, во отсуство на формална референтна точка нема применливи стандарди на трудот, и, според тоа, нема ниту обврски што треба да се исполнат или права што треба да се почитуваат или бараат.

Во вториот случај неформалноста се должи на неусогласеноста со законот. Применливото трудово законодавство постои но не се почитува целосно или делумно. Причината за ваквата неусогласеност може да се најде во незнаењето за постоењето на стандардите; меѓутоа, тоа може да се должи и на намерна одлука да не се почитува законот заради избегнување на трошоците.

Не постои единствена меѓународно прифатена дефиниција за поимот „неформална економија“, што вообичаено ги вклучува и урбаното и руралното неформално вработување. Иако големината не мора задолжително да претставува значаен фактор, преовладуваат малите, микро и семејните претпријатија, самовработените или „квази-самовработените“ во сите сектори на економската дејност, како во производството, така и во услужниот сектор.

Разликата меѓу формалните и неформалните сектори во контекст на заштитата на трудот станува сè помалку јасна, бидејќи најголемиот број модерни трудови законодавства ги опфаќаат сите претпријатија што вработуваат еден или повеќе работници и не прават разлика меѓу формалните и неформалните претпријатија. Според тоа, проширувањето на опфатот на услугите за заштита на трудот на речиси сите работници во двата сектора е можно, барем од теоретска гледна точка. Повеќето индустријализирани земји денес ги прошируваат законските овластувања на своите инспекциски системи за да ги опфатат сите работни луѓе во сите работни места и во сите сектори, без оглед на тоа дали се јавни или приватни, урбани или рурални, формални или неформални. Многу земји (на

⁴⁶ МОТ „Пристојната работа и неформалната економија“, Извештај VI, Меѓународна конференција на трудот, 90-та седница, Женева, 2002 г.

пример, во ЕУ) ги опфаќаат, исто така, самовработените, а трудовите законодавства на сè повеќе земји предвидуваат дека и општата јавност треба да биде заштитена од какви било ефекти на работата што е во тек.

Тешкотиите вообичаено лежат во практичните прашања, на што може да се додаде фактот што ресурсите на инспекциските служби секогаш - и во сите земји - се оскудни и мора да се насочат на приоритетните области. „Опфатот“ на неформалната економија, според тоа, не значи дека инспекцискиот систем задолжително „го проширува својот делокруг“ на сите категории работници, и секако тоа не го врши редовно.

Низ целата ЕУ, на пример, во помалку од 20% од вкупниот број претпријатија во полето на овластувања на националните инспекторати на трудот се вршат годишни надзори, а стапката на опфатност за МСП е често многу помала, во зависност од односната земја. Во Јапонија помалку од 10% од сите регистрирани претпријатија што подлежат на инспекција на трудот се предмет на годишни инспекциски надзори од страна на инспекторите на Бирото за стандардите на трудот, а во САД, од над 3 милиони претпријатија во делокругот на OSHA, инспекторите вршат надзори во најмногу 2% од нив секоја година.

Но, сите овие земји сепак имаат сигурни и ефективни системи за спроведување, што се должи на низа различни причини (како интерни, така и екстерни во однос на инспекциските служби): интерно, повеќето земји имаат сеопфатна и модерна законска основа што ја опфаќа целата економски активна популација; тие обично имаат јасни, сеопфатни, кохерентни и конзистентни политики за спроведување; овие земји вообичаено вложуваат значително во развојот на човечките ресурси и во обуката, а често поседуваат и служба што се состои од добро обучени и висококвалификувани инспектори; тие утврдуваат високи стандарди на работењето во однос како на квалитетот, така и на квантитетот, и имаат воспоставено добри процедури за исполнување на таквите стандарди; и овие земји имаат ефективни системи за идентификација на приоритетите и со тоа ги искористуваат (секогаш оскудните) ресурси на оптимален начин.

Екстерно, тие добиваат силна поддршка од организациите на социјалните партнери, особено од синдикатите, на кои им е доделена централната улога за успешното функционирање на заштитата на трудот; системот е дизајниран на таков начин што им овозможува на најзасегнатите учесници, работодавачите и самите работници, ефикасно да се справуваат со, и да ги решаваат проблемите. Се проценува дека во скандинавските земји, Холандија или во Германија, над 90 % од сите проблеми поврзани со заштитата на трудот се решаваат во претпријатието од страна на самите работодавачи и работници, без какви било интервенции од инспекторатите на трудот.

Ваквиот недостаток на заштита делумно се должи на тоа што работниците остануваат во неформалната економија, што во голем број земји оперира надвор од дофатот на националното законодавство и на државните власти, вклучувајќи ги службите на инспекцијата на трудот.

1. Непристапност на неформалната економија

Еден од практичните проблеми е наоѓањето и добивањето пристап до оној вид работни места каде што се одвиваат најлошите случаи на експлоатација на

работниците во рамките на неформалната економија. Таков е случајот со децата работници или со работниците што работат под принуда. Ретко кога може да се открие значителен број деца работници или принудни работници во службено регистрираните претпријатија, барем тоа е случајот во развиените земји. Во некои земји инспекторите спроведуваат надзор единствено во основаните и регистрираните големи или средни претпријатија, а, во многу случаи, исклучиво во претпријатијата од урбаниот формален сектор.

Ограничените ресурси може, исто така, да ги спречат инспекторите во вршењето на своите функции за советување и спроведување во неформалната економија, но неретко и традицијата има своја улога во сето тоа. За да ги откријат случаите на (на пример) детски труд и принуден труд, инспекторите ќе треба да излезат „на улица“, во заедницата, и да ги прошират своите активности на нови области. Тие може да се соочат со блокади во форма на закони што им забрануваат да ги опфатат малите работилници со помалку од пет вработени или, во случајот на работата во домаќинството, во форма на „невидливи“ работни места, како, на пример, сопствениот дом на детето или некој туѓ дом, бидејќи во голем број земји законот предвидува дека е потребна дозвола од станарот за влегување во таквите простории. Тие може и да се плашат дека, во таквата непозната средина, може да бидат предмет на закани или жртви на физичко насилство.

Покрај тоа, постојат практични проблеми во идентификацијата на променливите работни места во неформалниот сектор (на пр., на улица). Оддалечените работни места претставуваат собен предизвик, а некои од нив, како, на пример, крајбрежните риболовни платформи, се речиси непристапни.

Во неформалната економија, сложените и дифузните работни односи може да го усложнат спроведувањето, бидејќи не е секогаш јасно кој треба да поднесе одговорност кога наместо сопственикот на претпријатието некој посредник го врши вработувањето и плаќањето на работниците, понекогаш и тајно. Дури и компаниите од формалниот сектор понекогаш може да се потпираат врз сложено снабдување од неформалниот сектор и синцири од поддоговарачи што ја отежнуваат идентификацијата на односот работодавач-вработен.

Концептот за неформалната економија беше прифатен од страна на Меѓународната конференција на трудот во 2002 година, при што се изврши определена анализа пред да се одлучи што се подразбира под концептот за „неформална работа“. Сите формалности што едно претпријатие е обврзано да ги почитува не се поврзани со трудовите прашања, и сите барања на работниците од неформалната економија не се однесуваат на трудовите права или на аспектите на социјалната заштита.

Ако постоењето на законски обврски и нивното исполнување ја претставуваат сржта на формалноста, тогаш неформалноста може да се изрази единствено на негативен начин, т.е., како „непостоење“ или „невршење“. Може да се разликуваат две ситуации во врска со неформалноста:

Дејности на лица и претпријатија што не се опфатени со законот, односно, што оперираат вон него. Не постојат обврски што треба да се исполнат или права што треба да се задоволат или може да се бараат.

Дејности на лица и претпријатија каде применливото законодавство не се спроведува, т.е., законот не се применува во практиката. Обврските не се исполнети и правата не се признаваат.

Разликата меѓу овие две ситуации е фундаментална:

Во првиот случај, неформалноста произлегува од непостоењето на формална референца: не постои применливо право, оттаму таа не е предмет на права или обврски.

Во вториот случај, неформалноста произлегува од непочитувањето на формалните барања: постои применливо трудово законодавство, но тоа, во целост или делумно, не се спроведува.

Од каде произлегуваат овие разлики? Во првиот случај, кога не постои право што се применува во дадената ситуација, причината лежи во непостоењето на законски одредби за таа ситуација или пак во утврдениот законски исклучок. Во оваа ситуација може да зборуваме за вистинска неформалност.

Причината што води кон втората ситуација, неусогласеноста, може да биде незнаењето, бидејќи не се знае дека воопшто постои законот или не се знае неговата содржина. Може да се работи за свесна и пресметана намера на инволвираните лица за избегнување на трошоците и обврските, не отпишувајќи го фактот дека понекогаш и самите закони одвраќаат од усогласеноста затоа што таа е несоодветна, несмасна и прекумерно скапа. Во оваа ситуација може да зборуваме за незаконитост.

Постои и трета, меѓукаатегорија за ситуациите што не се доволно опфатени со формалните системи, иако може да постои проблем со нивната идентификација. Оваа категорија може да се појави, на пример, кога постојат прописи за условите за работа, но без социјалната заштита.

Случајот кога постои трудово законодавство, но тоа не е поврзано со социјалната заштита, вообичаено се јавува како последица на несоодветниот развој на институциите за социјална заштита, и обично се поврзува со претпоставката или доказите за непостоењето на капацитет кај засегнатите лица или корисниците на заштитата да придонесуваат. И во овој случај зборуваме за вистинска неформалност. Ситуациите во коишто трудовите закони и законите за социјално осигурување најчесто не се спроведуваат се јавуваат кај

Работата во домаќинствата.

Работата во домот.

Руралната работа.

Микро и малите претпријатија.

2. Проблеми и предизвици за инспекторите

Примарниот проблем на инспекторатот е како да ги открие, лоцира и идентификува претпријатијата и нивните сопственици, по што следи тешкотијата за идентификација на работниците и на карактерот на нивните договори или односи.

Потоа следи проверката на условите за работа и на обврските на работодавачот. Кога една инспекциска служба е одговорна за спроведување на трудовото законодавство во целост и кога таа има на располагање соодветни ресурси, задачата станува полесна, но сепак одзема многу време и во определена мера зависи од соработката со локалните власти и зачестеноста на претставките, без оглед дали тие доаѓаат од поединци или од организации. Кога постојат повеќе

инспекциски служби, задачата е потешка и посложена, бидејќи треба да се координираат и мобилизираат различни службеници, што применуваат различни правила и процедури и работат во согласност со планови за работа со приоритети што може да не се совпаѓаат.

За менување на тековната состојба, каде некои работници уживаат целосна заштита, а другите се малку, или пак воопшто не се, заштитени, почетната точка е постоењето политичка волја и заложби за проширување на заштитата на сите работници. Оваа појдовна точка го засега целото општество, а со тоа и владата, којашто мора да поседува рамка и механизми за креирање промени. Владата, преку своите различни министерства, треба да влијае врз факторите што се одговорни за неформалноста и да ги елиминира пречките за влегувањето во формалната економија.

За исполнување на потребите на населението, владата, во целост, мора да работи на три фронта: да ја спречи неформалноста, да ги формализира неформалните дејности и да го намали јазот во заштитата. Тоа повлекува, исто така, креирање и спроведување политики за превенција, формализација или регулација и проширување на делокругот на заштитата.

3. Искуства и иницијативи

1. Интервенција во однос на факторите што се одговорни за неформалноста и елиминација на пречките преку поедноставување на процедурите што се поврзани со работата и работните односи. Тука е вклучено ослободувањето на писмените договори од сите видови заверки и регистрација (Бурунди и Коморос), или изготвувањето на бесплатни процедури во врска со трудовата администрација. (Гватемала, Панама, Хондурас)

2. Изготвување закони, политики и програми што се наменети за проширување на делокругот на заштитата и социјалното осигурување за сите работници.

Јужноафриканска Република *Законоџ за основниџе услови за работџа*, изменет и дополнет во 2002 година, утврдува низа критериуми за класификација на лицето како вработено лице, освен ако не се докаже спротивното, без оглед на формата на договорот, вклучувајќи ги, меѓу другото, „лицето шџџ е економски зависни од друџо лице за кое шџџо работџи или дава услуги“ или „лицето шџџо работџи или дава услуги единствено за друџо лице“. Покрај тоа, во истиот закон (*Уџџврдугање на секџџор 8: Секџџор за земјоделски работџници бр. Р 1499, Службен весник, 2002 џ.*) се уредуваат условите за работа на земјоделските работници, и се утврдуваат минималните плати, вклучително и платите за домашната послуга.

3. Гарантирање на примената и спроведувањето на правата и заштитата, поддржани од ефикасни административни служби.

Перу Законот за општата инспекција на трудот и заштитата на работниците беше изменет во 2004 година (Закон бр. 28292) за да се гарантира доверливоста на претставките, да се зајакнат овластувањата на инспекторите и да се прошири нивниот делокруг на работничките задруги и на агенциите за вработување на домашна послуга. Законот за (унапредување и формализација на) микро и мали претпријатија, 2003 г.

(Закон бр. 2815) предвидува годишни инспекциски цели од 20 проценти од регистрираните микро претпријатија.

4. Приспособување на рамката и организација на трудовата администрација

Египет Уредбата бр. 2013/2003 го регулира вработувањето во неформалниот сектор што се дефинира како незаконска работа. Со уредбата се воспоставува комисија во рамките на Министерството за труд и емиграција што ќе го следи вработувањето во неформалниот сектор, особено на земјоделските работници, сезонските работници, морепловците, работниците во рудници и каменоломи и јавните градежни работници. Службите на комисијата предложуваат правила за безбедност и здравје при работа, надоместување на патни трошоци и трошоци за издржување и ги разгледуваат и одобруваат пријавите од агенциите за вработување за таквите работници (што може да се прошири и на здруженијата, институциите и синдикатите).

5. Креирање правна рамка за поддршка на правата за здружување и овозможување на учеството во структурите и процесите на социјалниот дијалог; на пример, со Законот 08-93-ADP од 13 мај 1993 година, Буркина Фасо воспостави Претставничка комора – консултативно тело со 120 члена (вклучува четири претставници од неформалниот сектор).